



## DELIBERA N. 266

7 giugno 2022.

### 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]– Avviso di manifestazione d’interesse con estratto del bando per l’affidamento in appalto del servizio di riscossione coattiva delle entrate tributarie IMU e TASI, di accertamento e riscossione coattiva della TARI e per il servizio disgiunto di gestione, accertamento e riscossione ordinaria e coattiva del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria di Povegliano Veronese – Importo a base di gara: euro 187.040,00 – S.A. Comune di Povegliano Veronese (VR) - **istanza presentata singolarmente**

**PREC 63/2022/S**

### Riferimenti normativi

Articoli 51, 83 d.lgs. n. 50/2016

### Parole chiave

Riscossione – Albo - recupero stragiudiziale crediti - licenza TULPS – lotti - motivazione

### Massima

**Servizi di riscossione – requisiti di partecipazione – idoneità professionale - Albo della riscossione - licenza TULPS per recupero stragiudiziale dei crediti – indicazione nell’oggetto e nella descrizione del servizio - lotti – occorre motivazione**

Nel caso in cui l’Amministrazione comunale abbia necessità di affidare con un’unica gara sia il servizio di accertamento e riscossione delle proprie entrate, soggetto all’iscrizione all’Albo di cui all’art. 53 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, sia l’attività di recupero stragiudiziale dei crediti, soggetta alla licenza di cui all’art. 115 TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza R.D. 18 giugno 1931, n. 773), occorre che l’oggetto della gara e la descrizione del servizio facciano chiaramente riferimento a entrambe le attività. Al fine di garantire un ampliamento della concorrenza e favorire l’accesso al mercato occorre motivare la mancata suddivisione in lotti, in quanto si tratta di attività distinte per l’esercizio delle quali sono richiesti requisiti di idoneità professionale specifici.



## Parole chiave

Numero addetti – dimensioni Comune

## Massima

### **Numero addetti – dimensioni Comune - sproporzione**

La richiesta, ai fini della partecipazione, di un numero medio annuo di addetti non inferiore a 15, se non adeguatamente motivata, appare sproporzionata in un Comune di limitate dimensioni, tenuto conto dell'oggetto dell'affidamento.

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza del 7 giugno 2022

## DELIBERA

VISTA l'istanza di parere prot. n. 25232 del 5 aprile 2022 presentata da [OMISSIS] che rileva alcune criticità nel bando di gara per l'affidamento del servizio di riscossione delle entrate tributarie del Comune di Povegliano Veronese. L'istante formula in particolare le seguenti osservazioni, sulle quali chiede parere all'Autorità:

- In relazione ai requisiti di idoneità professionale egli ritiene che, al fine di svolgere sia le attività di riscossione coattiva delle entrate tributarie sia l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti, sarebbe sufficiente essere iscritti all'Albo di cui all'art. 53 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 ("Albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni"). Quindi il fatto che il bando richieda, oltre all'iscrizione al suddetto Albo, anche la licenza prevista dall'art. 115 TULPS (Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza R.D. 18 giugno 1931, n. 773) per l'attività di recupero crediti sarebbe, secondo l'istante, restrittiva della concorrenza e impeditiva della partecipazione;
- la richiesta di possedere un numero medio annuo di 15 addetti costituirebbe un'ingerenza nelle scelte organizzative della S.A. e sarebbe limitativa della partecipazione, oltre che sproporzionata in considerazione del numero di 7000 abitanti del Comune;

VISTO l'avvio del procedimento con nota prot. n. 31461 in data 27 aprile 2022;

VISTA la nota acquisita al prot. n. 31831 del 28 aprile 2022, con la quale la stazione appaltante Comune di Povegliano Veronese, nel respingere le contestazioni, rappresenta che:

- la richiesta del possesso della licenza ex art. 115 TULPS sarebbe conforme alla normativa in considerazione del fatto che oggetto dell'affidamento, oltre all'attività di riscossione coattiva ai sensi dell'art. 53 del d.lgs. n. 446/1997, sarebbe anche l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti;
- la richiesta del requisito di un certo numero di dipendenti non sarebbe né limitativa della concorrenza né connessa alla classe demografica dell'ente locale;



VISTO l'Avviso con estratto del bando di gara che prevede al punto 7 (Descrizione del servizio): «Il servizio ha ad oggetto l'affidamento in appalto della riscossione coattiva delle entrate tributarie IMU e TASI, di accertamento e riscossione coattiva della TARI e per il servizio disgiunto di gestione, accertamento e riscossione ordinaria e coattiva del canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria di Povegliano Veronese. [...] Le attività dovranno essere svolte mediante gli strumenti previsti dalla normativa vigente al momento dell'avvio della riscossione coattiva [...]; al punto 9 (Modalità di gestione del servizio) è previsto che «Le attività di riscossione coattiva dovranno essere realizzate con efficacia ed efficienza [...]; al punto 10 (Corrispettivo del servizio) si fa nuovamente riferimento all'attività di riscossione coattiva; al punto 12 (Organizzazione del servizio), l'attività è descritta come «esecuzione delle attività finalizzate all'accertamento di ogni fattispecie imponibile affidata non dichiarata e/o non versata in materia tributaria per tutte le annualità consentite nel periodo di vigenza del contratto; svolgere attività di riscossione dei tributi evasi, la riscossione coattiva degli stessi [...]. Al punto 13.2 (Requisiti di idoneità professionale) è richiesto, a pena di esclusione, che i concorrenti siano iscritti, «b) nell'Albo dei soggetti abilitati ad effettuare attività di accertamento e riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni [...] ai sensi dell'art. 53 del D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 [...] c) nonché in possesso di licenza TULPS, ex art. 15, per attività di recupero crediti». Quale requisito di capacità tecnica e professionale (punto 13.4), al concorrente è inoltre richiesto di «d) disporre di un numero medio annuo di dipendenti regolarmente assunti nel triennio 2019/2020/2021 non inferiore a 15 unità ivi compresi almeno un dirigente ed un ufficiale di riscossione»;

VISTO l'art. 52, comma 5, lett. b) del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, secondo cui «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 [...]»;

VISTO l'art. 115 del Testo Unico delle Leggi di Pubblica Sicurezza R.D. 18 giugno 1931, n. 773, ai sensi del quale «Le attività di recupero stragiudiziale dei crediti per conto di terzi sono soggette alla licenza del Questore. A esse si applica il quarto comma del presente articolo e la licenza del questore abilita allo svolgimento delle attività di recupero senza limiti territoriali, osservate le prescrizioni di legge o di regolamento e quelle disposte dall'autorità»;

VISTA la giurisprudenza (Cons. Stato, 22 aprile 2015, n. 1999) che ha evidenziato come «l'attività di accertamento e di riscossione di entrate pubbliche sono riservate *ex lege* ai soggetti iscritti all'Albo di cui all'articolo 53 del d. lgs. n. 446 del 1997. [...] La riscossione, come è noto, consiste, infatti, in quella fase o momento della procedura finanziaria della gestione delle entrate nella quale l'agente della riscossione incassa in senso fisico e, quindi, in termini reali, il flusso monetario costituente l'adempimento della prestazione pecuniaria del debitore, non assumendo rilievo alcuno la circostanza che l'adempimento sia spontaneo o sia coattivo, integrando sempre e in ogni caso un materiale introito di somme, quale che sia la provenienza e la loro fonte. Non ricorre, quindi, distinzione tra riscossione volontaria e riscossione coattiva. L'Albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, in vigore dal 26 maggio 1998, istituito presso il Ministero delle finanze è l'Albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei medesimi e di altre entrate delle province e dei comuni. L'iscrizione all'Albo ai sensi del d.m. n. 289 del 2000 presuppone un capitale interamente versato di importo da un minimo di 775.000 euro a un massimo di 2.583.000 euro a seconda della popolazione dell'ente locale e requisiti di moralità più stringenti e severi di quelli in genere previsti per la partecipazione alle gare pubbliche e per il rilascio della licenza di recupero crediti; ciò in ragione della delicatezza del ruolo e dell'incasso di soldi pubblici. Inoltre,



i soggetti iscritti all'Albo, pur essendo soggetti privati, sono sottoposti alla responsabilità contabile erariale. L'iscrizione all'Albo per lo svolgimento di tale attività, oltre ad essere obbligatoria *ex lege*, costituisce un'imprescindibile e necessaria garanzia per l'ente locale stesso il quale affida le proprie entrate pubbliche o parte di esse ad un soggetto privato. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione, non sussiste alcun dubbio sul fatto che riguardi tutte le tipologie di entrate patrimoniali, quale che ne sia la natura, vista l'ampia dizione usata sia dalla legge delega ("tutte le fonti delle entrate locali") sia nel decreto attuativo ("tutte le altre entrate"). Dunque, «l'iscrizione all'albo dei riscossori costituisce requisito di ammissione necessario in capo ai concorrenti per l'affidamento del servizio in oggetto, in quanto per le attività di liquidazione, accertamento e riscossione delle entrate si manifesta particolarmente l'esigenza di controllo, preventivo e contestuale, sull'attività espletata dai soggetti agenti, in relazione alla loro capacità tecnica, finanziaria e morale, indipendentemente dalla marginalità della riscossione dedotta in gara» (Cons. Stato, sez. V, 3 ottobre 2005, n. 5271). Si evince altresì, dall'esame di ulteriore giurisprudenza in materia, che «frequentemente i Comuni affidano la riscossione dei loro tributi, che non risultano versati dai contribuenti, a società esterne specializzate, denominate "concessionari della riscossione". Queste società sono, di solito, confuse con le società di recupero crediti, pur svolgendo un'attività che si distingue notevolmente da queste per delle differenze per nulla trascurabili. Infatti, occorre rilevare che l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti, o come vengono semplicemente chiamate di "recupero crediti", viene svolta da soggetti che risultano essere in possesso di apposita licenza istituita dall'art. 115 del TULPS. Di contro, i "concessionari della riscossione" sono soggetti abilitati a svolgere l'attività di recupero dell'insoluto, cosiddetta coattiva, in base all'iscrizione all'Albo di cui all'art. 53 del d. lgs. n. 446 del 1997, ossia dotati di una serie di poteri che possono più agevolmente indurre il contribuente inadempiente al pagamento di quanto dovuto ed il processo di riscossione, in questo caso, prende l'avvio con l'invio di un'ingiunzione di pagamento, come appunto l'avviso di messa in mora, al quale potrà fare seguito, nell'ipotesi in cui il debitore non ottemperi al pagamento, l'emissione di atti molto più invasivi a carico di quest'ultimo (Comm. trib. regionale Sicilia Palermo Sez. VIII, Sent., 24 febbraio 2020, n. 1156);

CONSIDERATO che l'oggetto della gara, per come descritto nell'Avviso sopra richiamato, risulta essere il servizio di accertamento e di riscossione, ordinaria e coattiva, dei tributi dell'ente, attività per la quale è richiesta l'iscrizione al menzionato Albo di cui all'art. 53 del d.lgs. 446/1997, mentre l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti, soggetta ad apposita licenza ai sensi dell'art. 115 del TULPS, non è menzionata nell'oggetto della gara né nella descrizione del servizio;

CONSIDERATO che ai sensi dell'art. 51, co. 1 del d.lgs. 50/2016 «al fine di favorire l'accesso delle microimprese, piccole e medie imprese, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali [...] ovvero in lotti prestazionali [...] in conformità alle categorie o specializzazioni [...]. Le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera d'invito»;

CONSIDERATO che «nell'affidamento di servizi eterogenei tra loro, le stazioni appaltanti devono procedere a gare separate, ovvero ad un'unica gara suddivisa in più lotti funzionali o prestazionali, conformemente al settore di lavori, servi e forniture richiesti, al fine di garantire un adeguato livello di concorrenza, soprattutto tra piccole e medie imprese, che diversamente si vedrebbero estromesse in caso di accorpamento di prestazioni disomogenee, specie laddove i servizi posti a gara richiedano requisiti di capacità tecnico professionali tra loro distinti. Tale principio, come recepito all'art. 51 del d.lgs. 50/2016, non costituisce una regola inderogabile, in quanto la norma consente alla stazione appaltante di derogarvi per giustificati motivi, che devono però essere puntualmente espressi nel bando o nella lettera di invito, proprio perché il precetto della ripartizione in lotti è funzionale alla tutela della concorrenza (Cons. Stato, Sez. V, 7 febbraio 2020, n. 973). L'adozione dell'opzione del lotto unico risulta



ragionevole in particolare laddove la scelta sia adeguatamente motivata e la commessa interessi servizi omogenei (Cons. Stato, Sez. V, 5 aprile 2022, n. 2517);

RITENUTO che, qualora l'Amministrazione comunale ritenga di affidare sia il servizio di accertamento e riscossione delle proprie entrate sia l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti con un'unica gara, occorre che l'oggetto della gara e la descrizione del servizio facciano chiaramente riferimento a entrambe le attività. Al fine di garantire un ampliamento della concorrenza e favorire l'accesso al mercato occorre inoltre motivare la mancata suddivisione in lotti, in quanto si tratta di attività distinte per l'esercizio delle quali sono richiesti requisiti di idoneità professionale specifici;

CONSIDERATO che, con riguardo al requisito del numero medio annuo di addetti non inferiore a 15, già con parere reso con delibera n. 740 del 10 novembre 2021 l'Autorità ha evidenziato che la richiesta di un numero minimo di dipendenti va valutata, ai sensi dell'art. 83, co. 2 del d.lgs. 50/2016, sotto il profilo della proporzionalità e attinenza con l'oggetto del contratto. Infatti la giurisprudenza ha ritenuto sproporzionata e lesiva dei principi di concorrenza e massima partecipazione alle gare la richiesta di un organico di quindici unità in un caso di limitate dimensioni del Comune e tenuto conto del tipo di servizio da svolgere (TAR Lombardia, Sez. IV, 13 ottobre 2020, n.1895);

CONSIDERATO che il potere delle stazioni appaltanti di fissare discrezionalmente i requisiti di partecipazione incontra necessariamente i limiti della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto all'oggetto dell'affidamento, per scongiurare il rischio di determinare una eccessiva compressione della concorrenza (art. 83, co. 2 d.lgs. 50/2016);

RITENUTO che, alla luce della giurisprudenza citata, la richiesta di un numero medio annuo di addetti non inferiore a 15, ai fini della partecipazione, nel caso di specie non risulta motivata ed appare sproporzionata in un Comune di limitate dimensioni, tenuto conto dell'oggetto dell'affidamento;

Il Consiglio

ritiene, per le motivazioni che precedono, che:

- nel caso di specie il bando non è conforme alla normativa di settore in quanto, qualora l'Amministrazione comunale ritenga di affidare sia il servizio di accertamento e riscossione delle proprie entrate sia l'attività di recupero stragiudiziale dei crediti con un'unica gara, occorre che l'oggetto della gara e la descrizione del servizio facciano chiaramente riferimento a entrambe le attività. Al fine di garantire un ampliamento della concorrenza e favorire l'accesso al mercato occorre inoltre motivare la mancata suddivisione in lotti, in quanto si tratta di attività distinte, per l'esercizio delle quali sono richiesti requisiti di idoneità professionale specifici;
- la richiesta, ai fini della partecipazione, di un numero medio annuo di addetti non inferiore a 15 non risulta motivata ed appare sproporzionata in un Comune di limitate dimensioni, tenuto conto dell'oggetto dell'affidamento.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia



Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 10 giugno 2022

Per Il Segretario Maria Esposito

Valentina Angelucci

Firmato digitalmente