



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

PARERE N.105 del 17 giugno 2015

PREC 61/15/S

OGGETTO: Istanza di parere per la soluzione delle controversie ex art. 6, comma 7, lettera n) del d.lgs.163/2006 presentata da Tributaria Italia S.p.a. – Affidamento in concessione della gestione, accertamento e riscossione volontaria e coattiva delle entrate comunali e delle sanzioni amministrative – Importo a base di gara: euro 1.080.000,00 Durata: 9 anni - S.A.: Comune di Massa di Somma (NA).

Concessione di servizi – requisiti economico-finanziari restrittivi

Non è proporzionata ed è lesiva della concorrenza la richiesta di aver conseguito nel triennio un fatturato globale d'impresa non inferiore a tre volte l'importo complessivo a base d'asta, calcolato per nove anni.

La richiesta ai fini della partecipazione della titolarità di contratti in essere “da almeno 12 mesi” si presenta come requisito “ulteriore” non conforme al principio di proporzionalità.

La richiesta del volume di riscossione non è conforme al principio di proporzionalità in quanto la capacità richiesta a un'impresa concessionaria della riscossione di tributi non è dimostrata dalle somme di cui l'impresa ha la semplice e momentanea detenzione per conto di altro soggetto.

Artt. 30, 41 e 42 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163

Il Consiglio

VISTA l'istanza prot. n. 3429 del 15 gennaio 2015 presentata da Tributaria Italia S.p.a., che lamenta la sproporzione dei requisiti economico-finanziari richiesti dal bando di gara in oggetto, ritenuti discriminatori, ed inoltre reputa la lex specialis non conforme alla deliberazione del Consiglio Comunale recante indicazioni in ordine alla predisposizione degli atti di gara, con particolare riferimento alla previsione delle percentuali di aggio che costituiscono il corrispettivo del concessionario;

VISTE le memorie dell'istante e della S.A., la quale rappresenta che i requisiti di capacità richiesti ai fini della partecipazione sono rapportati all'entità delle entrate comunali da affidare in riscossione, che ammontano a euro 1.800.000,00 annui per un totale di 16.200.000,00 per nove anni, ed inoltre



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

evidenza che il Responsabile del Settore ha solamente rimodulato gli aggi suddividendoli in base alle attività oggetto dell'appalto;

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale n. 3 del 15 aprile 2014, con cui si dava mandato al Responsabile del competente Settore «di porre in essere tutti gli adempimenti necessari all'indizione di una gara d'appalto ad evidenza pubblica per un periodo non inferiore ad anni sette secondo i dettami e le modalità del d.lgs. 163/2006», e di «tenere conto, negli atti di gara, delle seguenti indicazioni: stabilire una percentuale massima del 9 per cento sulla riscossione volontaria TARSU e IMU; stabilire una percentuale massima del 15 per cento sulle riscossioni coattive di tutte le entrate; stabilire una percentuale massima del 30 per cento sulla riscossione volontaria dei tributi minori e codice della strada»;

VISTO il capitolato d'oneri che all'art. 16 ("Corrispettivo e rimborsi") che prevede, quale corrispettivo, l'aggio di aggiudicazione, e definisce le seguenti percentuali: un aggio non superiore al 2% per riscossione volontaria IMU, TASI e TARI e un aggio non superiore al 7% per la gestione ordinaria dei medesimi tributi; un aggio non superiore al 25% per la gestione ordinaria e straordinaria e riscossione volontaria di ICP,DPA e COSAP e un aggio non superiore al 9% per gestione e riscossione delle sanzioni del codice della strada; un aggio non superiore al 25% per accertamento sugli incassi realizzati prima dell'emissione dell'ingiunzione fiscale e un aggio non superiore al 37% per accertamento sugli incassi realizzati dopo l'emissione dell'ingiunzione fiscale; un aggio non superiore al 15% per la riscossione coattiva di tutte le entrate;

VISTO il disciplinare di gara, che all'art. 3 richiedeva, quali requisiti speciali di partecipazione: di avere in gestione da almeno 12 mesi servizi presso 2 comuni di classe V o superiori; di aver svolto tali servizi nel triennio precedente in un comune di classe V o superiore; di aver conseguito nel triennio un fatturato specifico di almeno 240.000,00 euro (due volte quello annuo a base d'asta); di aver conseguito nel triennio un fatturato globale d'impresa non inferiore a 3.240.000 euro (tre volte l'importo complessivo a base d'asta) e aver avuto nel triennio un volume di riscossione non inferiore a 5.400.000,00 euro, pari a circa tre volte la somma delle entrate affidate;

VISTI i Pareri di Precontenzioso n. 36 del 26 febbraio 2014, dove si rammenta che la richiesta del possesso di un fatturato minimo globale, negli ultimi tre anni, pari al triplo dell'importo posto a base d'asta, è lesiva dei principi posti a tutela della libera concorrenza e del mercato (v. anche parere AVCP n. 95 del 13 maggio 2010), e n. 125 del 6 giugno 2014 dove si rammenta che «per i servizi e le forniture (artt. 41 e 42 del d.lgs. 163/2006), è lasciata ampia discrezionalità alle stazioni appaltanti circa la



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

possibilità di prevedere requisiti di partecipazione e di qualificazione più rigorosi e restrittivi di quelli minimi stabiliti dalla legge, purché tali prescrizioni rispettino i principi di proporzionalità e ragionevolezza, in modo tale da non restringere oltre lo stretto indispensabile la platea dei potenziali concorrenti e da non preconstituire situazioni di assoluto privilegio (AVCP, deliberazione n. 92 del 7 novembre 2012; parere n. 83 del 29/04/2010 e n. 110 del 27/05/2010, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 8914 del 29 dicembre 2009, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 2304 del 3 aprile 2007, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 6534 del 23 dicembre 2008). La ragionevolezza dei requisiti, però, non deve essere valutata in astratto, ma in correlazione al valore dell'appalto e alle specifiche peculiarità dell'oggetto della gara. L'Autorità, al pari della giurisprudenza, ha più volte affermato che la richiesta di fatturato relativa al triennio pregresso, qualora superi il doppio dell'importo a base della gara, debba ritenersi incongrua o non proporzionata e lesiva della concorrenza (v. anche Parere n. 59 del 7 maggio 2009); non si rinviene inoltre un nesso imprescindibile tra l'affidabilità del futuro contraente e l'esser titolare di contratti in essere da almeno 12 mesi per servizi oggetto della gara, ben potendosi dimostrare lo stesso livello di capacità tecnico professionale con la titolarità di contratti già eseguiti o appena conclusi al momento della presentazione dell'offerta (cfr. Deliberazione n. 1 del 29 gennaio 2014);

VISTA la giurisprudenza del Consiglio di Stato (sez. V 13 settembre 2005, n. 4706), secondo la quale «Le somme riscosse dai contribuenti, che l'esattore deve riversare all'ente concedente, non entrano nel "volume di affari" del concessionario esattore. Il volume di affari del concessionario è rappresentato unicamente dalle somme introitate per il servizio reso alle amministrazioni concedenti, cioè dal corrispettivo per il servizio di riscossione dei tributi (dall'aggio). [...] La capacità richiesta alle imprese concorrenti non è certamente dimostrata dalle somme di cui l'impresa ha la semplice e, deve aggiungersi, momentanea detenzione per conto di altro soggetto, come è nel caso delle somme riscosse da parte di un'impresa concessionaria della riscossione di tributi»;

RITENUTO che, nel caso di specie, il requisito del fatturato globale richiesto è lesivo della concorrenza e che le percentuali di aggio previste nel capitolato d'appalto si discostano dagli indirizzi dettati con deliberazione del Consiglio Comunale (in particolare non sembra rispettata l'indicazione della percentuale massima del 30 per cento sulla riscossione volontaria dei tributi minori unitamente a quella che riguarda le sanzioni del codice della strada, e non appare giustificata dal tenore della deliberazione comunale la previsione di un aggio non superiore al 25% per accertamento sugli incassi realizzati prima dell'emissione dell'ingiunzione fiscale e di un aggio non superiore al 37% per accertamento sugli incassi realizzati dopo l'emissione dell'ingiunzione fiscale);



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

RILEVATO che sulla questione posta può decidersi ai sensi dell'art. 8 del Regolamento sull'esercizio della funzione di componimento delle controversie di cui all'art. 6, comma 7, lett. n) del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;

Il Consiglio

ritiene, nei limiti di cui in motivazione che:

- non è proporzionata ed è lesiva della concorrenza la richiesta di aver conseguito nel triennio un fatturato globale d'impresa non inferiore a tre volte l'importo complessivo a base d'asta, che risulta calcolato per nove anni;
- la richiesta della titolarità di contratti in essere da almeno 12 mesi per i servizi oggetto della gara si presenta come requisito "ulteriore" non conforme al principio di proporzionalità;
- la richiesta del volume di riscossione non è conforme al principio di proporzionalità in quanto la capacità richiesta a un'impresa concessionaria della riscossione di tributi non è dimostrata dalle somme di cui l'impresa ha la semplice e momentanea detenzione per conto di altro soggetto;
- le percentuali di aggio previste nel capitolato si discostano dagli indirizzi espressi dal Consiglio Comunale.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 25 giugno 2015

Il Segretario Rosetta Greco