



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 646 del 17 luglio 2019

Fascicolo n. 4573/2017

Oggetto: Comune di Filago (BG) - Servizio gestione ordinaria IMU, servizio emissione accertamenti ICI/IMU, servizio gestione rimborsi ICI/IMU, servizio gestione mancati pagamenti ICI/IMU, perizie di stima aree edificabili, servizio di emissione accertamenti TARSU/TARES, servizio censimento TARSU, servizio di assistenza legale tributaria nel periodo 2013-2016.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

Visti il d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 ed il d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Visto il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

Considerato in fatto

Con nota del 18.9.2017, assunta in pari data al protocollo dell'Autorità n. 108327, venivano segnalate da parte del Responsabile della Prevenzione Corruzione e Trasparenza del Comune di Filago presunte illegittimità degli atti relativi agli affidamenti diretti di tale Ente locale per il conferimento del servizio gestione ordinaria IMU, servizio emissione accertamenti ICI/IMU, servizio gestione rimborsi ICI/IMU, servizio gestione mancati pagamenti ICI/IMU, perizie di stima aree edificabili, servizio di emissione accertamenti TARSU/TARES, servizio censimento TARSU, servizio di assistenza legale tributaria. In tale nota si evidenziava che il Comune aveva concesso dall'anno 2013 detti servizi, tramite vari affidamenti diretti all'O.e. (...*Omissis*...). Inoltre, veniva allegata la Determinazione n.17 del 26.4.2017, con cui lo stesso Comune di Filago assegnava alla il servizio fino 31.12.2017, data dalla quale la S.A. intendeva procedere all'identificazione di un nuovo soggetto affidatario, avvalendosi della piattaforma A.R.C.A. - Sintel della Regione Lombardia nella sua qualità di soggetto aggregatore ex art. 9 del d.l. 66/2014, convertito in legge 89/2014.

In data 21.11.2017, prot. ANAC n. 128661, l'Autorità ha inviato al Comune di Filago la comunicazione di avvio del procedimento istruttorio.

In data 23.11.2017, prot. ANAC n. 129770, il Comune ha inviato uno schema riepilogativo degli affidamenti del Comune alla “Fraternità Sistemi Coop. Soc. Onlus”, da cui si evince l'affidamento diretto dal 2013 al 2016 del citato servizio, oltre a tre contratti riguardanti il noleggio di personal computer per gli uffici comunali sempre a favore del suddetto O.e. Per tutti i relativi contratti il Comune dichiara “di non essere a conoscenza delle verifiche e delle modalità di controllo, in quanto trattasi di atti gestiti e visualizzati da personale che risulta non essere più in servizio presso l'Ente”.

L'Autorità, al termine dell'istruttoria, ha comunicato le proprie risultanze al Comune di Filago con nota prot. 54162 del 21.6.2018.

La Stazione appaltante, in risposta alla suddetta comunicazione dell'ANAC, ha trasmesso la nota di controdeduzioni, acquisita al prot. ANAC n. 63933 del 19.7.2018, con la quale veniva precisato che a seguito di approfonditi controlli risultava che l'O.e. “Fraternità Sistemi Coop. Soc. Onlus” aveva percepito denaro pubblico per €. 1.434.195,46 (IVA inclusa), sulla base di una convenzione di concessione di pubblico servizio radicalmente nulla per violazione di norme imperative e sottoscritta dalla precedente responsabile del Servizio Finanziario sulla base di una determina a contrarre inesistente, siccome adottata dalla Giunta comunale in assenza di qualsiasi atto di indirizzo da parte del Consiglio comunale. Inoltre, proseguiva lo stesso Ente, il Comune a tutela degli interessi pubblici, ha notificato all'O.e. “Fraternità Sistemi Coop. Soc. Onlus” un atto di citazione, iscritto al ruolo del Tribunale di Brescia R.G. 8117/2018, con il quale ha domandato, in via principale, l'annullamento e la revoca di un decreto ingiuntivo notificato al Comune per presupposti crediti vantati dallo stesso operatore economico e, in via riconvenzionale, di accertare e dichiarare la nullità della convenzione di concessione di pubblico servizio in oggetto per violazione di norme imperative e, per l'effetto, condannare lo stesso O.e. alla restituzione di tutte le somme indebitamente percepite e al risarcimento del danno subito in virtù di tale illegittimo affidamento. Concludeva il Comune di Filago rappresentando di aver posto in essere ogni intervento risolutorio delle distorsioni riscontrate in fase istruttoria, tanto da avere autonomamente notiziato della vicenda la Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Lombardia per quanto di competenza.

Valutazioni

Alla luce della documentazione pervenuta, della chiarezza delle questioni sollevate dal segnalante RPCT dello stesso Ente locale, della disciplina in tema di contratti pubblici e della specifica disciplina di settore, nonché dei consolidati orientamenti interpretativi della giurisprudenza nazionale e comunitaria, in esito all'attività istruttoria, si rassegnano le conclusioni che seguono:

Per quanto riguarda le procedure di riscossione spontanea e coattiva dei tributi locali fino all'entrata in vigore del d.l. 193/2016 i Comuni avevano la possibilità di accedere a diverse modalità di gestione dei servizi di riscossione.

In particolare l'art. 52 del d.lgs. 446/1997 dava la possibilità agli enti (province e comuni) di gestire le fasi dell'entrata nelle seguenti modalità, così riassunte:

- avvalersi di Equitalia spa, almeno fino al 30.6.2016;
- gestione diretta, anche in forma associata;
- affidamento mediante procedura di gara a soggetti iscritti nell'albo di cui all'art 53 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446 (Albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli Enti Locali, istituito presso il Ministero delle Finanze).

Va, altresì, tenuto presente che la legge delega al Governo n. 23 dell'11.3.2014, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, ha previsto, all'art. 10, comma 1 lett. c): il riordino della disciplina della riscossione delle entrate degli enti locali, nel rispetto della loro autonomia, al fine di:

- assicurare competitività, certezza e trasparenza nei casi di esternalizzazione delle funzioni in materia di accertamento e di riscossione, nonché adeguati strumenti di garanzia dell'effettività e della tempestività dell'acquisizione diretta da parte degli enti locali delle entrate riscosse, attraverso la revisione dei requisiti per l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, l'emanazione di linee guida per la redazione di capitolati di gara e per la formulazione dei contratti di affidamento o di servizio, l'introduzione di adeguati strumenti di controllo, anche ispettivo, la pubblicizzazione, anche on-line, dei contratti stipulati e l'allineamento degli oneri e dei costi in una misura massima stabilita con riferimento all'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e successive modificazioni, o con riferimento ad altro congruo parametro;
- prevedere l'affidamento dei predetti servizi nel rispetto della normativa europea, nonché l'adeguata valorizzazione e messa a disposizione delle autonomie locali delle competenze tecniche, organizzative e specialistiche in materia di entrate degli enti locali accumulate presso le società iscritte all'albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, nonché presso le aziende del gruppo ex Equitalia, anche attraverso un riassetto organizzativo del gruppo stesso che tenda ad una razionale riallocazione delle risorse umane a disposizione.

Detti criteri direttivi, unitamente alla citata disposizione ex art. 3, comma 25 bis del d.l. 30 settembre 2005 n. 203, avrebbero dovuto indurre, all'epoca dei fatti in esame, i responsabili dell'amministrazione del Comune ad adottare procedure di selezione ad evidenza pubblica, visto anche il reale importo dell'affidamento risultato nettamente superiore alle soglie comunitarie vigenti all'epoca, e ciò anche in base al principio dell'art. 97 della Costituzione di "buon andamento dell'amministrazione".

Pertanto, in tale contesto, risalta il vizio di incompetenza della delibera della Giunta comunale prodromica alla determinazione dirigenziale di affidamento dei servizi di riscossione in esame, in quanto, nel contesto di una concessione di un servizio pubblico, la competenza a deliberare le linee di indirizzo sarebbe appartenuta al Consiglio Comunale ex art. 42, comma 2, del d.lgs. 267/2000. Il citato vizio di incompetenza risulta idoneo a travolgere l'intera procedura pubblica per illegittimità derivata e non può essere graduato, secondo le considerazioni del Consiglio di Stato (che con l'Adunanza Plenaria n. 5 del 2015 ha rilevato che il vizio di incompetenza, se associato, è idoneo ad assorbire tutte le altre censure, non potendo il Giudice dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo munus, ex art. 34, comma 2 c.p.a.). In altri termini con la delibera n. 85 del 22.8.2013 la Giunta comunale, sostituendosi come detto al Consiglio, non si è limitata alla "scelta delle modalità attuative di una direttiva fissata in sede consiliare", ma ha impropriamente disciplinato l'organizzazione e la concessione di tale servizio di riscossione, sia definendone la durata, fissata fino al 31/12/2016 (art. 2 Convenzione), e sia attribuendo presuntivamente un importo di tale affidamento sottostimandolo considerevolmente in confronto al suo effettivo valore. Infatti, a seguito di verifica dell'attuale responsabile del servizio risorse economiche dell'Ente locale, si è constatato che l'effettivo importo totale delle fatture pagate alla Società Fraternità Sistemi è risultato ammontare a € 1.192.960,17 (I.V.A. esclusa), a fronte del suddetto importo previsto nella delibera della Giunta di € 193.000,00 che ha consentito tale censurabile affidamento diretto all'O.e. "Fraternità Sistemi Coop. Soc. Onlus", in

evidente contrasto con i principi di proporzionalità e di libera concorrenza, ex art. 2, co. 1, d.lgs. n. 163/2006, nonché con il principio di ragionevolezza e di imparzialità dell'azione amministrativa.

Tutto ciò considerato e ritenuto,

DELIBERA

- i rilievi e le criticità contestate al Comune di Filago, in conseguenza della segnalazione da parte del RPCT dello stesso Ente locale, sono confermati, essendo emerso l'illegittimo affidamento diretto del servizio per la riscossione di tributi locali non conforme ai principi di buon andamento ed imparzialità dell'amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione e richiamati dall'art. 2 del d.lgs. n. 163/2006, con ricadute negative per l'incremento dei costi a carico delle casse comunali, nonché per la lesione della concorrenza;
- dà mandato all'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture di inviare la presente delibera al Comune di Filago (BG);
- dà altresì mandato all'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture di inviare la presente delibera alla Procura presso la Corte dei conti per la Regione Lombardia, ai sensi dell'art. 213 comma 6 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, già interessata della questione dal Comune di Filago, per le eventuali iniziative di competenza.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 25 luglio 2019

Il Segretario *Maria Esposito*