

DELIBERA N. 500

Del 23 giugno 2021

Oggetto

Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 211, comma 1 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 presentata da [OMISSIS]S.r.l. - Procedura aperta per l'affidamento, in concessione, del servizio di accertamento e riscossione, ordinaria e coattiva, delle imposte comunali e di altre entrate patrimoniali e non patrimoniali del Comune di Vasto – CIG: 8657796F43 – Criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa – Importo a base di gara: euro 2.150.271,90– S.A: Municipio della Città del Vasto

PREC 113/2021/S

Riferimenti normativi

Articolo 30, commi 1 e 7 del d.lgs. n. 50/2016

Articolo 51, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016

Articolo 165, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016

Articolo 1, comma 807 della legge 27 dicembre 2019, n. 160

Comunicato del Presidente del 22.12.2015

Parole chiave

Servizio di riscossione coattiva e servizi di supporto per la gestione, riscossione, accertamento dell'evasione e liquidazione delle entrate tributarie – Differenze e distinzione attività – Gara unica per l'affidamento dei due servizi – Violazione *par condicio* e limitazione della concorrenza.

Massima

La netta distinzione tra le attività di semplice supporto agli Uffici Comunali e quelle di accertamento e riscossione diretta da parte dei privati è delineata in maniera specifica anche dalle disposizioni della legge finanziaria per il 2020 in materia di attività di accertamento e riscossione dei tributi locali affidati a soggetti privati, che nel definire requisiti distinti, riconosce di fatto la presenza di due mercati potenzialmente differenti popolati da operatori economici con strutture organizzative e mezzi economico-finanziari non sempre coincidenti. Conseguentemente, al fine di consentire il corretto dispiegarsi della concorrenza sarebbe opportuno prevedere, salvo casi particolari e per ragioni motivate, due procedure selettive distinte, ovvero due lotti separati, per l'affidamento di tali diverse attività.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione



nell'adunanza del 23 giugno 2021

DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 30287 del 13 aprile 2021, presentata da [OMISSIS]S.r.l. relativamente alla procedura per l'affidamento del contratto in oggetto;

CONSIDERATO che l'istante chiedeva all'Autorità sia di esprimersi in ordine alla legittimità della scelta dell'amministrazione di indire un affidamento congiunto del servizio di riscossione e di accertamento, anziché procedere alla suddivisione della gara in due lotti distinti, in conformità alle previsioni di cui agli articoli 30, comma 1 e 7 e 51 comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, in quanto ritenuta idonea a creare una possibile distorsione del mercato e ad impedire la partecipazione a quei soggetti privi dei requisiti dimensionali per svolgere l'attività di accertamento e riscossione in concessione, che potrebbero tuttavia svolgere i servizi di supporto; sia di pronunciarsi sulla legittimità dei criteri di valutazione dell'offerta, con particolare riferimento ai punti 1.1 - 2.2 - 2.5 - 3.2 - 3.3 - 4.1 del disciplinare, che, essendo ritenuti eccessivamente generici e introducendo criteri di natura soggettiva, sarebbero idonei ad impedire la formulazione di un'offerta economicamente efficiente e coerente con le reali esigenze dell'amministrazione e in violazione del principio di trasparenza;

VISTA la documentazione di gara e, nello specifico, il disciplinare di gara all'articolo 3 – *"Oggetto della concessione, importo e suddivisione in lotti"* che dopo aver precisato: *«data la natura del servizio in concessione ed il relativo valore, anche al fine di un controllo in fase di esecuzione più efficace, la concessione è costituita da un unico lotto»*, definisce l'oggetto del contratto: *«Affidamento in concessione dell'attività del servizio per l'accertamento e la riscossione, ordinaria e coattiva dell'imposta comunale sulla pubblicità, del diritto sulle pubbliche affissioni e della tassa occupazione spazi ed aree pubbliche, nonché del servizio di riscossione coattiva dei tributi (IMU/TASI/TARI e imposta di soggiorno), degli oneri di urbanizzazione, delle sanzioni per la violazione al c.d.s. nonché di tutte le altre entrate, patrimoniali e non, delle quali l'ente per autonoma valutazione vorrà riscuotere e dell'attività di supporto all'accertamento della TARES/TARI/IMU/TASI»*;

VISTO inoltre il medesimo articolo 3 nella parte in cui definisce gli aggi posti a base di gara nel seguente modo: *«attività di supporto all'accertamento dei tributi locali (IMU/TASI/TARI/IMPOSTA DI SOGGIORNO) – importo massimo di aggio: 9% del riscosso; Riscossione degli avvisi di accertamento all'accertamento dei tributi locali (IMU/TASI/TARI/IMPOSTA DI SOGGIORNO) nonché degli oneri di urbanizzazione, delle sanzioni per la violazione al c.d.s. nonché di tutte le altre entrate patrimoniali delle quali l'ente per autonoma valutazione vorrà riscuotere mediante il concessionario – importo massimo di aggio: 12% del riscosso; riscossione spontanea, da accertamento e coattiva dell'ICP, della TOSAP e dei diritti sulle pubbliche affissioni dei manifesti - importo massimo di aggio: 20% del riscosso»*;

VISTO il capitolato speciale che, dopo aver riportato all'articolo 6 gli aggi sopra richiamati, all'articolo 7 – *"Modalità di fatturazione e pagamento"* dispone: *«gli aggi posti a base di gara costituiranno il corrispettivo in favore del concessionario. Gli aggi sopra indicati si intendono oltre IVA, ove applicabile, e dovranno essere calcolati sulle entrate effettivamente incassate e di competenza del Comune, per ogni tipologia di entrata gestita in concessione. Per la parte relativa all'attività di supporto gli aggi saranno commisurati alle entrate effettivamente riscosse e rinvenienti dagli avvisi di accertamento elaborati dalla ditta aggiudicataria. Le spese relative a notifiche di avvisi di pagamento di natura ordinaria, gli atti di accertamento e riscossione e di atti di*



natura coattiva oppure relative a visure, bolli, trascrizioni e registrazioni e quanto necessario per la riscossione ordinaria e coattiva delle somme dovute dai contribuenti saranno anticipate dall'appaltatore, interamente addebitate ai contribuenti e laddove da questi non pagate rimarranno a carico della stazione appaltante. Le spese di notifica saranno in ogni caso attribuite ai contribuenti [...]. Le spese per le attività cautelari ed esecutive della riscossione coattiva che non andranno a buon fine (quote esigibili) saranno a carico dell'impresa aggiudicataria. L'aggiudicatario emetterà regolari fatture mensili a fronte dei corrispettivi maturati sulle somme effettivamente incassate dal Comune sui propri conti correnti [...];

VISTO altresì il disciplinare di gara all'articolo 18 – “Criterio di aggiudicazione” e 18.1 – “Criteri di valutazione dell'offerta tecnica”;

VISTO il Regolamento di precontenzioso approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 10 nell'adunanza del 9 gennaio 2019;

VISTO l'avvio del procedimento avvenuto in data 3 maggio 2021, con nota prot. n. 35803;

VISTE le memorie delle parti;

VISTA, nello specifico, la memoria della stazione appaltante nella quale, a sostegno della legittimità del proprio operato, veniva rappresentato preliminarmente che «*La motivazione per cui il Comune di Vasto non ha optato per la suddivisione in due lotti funzionali risiede principalmente nella necessità di non frazionare dei servizi analoghi, se non identici, e funzionali ad un unico scopo, ovvero, migliorare la gestione delle entrate. Tale scelta è, infatti, connessa alle linee programmatiche di mandato 2016/2021, ove è posto come obiettivo la realizzazione di un ufficio unico delle Entrate comunali (già avviata), con un'organizzazione degli uffici marcatamente orientata al cittadino e alle sue necessità, nonché alla omogeneizzazione dei servizi, da quelli tributari, a quelli a domanda individuale, fino alle sanzioni per infrazioni al c.d.s. La predisposizione di una gara a più lotti, e il conseguente affidamento del contratto a due operatori distinti, non avrebbe offerto all'Ente adeguate garanzie di funzionalità e fruibilità dei servizi, in ossequio agli obiettivi programmatici, andando, altresì, a discapito dell'omogeneità ed efficienza di servizi funzionali ad un unico scopo*». Al riguardo l'amministrazione, evidenziava altresì che la *lex specialis* non comprometteva la possibilità di partecipazione delle piccole e medie imprese e che alla gara avevano partecipato «*n. 5 operatori economici interessati, presenti su tutto il territorio nazionale, con evidente soddisfazione del principio di libera concorrenza e di quello del favor participationis*». Inoltre, con riferimento alla presunta illegittimità delle previsioni relative ai criteri di valutazione dell'offerta, l'amministrazione rappresentava di aver individuato, nell'ambito della sua sfera di discrezionalità e nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento, «*i criteri più adeguati agli obiettivi che intende raggiungere ed alla importanza che intende attribuire a ciascuno di essi*»;

CONSIDERATO che la questione controversa sottoposta all'Autorità concerne sia la legittimità della mancata suddivisione in lotti di una gara per l'affidamento del servizio di accertamento e riscossione delle imposte sia la legittimità di criteri di valutazione dell'offerta definiti;

CONSIDERATO che, con riferimento alla prima questione, quella relativa alla mancata suddivisione in lotti, occorre richiamare quanto previsto dall'articolo 30, comma 1 del d.lgs. n. 50/2016, secondo cui «*L'affidamento e l'esecuzione di appalti di opere, lavori, servizi, forniture e concessioni ai sensi del presente codice garantisce la qualità delle prestazioni e si svolge nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza. Nell'affidamento degli appalti e delle concessioni, le stazioni appaltanti rispettano, altresì, i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità con le modalità indicate nel presente codice*» e dal comma 7,



secondo cui «I criteri di partecipazione alle gare devono essere tali da non escludere le microimprese, le piccole e le medie imprese»;

CONSIDERATO altresì il contenuto dispositivo dell'articolo 51, comma 1, che stabilisce: «Nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di appalti pubblici, sia nei settori ordinari che nei settori speciali, al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera qq), ovvero in lotti prestazionali di cui all'articolo 3, comma 1, lettera ggggg) in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli articoli 99 e 139. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. È fatto divieto alle stazioni appaltanti di suddividere in lotti al solo fine di eludere l'applicazione delle disposizioni del presente codice, nonché di aggiudicare tramite l'aggregazione artificiosa degli appalti»;

RILEVATO inoltre che il comma 807 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante le disposizioni per il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022, ha stabilito le nuove misure minime di capitale previste per l'iscrizione nell'Albo di cui all'articolo 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997, portandole a euro 2.500.000 e a euro 5.000.000 a seconda che l'accertamento e riscossione dei tributi vengano effettuati per comuni con popolazione, rispettivamente, fino a 200.000 abitanti o superiore a tale soglia e che la stessa norma ha previsto anche l'iscrizione obbligatoria in una sezione separata dell'Albo in questione per i soggetti che svolgono esclusivamente le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali (con la previsione anche in questo caso di due nuove soglie di euro 500.000 ed euro 1.000.000 a seconda che tale attività di supporto venga svolta per comuni fino a 200.000 abitanti o superiori a tale soglia);

RITENUTO che l'introduzione di tali novità normative contribuisce a demarcare ancora più nettamente la distinzione tra le due tipologie di attività connesse all'accertamento e alla riscossione dei tributi locali e, conseguentemente, a evidenziare che esistono due mercati potenzialmente differenti popolati da operatori economici con strutture organizzative e mezzi economico-finanziari non sempre coincidenti, cosicché – stante la rilevante differenza di capitale minimo previsto per l'iscrizione all'Albo – non c'è dubbio che l'attività di accertamento e riscossione diretta delle entrate locali è esercitata da società mediamente più grandi e strutturate di quelle operanti nel settore dell'attività di semplice supporto agli Uffici competenti degli Enti locali (cfr., da ultimo, ANAC delibera n. 514 del 17 giugno 2020);

RITENUTO che, in via generale, tali evidenze inducano a valutare più opportuno disgiungere l'affidamento dei due servizi con la predisposizione di due distinte gare al fine di garantire un ampliamento della concorrenza e della tutela del principio di favorire l'accesso delle PMI al mercato degli appalti pubblici locali (cfr., da ultimo, ANAC delibera n. 514 del 17 giugno 2020);

RILEVATO che non può tuttavia sottacersi che tale indirizzo interpretativo potrebbe trovare una ragionevole opposizione nella difficoltà di sindacare le scelte discrezionali dell'Amministrazione in tema di valutazione del miglior equilibrio tra le esigenze di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e tutela della concorrenza proprio laddove una integrazione delle due attività svolte da uno stesso affidatario possa garantire i medesimi, se non maggiori, risparmi amministrativi conseguibili attraverso una più vasta partecipazione di operatori economici alla gara (cfr., da ultimo, ANAC delibera n. 514 del 17 giugno 2020) o una gestione dell'attività in maniera più funzionale alle esigenze dell'amministrazione;



RITENUTO pertanto che, alla luce delle argomentazioni che precedono e degli indirizzi interpretativi annoverati, nel caso di specie, la scelta di procedere all'affidamento congiunto con un'unica procedura di due attività formalmente e sostanzialmente differenti, come l'accertamento e la riscossione presenti possibili profili di non conformità ai principi generali dell'ordinamento;

RILEVATO che, con riferimento alla contestazione dei criteri di valutazione stabiliti dalla *lex specialis*, occorre preliminarmente evidenziare in via generale che, da un lato, il contenuto dispositivo dell'articolo 95 prevede che i criteri di valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo devono essere oggettivi e connessi all'oggetto dell'appalto, ciò al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento e, dall'altro, l'Autorità nella delibera n. 1005 del 21 settembre 2016, *Linee Guida n. 2, di attuazione del d. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa"* ha chiarito che «sono considerati connessi all'oggetto dell'appalto quei criteri che: riguardano lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito dell'affidamento sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del ciclo di vita (compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio o in un processo specifico per una fase successiva del ciclo di vita, anche se non sono parte del loro contenuto sostanziale); attengono alle caratteristiche dei lavori, dei beni o dei servizi ritenute più rilevanti dalla stazione appaltante ai fini della soddisfazione delle proprie esigenze e della valorizzazione degli ulteriori profili indicati dal Codice»;

CONSIDERATO, altresì, che nelle medesime Linee guida l'Autorità ha specificato che «le stazioni appaltanti devono individuare criteri di valutazione concretamente idonei a evidenziare le caratteristiche migliorative delle offerte presentate dai concorrenti e a differenziare le stesse in ragione della rispondenza alle esigenze della stazione appaltante. I citati criteri devono, pertanto, consentire un effettivo confronto concorrenziale sui profili tecnici dell'offerta, scongiurando situazioni di appiattimento delle stesse sui medesimi valori, vanificando l'applicazione del criterio del miglior rapporto qualità/prezzo» ed ha chiarito altresì che nella valutazione delle offerte possono essere considerati i profili di carattere soggettivo introdotti dal Codice, qualora consentano di apprezzare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o di valorizzare caratteristiche dell'offerta ritenute particolarmente meritevoli; in ogni caso, devono riguardare aspetti che incidono in maniera diretta sulla qualità della prestazione, in ragione della previsione di cui al comma 13 dell'articolo 95 secondo cui, compatibilmente con il rispetto dei principi che presidiano gli appalti pubblici, le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell'offerta criteri premiali legati al rating di legalità, all'impatto sulla sicurezza e salute dei lavoratori, a quello sull'ambiente (cfr., da ultimo, ANAC, delibera n. 25 del 13 gennaio 2021 e delibera n.624 del 4 luglio 2018);

RITENUTO pertanto, alla luce di tali considerazioni generali, che la contestazione preliminarmente affrontata ed inerente la scelta di procedere all'affidamento congiunto dell'attività di accertamento e riscossione, sia assorbente rispetto alla questione relativa alla definizione dei criteri di valutazione dell'offerta sollevata dall'istante, in ragione della necessaria corrispondenza tra la definizione dei criteri di valutazione dell'offerta e l'oggetto dell'appalto;

RITENUTA pertanto assorbita la seconda doglianza sollevata, presupponendo preliminarmente la definizione dell'oggetto dell'affidamento;

Il Consiglio

ritiene, sulla base delle motivazioni che precedono e limitatamente alla questione esaminata, che il servizio di accertamento, di supporto e di riscossione, ordinaria e coattiva, delle imposte comunali e di altre entrate debbano più opportunamente formare oggetto di due procedure di affidamento, ovvero di



due lotti separati, in ragione dei principi definiti dall'ordinamento, ferma restando la natura discrezionale e la riconducibilità alla responsabilità amministrativa della stazione appaltante della scelta effettuata.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 1 luglio 2021

Per Il Segretario Maria Esposito

Rosetta Greco

Atto firmato digitalmente