

## La questione dell'iscrizione all'albo dei riscuotitori nello svolgimento del servizio di recupero crediti

### Premessa

Le sentenze di seguito presentate attengono alla questione, assai rilevante, che riguarda il contenuto delle funzioni e delle **attività connesse alla liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate comunali**, e concerne, in particolare, **lo stabilire se l'obbligo d'avvalersi di soggetti iscritti all'albo** di cui all'art. 53, D.Lgs. n. 446/1997, riguardi tutte le attività di gestione delle entrate locali e dei tributi o, al contrario, se sia possibile affidare ad imprese non iscritte all'albo, attività propedeutiche, di supporto, meramente esecutive, svolte sotto la direzione, il controllo e la diretta responsabilità del funzionario dell'amministrazione preposto al servizio.

L'argomento, di particolare spessore, e tutt'oggi all'attenzione dei Comuni e delle società di gestione/altri soggetti che intendono approcciarsi a questa realtà di rilievo imprenditoriale è, appunto, **l'esatto confine tra ciò che è attività di liquidazione/accertamento/riscossione e ciò che, invece, è semplice attività strumentale/propedeutica/preordinata alla liquidazione, all'accertamento e alla riscossione delle entrate locali**, e in quanto tale non rientrante nella fattispecie che esige, per il suo affidamento, la selezione di soggetti iscritti all'albo in esame.

Il tema, di fondamentale consistenza, non è soltanto squisitamente di natura amministrativa, ma può avere rilevanza contabile, civile e penale, con conseguenze a carico sia dell'affidante, sia dell'affidatario:

- in quanto gli eventuali compensi riconosciuti a soggetto non abilitato *ex lege* allo svolgimento della funzione/attività/servizio, può costituire danno erariale;
- atteso che la comunicazione a terzi non autorizzati dei nominativi e degli altri dati di cittadini/contribuenti/soggetti debitori, appare in contrasto con la normativa in materia di trattamento dei dati personali<sup>1</sup>;
- per l'esercizio abusivo di pubbliche funzioni, quale potrebbe apparire la riscossione di entrate pubbliche al di fuori di norme di legge che lo consentono<sup>2</sup>;
- per l'eventuale abuso d'ufficio posto in essere dal funzionario che procede all'affidamento a soggetto non titolato<sup>3</sup>;
- per l'effetto dell'inesistenza di ogni atto posto in essere dall'affidatario non abilitato.

---

<sup>1</sup> D.Lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

<sup>2</sup> Art. 347 c.p.

<sup>3</sup> Art. 323 c.p.

**INDICE SENTENZE**

- 1) TAR Lazio, sez. II, sentenza 13 giugno 2017, n. 6956
- 2) Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 31 gennaio 2017, n. 380
- 3) TAR Lombardia-Milano, sez. IV, sentenza 27 gennaio 2017, n. 210
- 4) TAR Puglia-Bari, sez. I, sentenza 24 marzo 2016, n. 424
- 5) TAR Calabria-Catanzaro, sez. II, sentenza 4 novembre 2005, n. 1881
- 6) TAR Lombardia-Brescia, sez. I, sentenza 17 ottobre 2005, n. 986

1) TAR Lazio, sez. II, sentenza 13 giugno 2017, n. 6956

N. 06956/2017 REG.PROV.COLL.

N. 01782/2017 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio  
(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1782 del 2017, proposto da:

ANACAP - Associazione Nazionale Aziende Concessionarie Servizi Entrate Enti Locali, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Dicuonzo e Berardino Di Benedetto, con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via Cicerone, 28;

contro

Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Gaetano Vicicone, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Terracciano in Roma, piazza San Bernardo 101;

*per l'annullamento*

del bando "Servizi di accertamento e riscossione dei tributi per l'abilitazione di fornitori per la categoria: Servizi di supporto all'accertamento e alla riscossione in forma diretta per gli enti locali per la partecipazione al mercato elettronico della Pubblica Amministrazione, di cui all'art. 36, comma 6, del D. Lgs. 18 aprile 2016 n. 50";

degli allegati al bando e in particolare dell'allegato 1 nella parte in cui prevede la partecipazione al bando (5.2 e 5.2.1) per i "Servizi di accertamento e riscossione dei tributi" e per le attività di supporto alla riscossione in forma diretta per gli enti locali, precisando che "il supporto richiesto da ciascun Ente potrà riguardare una o più attività afferenti ad una o più delle seguenti fasi: a) riscossione ordinaria; b) accertamento; c) recupero stragiudiziale; d) riscossione coattiva";

del capitolato d'onori nella parte in cui prevede per "le attività di cui al paragrafo 5.2.1, lettera c) del Capitolato Tecnico, il possesso della licenza ex art. 115 R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (TULPS),

ovvero di altra abilitazione allo svolgimento delle predette attività ai sensi della normativa vigente”;

di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consip S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2017 il dott. Roberto Caponigro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Visto che la ricorrente ha premesso quanto segue:

- la Consip Spa, nella sua qualità di centrale unica di committenza nazionale, ha bandito una procedura finalizzata alla abilitazione di fornitori per la categoria “Servizi di supporto all'accertamento e alla riscossione in forma diretta per gli enti locali”;

- il bando ha indicato che “il supporto richiesto da ciascun Ente potrà riguardare una o più attività afferenti a una o più delle seguenti fasi: a) riscossione ordinaria; b) accertamento; c) recupero stragiudiziale; d) riscossione coattiva”;

- tra i “requisiti per l'abilitazione del fornitore”, il punto 3 del Capitolato, oltre a prevedere l'iscrizione del fornitore nel registro della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, impone, per le predette attività di supporto, “il possesso della licenza ex art. 115 R.D.

18 agosto 1931, n. 773 (TULPS) ovvero di altra abilitazione allo svolgimento delle predette attività ai sensi della normativa vigente”;

- il TAR Lazio, con sentenza della Seconda Sezione n. 5470 del 2016, passata in giudicato, ha statuito in ordine alla necessità di prevedere “una disciplina sia in materia di requisiti di onorabilità, professionalità e dell'assenza di cause di incompatibilità dei legali rappresentanti degli operatori economici, sia in materia di idoneità finanziaria, tecnica ed organizzativa”;

- il bando elenca una attività, quella del recupero stragiudiziale della entrata tributaria, che non appare essere di mero supporto ed introduce una diversa modalità di riscossione dell'entrata pubblica non prevista da alcuna norma legislativa;

Visto che la ricorrente ha proposto le seguenti censure:

- il TAR Lazio, Seconda Sezione, con la sentenza n. 5470 del 2016, ha annullato la prescrizione contenuta nel precedente bando Consip riguardante lo stesso servizio nella parte in cui aveva previsto, a pena di esclusione, che il fornitore fosse iscritto all'albo di cui

agli artt. 52 e 53 d.lgs. n. 446 del 1997. L'effetto conformativo avrebbe vincolato la successiva attività della Consip di riesercizio del potere, atteso che il giudice, quando accerta l'illegittimità dell'atto e le ragioni che lo provocano, stabilisce, come nel caso di specie, quale è il corretto modo di esercizio del potere, fissando le regole alle quali l'Amministrazione deve attenersi nella successiva attività;

- la necessità di prevedere, in relazione alle delicate funzioni di rilevanza pubblicistica a cui afferiscono i servizi di supporto in questione, una specifica disciplina sia in materia di requisiti di onorabilità e di professionalità sia in materia di requisiti di idoneità finanziaria, tecnica ed organizzativa, la semplice iscrizione alla CCIA e il possesso della licenza ex art. 115 TULPS costituirebbe un inescusabile errore ed una evidente elusione del giudicato. In sostanza, l'autorizzazione ex art. 115 TULPS non garantirebbe la presenza dei suddetti requisiti;

- le attività di supporto al recupero stragiudiziale e alla riscossione ordinaria previste dal bando desterebbero perplessità. In particolare: la riscossione ordinaria dei tributi avverrebbe senza l'esercizio di alcuna attività da parte dell'ente locale titolare del credito di imposta in quanto si compie e si realizza attraverso un comportamento volontario del debitore, il quale provvede al versamento spontaneo dell'imposta; la modalità di riscossione delle entrate pubbliche attraverso le imprese che svolgono attività di recupero stragiudiziale per conto di privati non sarebbe prevista nell'ordinamento;

Visto che l'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza di questa Sezione 9 marzo 2017, n. 1161;

Ritenuto che il ricorso sia infondato e vada di conseguenza respinto;

Ritenuto, infatti, che:

- la sentenza di questa Sezione n. 5470 del 2016 (così come la sentenza di questa Sezione n. 4649 del 2016) ha annullato gli atti del bando "servizi di accertamento e riscossione dei tributi" per l'abilitazione di fornitori per la categoria: servizi di supporto all'accertamento e alla riscossione in forma diretta per gli enti locali per la partecipazione al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'art. 328 comma 1, d.P.R. 207/10, pubblicato sul sito dell'Ente in data 23 dicembre 2015, nella parte in cui, tra i requisiti per l'abilitazione del fornitore, richiede di "essere un soggetto affidatario delle attività di cui all'art. 52 comma 5 lettera b) D.Lgs. n. 446/97";

- detta sentenza ha ritenuto "che il servizio cui si riferisce la gara richiede al fornitore di rendere solo ed esclusivamente attività di supporto e che non è prevista alcuna attività di recupero affidata all'aggiudicatario, né alcuna amministrazione di denaro pubblico da parte di quest'ultimo, sicché risulta del tutto ingiustificata la clausola del bando che prevede, ai fini dell'abilitazione, l'iscrizione all'Albo dei concessionari, in tal modo limitando eccessivamente la concorrenza in favore degli operatori iscritti all'albo di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/1997, specie in ragione

dell'indiretto riferimento agli elevati requisiti finanziari previsti dall'art. 6 del D.M. 11 settembre 2000, n. 289. Né giova alla CONSIP invocare il potere discrezionale delle stazioni appaltanti di fissare discrezionalmente i requisiti di partecipazione, dal momento che tale potere incontra necessariamente i limiti della ragionevolezza, della proporzionalità e del rispetto del principio della libera concorrenza, per scongiurare il rischio di determinare una eccessiva compressione della concorrenza, che nel caso in esame discende dalla suddetta clausola che limita la concorrenza in favore degli operatori iscritti all'albo dei concessionari di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/1997”;

- la stessa sentenza ha soggiunto che “dall'annullamento parziale del bando - nella parte relativa al punto 3), lett. a5), che tra i requisiti per l'abilitazione del fornitore richiede di “essere un soggetto affidatario delle attività di cui all'art. 52, comma 5 lettera b) D.Lgs. 446/97” – discende, quale effetto conformativo della presente pronuncia, la necessità della CONSIP di prevedere, in relazione delle ‘delicate funzioni di rilevanza pubblicistica’ a cui afferiscono i servizi di supporto in questione, una specifica disciplina sia in materia di requisiti di onorabilità, di professionalità e dell'assenza di cause di incompatibilità dei legali rappresentanti degli operatori economici, tenendo conto delle previsioni degli articoli 7, 9 e 10 del D.M. 11 settembre 2000, n. 289, sia in materia di requisiti di idoneità finanziaria, tecnica ed organizzativa degli operatori economici, tenendo conto dell'esigenza di non determinare una ingiustificata compressione della concorrenza”;

- la Consip, in esecuzione delle sentenze di questa Sezione nn. 4649 e 5470 del 2016, ha pubblicato un nuovo bando per i “servizi di accertamento e riscossione dei tributi” di abilitazione al mercato elettronico della pubblica amministrazione, previa eliminazione del requisito contestato e formulando una diversa indicazione dei requisiti soggettivi;

- la doglianza di violazione o elusione del giudicato non può essere condivisa in quanto la stazione appaltante, nel riesercizio del potere, ha tenuto conto di quanto espressamente statuito dalle richiamate pronunce giurisdizionali circa l'esigenza “di non determinare una ingiustificata compressione della concorrenza”, atteso che, nel richiedere un requisito meno restrittivo, ha determinato una maggiore facilità di accesso degli operatori ai fini dell'abilitazione e della successiva permanenza nel mercato elettronico della pubblica amministrazione;

- la previsione contenuta nel capitolato d'onori, che richiede, oltre all'iscrizione nel registro della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, il possesso della licenza ex art. 115 R.D. 18 giugno 1931, n. 773 (TULPS), ovvero di altra abilitazione, per lo svolgimento delle attività di recupero stragiudiziale non può ritenersi né manifestamente illogica né di per sé in contrasto con le esigenze di professionalità e di idoneità che devono presiedere il corretto svolgimento delle attività de quibus e d'altra parte, il bando in discorso, come correttamente messo in rilievo dalla centrale di committenza, costituisce uno strumento di accesso al mercato elettronico della pubblica amministrazione, mentre sono le singole amministrazioni, in sede di generazione delle richieste di offerta, ad individuare il soggetto più confacente alle proprie esigenze;

- le perplessità prospettate dalla ricorrente riguardo alle attività di supporto al recupero stragiudiziale e alla riscossione ordinaria previste dal bando non sono persuasive;
  - l'attività di supporto alla riscossione ordinaria, infatti, non si pone in contrasto con il principio secondo cui la stessa si realizza attraverso il pagamento spontaneo di quanto dovuto, atteso che il "supporto" può riguardare una pluralità di attività ausiliarie;
  - l'attività di supporto al recupero stragiudiziale, parimenti, può concretarsi in una serie di attività funzionali allo scopo di consentire il recupero dei crediti in via bonaria, senza l'instaurazione di un giudizio, del tutto compatibili con la normativa di settore;
- Liquidate le spese del giudizio complessivamente in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, e poste le stesse a carico della ricorrente ed a favore della Consip.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda, respinge il ricorso in epigrafe.

Condanna la ricorrente al pagamento delle spese del giudizio, liquidate complessivamente in euro 3.000,00 (tremila/00), oltre accessori di legge, in favore della Consip.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente  
Silvia Martino, Consigliere  
Roberto Caponigro, Consigliere, Estensore

**2) Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 31 gennaio 2017, n. 380**

Publicato il 31/01/2017  
N. 00380/2017REG.PROV.COLL.  
N. 03741/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta) ha pronunciato la presente  
**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 3741 del 2016, proposto da:  
Abaco s.p.a., Engineering Tributi s.p.a., in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro  
tempore, entrambe rappresentate e difese dall'avvocato Pietro Di Benedetto C.F.  
DBNPTR45M19H096E, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Cicerone,  
28;

contro

Comune di Acquaviva delle Fonti, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto D'Addabbo C.F. DDDRRT71D23A662R, con  
domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Mazzini N. 73 Scala B Int. 2;  
nei confronti di

Gestione Servizi s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e  
difeso dall'avvocato Vito Aurelio Pappalepore C.F. PPPVTI62S04A662Y, con domicilio  
eletto presso Antonia De Angelis in Roma, via Portuense, 104;

Sincon Srl non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. PUGLIA - BARI: SEZIONE I n. 00424/2016, resa tra le  
parti, concernente affidamento servizi di supporto gestione, accertamento e riscossione  
entrate tributarie

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Acquaviva delle Fonti e di Gestione  
Servizi s.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 gennaio 2017 il Cons. Roberto Giovagnoli e  
uditi per le parti gli avvocati Pietro Di Benedetto, Roberto D'Addabbo, Vito Aurelio  
Pappalepore,;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO E DIRITTO**

Viene in decisione l'appello proposto dalle società Abaco s.p.a. e Engineering Tributi s.p.a.



per ottenere la riforma della sentenza, di estremi indicati in epigrafe, con la quale il T.a.r. Puglia, Bari, ha respinto il ricorso proposto in primo grado dalle odierne appellanti contro la determinazione n. 2 del 14 gennaio 2016, con cui il Comune di Acquaviva delle Fonti ha aggiudicato in via definitiva alla Gestione Servizi s.p.a. i servizi di supporto alla gestione, accertamento e riscossione delle entrate tributarie.

**2.** Si sono costituiti in giudizio per resistere all'appello il Comune di Acquaviva delle Fonti e la società Gestione Servizi s.p.a.

**3.** Alla pubblica udienza del 19 gennaio 2017, la causa è stata trattenuta per la decisione.

**4.** L'appello solleva un'unica questione di diritto, consistente nello stabilire se, rispetto alla gara oggetto del giudizio, fosse o meno necessaria l'iscrizione all'albo istituito dagli articoli 53 e 53 del decreto legislativo 15 dicembre 107, n. 446 e disciplinato dagli artt. 1 e 2 del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 11 settembre 2000, n. 289.

**5.** Il Collegio ritiene che alla questione debba darsi risposta negativa.

**6.** Risulta dirimente, in punto di fatto, la circostanza (che si desume dalla lettura del bando e del capitolato) che l'oggetto dell'appalto per cui è causa è l'attività di supporto alla gestione, accertamento e riscossione delle entrate tributarie, non anche l'affidamento di una concessione del servizio di gestione, accertamento e riscossione di imposte e tasse locali.

In particolare, dalla *lex specialis* si evince che il controllo e la responsabilità su tutte le attività di accertamento e riscossione rimane in capo alla stazione appaltante: il bando richiama, infatti, la deliberazione n. 13/2015 con la quale il Comune di Acquaviva delle Fonti ha internalizzato tutte le funzioni di accertamento e di riscossione dei tributi locali, a mezzo di conti dedicati intestati direttamente alla stessa Amministrazione.

Del resto, il capitolato prevede un corrispettivo fisso (art. 3), non correlato ai tributi locali accertati e riscossi. E lo stesso capitolato prevede l'applicazione della revisione dei prezzi di cui all'art. 115 d.lgs. n. 163 del 2006, istituto tipico dell'appalto e non della concessione.

Non vi è, quindi, per effetto dell'aggiudicazione dell'appalto de quo, alcuna attribuzione all'aggiudicatario di funzioni pubblicistiche, né alcun maneggio di denaro pubblico.

**7.** Le sopraindicate circostanze consentono di dare risposta negativa alla questione se sia necessaria, come requisito di partecipazione alla gara, l'iscrizione all'albo di cui agli artt. 52 e 53 d.lgs. n. 446 del 1997.

In tal senso va richiamata la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato (cfr., in particolare, Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2014, n. 1421), che ha chiarito che il requisito di cui agli artt. 52 e 53 d.lgs. n. 446 del 1997 (e la inerente garanzia di affidabilità patrimoniale che esso sottende), in tanto si giustifica, in quanto oggetto dell'affidamento sia il maneggio del denaro di pertinenza dell'ente pubblico che contraddistingue la posizione dell'agente (o concessionario) della riscossione delle entrate. La sentenza citata ha chiarito che, mancando l'attribuzione del maneggio del denaro pubblico, il requisito in questione non solo non è necessario, ma la sua eventuale previsione da parte del bando, risulterebbe illegittima, perché irragionevole e sproporzionata

**8.** Alla luce del principio di diritto enunciato dalla richiamata sentenza di questo Consiglio n. 1421 del 2014 (che il Collegio condivide, non ravvisando ragioni per discostarsene) l'appello deve, pertanto, essere respinto.

**9.** Le spese del giudizio di appello seguono la soccombenza e sono liquidate in complessivi € 3.000, oltre agli accessori di legge, a favore del Comune di Acquaviva delle Fonti e della società Gestione Servizi s.p.a.

**P.Q.M.**

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna le società appellanti, in solido e in parti uguali, al pagamento delle spese processuali a favore del Comune di Acquaviva delle Fonti e della società Gestione Servizi s.p.a., che liquida, per ciascuna parte appellata, in complessivi € 3.000, oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 gennaio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente  
Paolo Troiano, Consigliere  
Roberto Giovagnoli, Consigliere, Estensore  
Stefano Fantini, Consigliere  
Daniele Ravenna, Consigliere

L'ESTENSORE  
Roberto Giovagnoli

IL PRESIDENTE  
Francesco Caringella

IL SEGRETARIO

**3) TAR Lombardia-Milano, sez. IV, sentenza 27 gennaio 2017, n. 210**

Publicato il 27/01/2017  
N. 00210/2017 REG.PROV.COLL.  
N. 01239/2016 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia  
(Sezione Quarta)  
ha pronunciato la presente  
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1239 del 2016, proposto da:  
Eco.S.E.I.B. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso  
dagli avvocati Nicola Seminara C.F. SMNNCL54T12C351U, Ercole Romano C.F.  
RMNRCL39H14H224J, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Milano,  
viale Bianca Maria, 23;

contro

Comune di Binago, in persona del Sindaco legale rappresentante pro tempore,  
rappresentato e difeso dall'avvocato Giovanni Murgia C.F. MRGGNN69D29C933U, con  
domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Guido Demurtas in Milano, via Aldo Lusardi, 7;

nei confronti di

Aspem S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Alberto Salvadori C.F. SLVLR73L17B157G, domiciliato presso la Segreteria  
del Tribunale in Milano, via Corridoni, 39;

per l'annullamento previa sospensione

- della determinazione del Responsabile del Servizio del Comune di Binago n. 165 del 26.4.2016 di approvazione della procedura di affidamento del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati, tenuta dei registri, statistiche, report e MUD nonché gestione taxa rifiuti, con aggiudicazione definitiva del servizio alla controinteressata;
- del provvedimento di ammissione del controinteressato alla gara, di ogni altro atto consequenziale ed esecutivo, tra cui la comunicazione di aggiudicazione definitiva del 28.4.2016 prot. 3741 ed il contratto d'appalto, ove nelle more stipulato, di ogni altro atto

presupposto, tra cui l'aggiudicazione provvisoria approvata con determinazione dello stesso Responsabile n. 137 del 7.4.2016;

- del bando, del disciplinare di gara, del capitolato speciale nella parte in cui, relativamente al servizio di gestione della tassa rifiuti (TARI) non viene richiesta, quale requisito di capacità tecnica e professionale, l'iscrizione all'Albo di cui all'art. 53 c. 1 D.Lgs. n. 446/97, necessaria per l'attività di accertamento e riscossione dei tributi e di tutte le entrate pubbliche, e viene invece ritenuto sufficiente un pregresso servizio di gestione;

- del disciplinare di gara, titolo III, n. 5), lett. d);  
nonché per la dichiarazione di inefficacia del contratto medio tempore stipulato dalla stazione appaltante con l'aggiudicataria con richiesta di subentro nella gestione del servizio;

nonché per la condanna della stazione appaltante al risarcimento del danno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Binago e di Aspem S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 dicembre 2016 il dott. Fabrizio Fornataro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Eco.S.E.I.B. S.r.l. impugna i provvedimenti indicati in epigrafe, deducendone l'illegittimità per violazione di legge ed eccesso di potere sotto diversi profili e ne chiede l'annullamento. Si costituiscono in giudizio il Comune di Binago e Aspem S.p.A., eccependo l'infondatezza del ricorso avversario, di cui chiedono il rigetto.

Con ordinanza n. 777/2016, depositata in data 24 giugno 2016, il Tribunale respinge la domanda cautelare formulata dalla ricorrente.

Le parti producono memorie e documenti.

All'udienza del 15 dicembre 2016 la causa viene trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

1) Dalla documentazione prodotta in giudizio e dalle allegazioni delle parti emerge che: a) in data 13 novembre 2015, il Comune di Binago indiceva una gara per l'"affidamento del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani e assimilati, tenuta dei registri, statistiche, report e MUD, nonché gestione tassa rifiuti", da assegnare secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, per la durata di tre anni e con importo a base d'asta di euro 1.121.681,70; b) all'esito delle operazioni di gara, si collocava al primo posto Aspem S.p.A., seguita da Eco.S.E.I.B. S.r.l. (partecipante alla gara in Ati con Etruria Servizi s.r.l.); c) la stazione appaltante disponeva la verifica di congruità delle prime due offerte; d) nel

corso della procedura la ricorrente chiedeva l'esclusione della controinteressata dalla gara, perché non abilitata allo svolgimento dell'attività di accertamento e riscossione dei tributi, non essendo iscritta nello specifico albo ministeriale; e) con determinazione del 7 aprile 2016 n. 137, la stazione appaltante dichiarava la controinteressata aggiudicataria provvisoria, subordinatamente "alla verifica e ai riscontri di legge in merito all'assenza in capo all'aggiudicataria del requisito di iscrizione all'Albo dei soggetti abilitati alle attività di accertamento e riscossione dei tributi locali D.Lgs. 446/97"; f) con determinazione del 26 aprile 2016 n. 165, la stazione appaltante aggiudicava in via definitiva il servizio in favore di Aspem S.p.A., ritenendo che "l'iscrizione allo speciale Albo previsto dall'art. 53 D.L.vo 446/97" non è necessaria, essendo sufficiente lo svolgimento di un "servizio analogo", atteso che l'"attività richiesta all'appaltatore" è di "supporto organizzativo e procedimentale alla funzione pubblica di accertamento e riscossione della TARI" e che tra le "attività commesse all'affidatario non è compresa la funzione pubblicistica di accertamento e riscossione", essendo "le somme versate dal contribuente direttamente introitate nel bilancio comunale senza che l'affidatario abbia maneggio di denaro pubblico"; g) in data 3 novembre 2016 la stazione appaltante stipulava il contratto con l'aggiudicataria.

2) Eco.S.E.I.B. S.r.l. lamenta, da un lato, la violazione degli artt. 52 e 53 del d.l.vo 1997 n. 446, in quanto l'aggiudicataria non è abilitata allo svolgimento dell'attività di accertamento e riscossione dei tributi, non essendo iscritta nello specifico albo ministeriale, dall'altro, la violazione del disciplinare di gara, in quanto l'aggiudicataria non avrebbe documentato il possesso del requisito di partecipazione consistente nell'aver svolto, nei tre anni antecedenti la pubblicazione del bando, "la gestione così come normato all'art. 30 del capitolato speciale d'appalto della tassa rifiuti per un bacino di utenza pari o superiore a 5.000 abitanti".

Le censure sono infondate.

2.1) Con il primo motivo, la ricorrente contesta, in via principale, il provvedimento di aggiudicazione, evidenziando che la controinteressata è priva del requisito consistente nell'iscrizione all'albo previsto dall'art. 53 del d.l.vo 1997, n. 446, iscrizione prescritta dall'art. 52 del d.l.vo cit., laddove prevede che "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 soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1".

In via subordinata, contesta la *lex specialis* se intesa nel senso di non richiedere il possesso del requisito appena indicato.

Le due censure possono essere trattate congiuntamente, in quanto presuppongono, da un lato, l'individuazione delle attività per le quali è necessaria l'iscrizione all'albo previsto dall'art. 53 del d.l.vo 1997 n. 446, dall'altro, la definizione dell'oggetto del servizio di cui si tratta, al fine di verificarne la riconducibilità alle attività cui si riferiscono gli artt. 52 e 53 del d.l.vo cit..

Preliminarmente, va evidenziato che non è contestato che la *lex specialis*, complessivamente intesa ed in particolare l'art. 5 del disciplinare, non richieda il possesso

del requisito suindicato.

Quanto all'ambito di applicazione degli artt. 52 e 53 cit., il Tribunale precisa che:

- l'art. 52 del d.lgs. n. 446/1997 - nel disciplinare la potestà regolamentare generale delle province e dei comuni in materia di entrate proprie, anche tributarie - al comma 5 dispone che i predetti enti locali possono deliberare di "affidare a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate ... nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali", con la precisazione che l'affidamento deve avvenire in favore di soggetti rientranti nelle categorie indicate nello stesso comma 5, che comprende anche "i soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1" del medesimo decreto legislativo;
- l'art. 53 del d.l.vo n. 446/1997 prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'apposito "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, precisando, al comma 3, che con appositi regolamenti ministeriali "tenuto conto delle esigenze di trasparenza e di tutela del pubblico interesse, sentita la conferenza Stato-città, sono definiti le condizioni ed i requisiti per l'iscrizione nell'albo, al fine di assicurare il possesso di adeguati requisiti tecnici e finanziari, la sussistenza di sufficienti requisiti morali e l'assenza di cause di incompatibilità da parte degli iscritti, ed emanate disposizioni in ordine alla composizione, al funzionamento e alla durata in carica dei componenti della commissione di cui al comma 2, alla tenuta dell'albo, alle modalità per l'iscrizione e la verifica dei presupposti per la sospensione e la cancellazione dall'albo nonché ai casi di revoca e decadenza della gestione".
- in attuazione di tale disposizione è stato adottato il D.M. 11 settembre 2000, n. 289, recante il "regolamento relativo all'albo dei soggetti 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";
- vale precisare che l'art. 3, comma 1, di tale regolamento dispone che "l'iscrizione nell'albo è subordinata al riconoscimento da parte della commissione, di cui all'articolo 53, comma 2, del decreto legislativo n. 446 del 1997, nei confronti dei legali rappresentanti e dei soci delle società dei prescritti requisiti di onorabilità, di professionalità e dell'assenza di cause di incompatibilità; nonché, nei confronti delle società, dell'idoneità finanziaria, tecnica ed organizzativa alla gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e di quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni". Il successivo art. 6 disciplina i requisiti finanziari prevedendo, al comma 1, che "per l'iscrizione nell'albo sono richieste le seguenti misure minime di capitale interamente versato: a) settecentosettantacinquemila euro, per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e delle altre entrate nei comuni fino a 10.000 abitanti, con un numero di comuni contemporaneamente gestiti che, in ogni caso, non superino complessivamente i 100.000 abitanti; b) duemilionicinquecentottantatremila euro, per l'effettuazione, anche disgiuntamente, delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni";
- in sede di delimitazione dell'ambito di applicazione della disciplina richiamata, la giurisprudenza, cui aderisce il Tribunale (T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 10 maggio 2016, n. 5470; T.A.R. Lazio Roma, Sez. II, 4 giugno 2015, n. 7863; Consiglio di Stato, Sez. V, 20

aprile 2015, n. 1999; Consiglio di Stato 24 marzo 2014, n. 1421), precisa che l'iscrizione all'albo di cui all'articolo 53, comma 1, del decreto legislativo n. 446 del 1997 "trova la propria ratio nel maneggio del denaro di pertinenza dell'ente pubblico che contraddistingue la posizione dell'agente o concessionario della riscossione delle entrate";

- più in dettaglio, si evidenzia che per definire l'ambito di applicazione della disposizione dell'art. 53, comma 3, cit. occorre distinguere tra "l'affidamento delle attività di riscossione in senso stretto delle entrate (tributarie e non) degli enti locali (per la quale è richiesta l'iscrizione al suddetto albo) e l'affidamento delle attività di supporto alla gestione, accertamento e riscossione delle predette entrate, evidenziando che qualora l'oggetto dell'appalto sia costituito dall'attività di supporto alla gestione, accertamento e riscossione delle entrate tributarie degli enti locali, e non già dall'affidamento di una concessione del servizio di gestione, accertamento e riscossione di imposte e tasse locali, "non viene in rilievo l'attribuzione di funzioni pubbliche", mentre si configura una mera attività di supporto alla gestione, accertamento e riscossione quando "il controllo e la responsabilità su tutte le attività di accertamento e riscossione rimane in capo alla stazione appaltante, attraverso l'utilizzo di modelli da questa predisposti, nonché attraverso il controllo e l'assunzione di responsabilità da parte del funzionario responsabile del Comune su tutte le attività svolte dall'aggiudicataria" (cfr. tra le altre, T.A.R. Puglia Bari, sez. I, 24 marzo 2016, n. 424; Tar Lazio Roma, sez. II, 21 aprile 2016, n. 4649).

- insomma, l'attività puramente strumentale, propedeutica o comunque preordinata alla liquidazione, all'accertamento ed alla riscossione costituisce dunque attività diversa dalla riscossione in senso stretto, in quanto non comporta la delega al privato della potestà pubblicistica, connessa alla riscossione di somme per conto dell'ente;

- per completezza va evidenziato, al mero fine di ribadire il carattere consolidato dell'interpretazione ora riferita e ferma restando, ovviamente, la natura solo amministrativa delle determinazioni assunte dall'Anac, che la tesi ora espressa è stata recepita anche da tale Autorità, la quale, nel parere di precontenzioso n. 90 del 27 maggio 2015 - afferente all'affidamento dell'attività di creazione di un sistema informativo territoriale a supporto delle attività tributarie ed attività di accertamento e riscossione delle elusioni/evasioni dei tributi comunali - ha affermato, citando precedenti giurisprudenziali, che il requisito dell'iscrizione all'albo ex art. 53 del d.l.vo 1997 n. 446 è prescritto "solo per l'affidamento dei servizi di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e non anche in caso di attività di mero supporto ad esse, in cui il potere tributario resta di pertinenza del comune".

Nel caso di specie il servizio da aggiudicare riguarda attività solo strumentale, propedeutica e meramente preordinata alla liquidazione, all'accertamento ed alla riscossione di tributi locali, senza comportare l'assegnazione al privato della potestà pubblicistica, connessa alla riscossione di somme fiscalmente dovute.

L'art. 30 del capitolato speciale descrive le attività che l'aggiudicatario dovrà svolgere in sede di gestione della TARI, prevedendo che "1. Il servizio di gestione della Tassa Rifiuti — TARI, dovrà essere svolto nel rispetto delle seguenti prestazioni: a. attività di sportello (ricevimento denunce, variazioni denunce, informazioni conseguenti all'emissione delle bollette) da effettuare almeno 5 (cinque) giorni alla settimana con un minimo di 2 (due) ore al giorno mattina e/o pomeriggio, in sede comunale o diversa, purché a distanza non maggiore di km. 15 dalla sede comunale, back office (gestione della banca dati delle

utenze); b. attivazione entro 30 giorni dall'affidamento dell'appalto di un call center dedicato; c. compilazione, emissione ed invio di avvisi di pagamento a mezzo di modello F 24 aventi i contenuti e le caratteristiche definite dal comune, nei termini normati dal Regolamento di gestione della TARI e atti di volta in volta deliberati dall'Amministrazione Comunale; d. invio unitamente al modello F 24, dei dati identificativi dell'immobile, dei metri quadri e numero degli occupanti l'unità immobiliare; e. registrazione e rendicontazione al Comune dei pagamenti effettuati dai soggetti passivi TARI secondo le modalità indicate nell'avviso di pagamento medesimo; f. emissione e invio, mediante raccomandata A.R., di un primo sollecito di pagamento con spese postali anticipate dall'Appaltatore e successivo addebito delle stesse all'utente interessato dal sollecito; g. registrazione e rendicontazione all'Ufficio Tributi dei pagamenti effettuati a seguito del sollecito; h. emissione e invio avvisi di accertamento con spese postali anticipate dall'Appaltatore e successivo addebito delle stesse all'utente interessati dalla spedizione; i. registrazione e rendicontazione all'Ufficio Tributi dei pagamenti effettuati a seguito dell'avviso di accertamento; l. trasmissione dati, nel formato standard nazionale, per formazione del ruolo di riscossione coattiva da parte dell'Amministrazione Comunale; m. possibilità di accesso, in consultazione, al software utilizzato dall'Appaltatore per la banca dati e formazione di rete dedicata con un numero di postazioni pari a tre (intese come rilascio di password); n. informativa costante al Comune ed ai dipendenti interessati dalla gestione della tassa di informazioni aggiuntive aventi un carattere strumentale all'attività di gestione della TARI; 2. Le modalità esecutive del servizio dovranno essere svolte sulla base dei seguenti punti: a, con la diligenza e la professionalità dell'Impresa qualificata; b. nel pieno rispetto del vigente Regolamento TARI che l'Appaltatore dichiara di ben conoscere, e delle eventuali ulteriori disposizioni che l'Amministrazione si riserva di emanare durante il periodo di validità del contratto. L'Appaltatore è consapevole dell'importanza che assume il rispetto delle modalità e delle tempistiche di invio degli avvisi di pagamento che deve essere effettuato in base alle scadenze stabilite dall'Amministrazione Comunale; c acquisizione automatica, a propria cura e spese della banca dati esistente presso l'Ufficio Tributi, successivo aggiornamento della stessa in base a tutte le variazioni anagrafiche dei residenti, registrazione e inserimento di tutte le denunce di attivazione e di variazione nonché di cessazione sia per le utenze domestiche (residenti e non residenti) sia per le utenze non domestiche secondo le disposizioni fissate nel regolamento TARI; d. elaborazione, compilazione e invio dell'avviso di pagamento redatto in forma di lettera con l'indicazione della TARI dovuta nonché riportante una tabella personalizzata con il dettaglio degli importi, lettera alla quale dovrà essere allegato il modello F 24 completo di tutti i dati necessari all'utente per il suo pagamento; e. entro i 30 giorni successivi alla data di scadenza di ogni rata, l'Appaltatore deve predisporre e inviare all'Ufficio Tributi un flusso informatico contenente l'importo complessivo riscosso e il nominativo di coloro che alla prevista scadenza hanno omesso in tutto o in parte il pagamento della TARI. In base a tali informazioni l'Appaltatore provvederà a trasmettere un primo sollecito mediante raccomandata A.R. e, successivamente, ad emettere gli avvisi di accertamento che verranno poi sottoscritti dal Comune e spediti con raccomandata AR dall'Appaltatore”.

La semplice lettura della disposizione appena richiamata evidenzia che il servizio aggiudicato non ha ad oggetto lo svolgimento di attività di accertamento e di riscossione



tributaria in senso proprio, ossia mediante l'attribuzione e l'esercizio di prerogative pubblicistiche, ma solo l'esecuzione di attività di attività strumentali ad esse.

In particolare, l'appalto non comprende l'attività di accertamento della TARI, visto che l'art. 30, comma 2, lettera e) del capitolato precisa che gli avvisi di accertamento verranno "sottoscritti dal Comune".

Ne deriva che il provvedimento di accertamento del tributo, pur se basato sulle attività prodromiche effettuate dall'aggiudicatario, rimane un atto riservato all'amministrazione comunale, che decide se procedere o meno alla sua formazione, ne assume la titolarità e la conseguente responsabilità.

Allo stesso modo, con riferimento alla riscossione, l'art. 30, comma 1, lettera c), del capitolato prevede che l'appaltatore curerà la "compilazione, emissione ed invio di avvisi di pagamento a mezzo di modello F 24 aventi i contenuti e le caratteristiche definite dal comune, nei termini normati dal Regolamento di gestione della TARI e atti di volta in volta deliberati dall'Amministrazione Comunale".

Ciò significa che il gestore del servizio non provvede al materiale introito delle somme dovute all'ente comunale, che incassa direttamente il tributo.

Il servizio non comporta maneggio del denaro dell'ente pubblico, sicché l'affidatario non assume su di sé le attribuzioni che, in generale, contraddistinguono la posizione dell'agente della "riscossione".

Sul punto, vale ribadire che la già richiamata giurisprudenza, nel definire l'ambito di applicazione della disposizione dell'art. 53 del d.l.vo n. 446/1997, ha precisato la distinzione tra l'affidamento delle attività di riscossione in senso stretto delle entrate degli enti locali, per le quali è richiesta l'iscrizione nell'apposito albo e l'affidamento delle attività di semplice supporto alla gestione, all'accertamento e alla riscossione delle predette entrate; distinzione che consiste nel fatto che le seconde non sono connotate dall'attribuzione di funzioni pubbliche.

L'assegnazione di attività solo strumentali si verifica quando, come nel caso di specie, all'appaltatore sono attribuiti solo compiti di supporto alla gestione, all'accertamento e alla riscossione, ossia quando "il controllo e la responsabilità su tutte le attività di accertamento e riscossione rimane in capo alla stazione appaltante, attraverso l'utilizzo di modelli da questa predisposti, nonché attraverso il controllo e l'assunzione di responsabilità da parte del funzionario responsabile del Comune su tutte le attività svolte dall'aggiudicatario", senza alcuna "delega al privato della potestà pubblicistica connessa alla riscossione di somme per conto dell'Ente" (Tar Lazio, Roma, sez. II, 21 aprile 2016, n. 4649; TAR Puglia, Bari, Sez. I, 24 marzo 2016, n. 424).

Ne deriva che la *lex specialis* e il provvedimento di aggiudicazione non contrastano con gli art. 52 e 53 del d.l.vo n. 446/1997, perché le attività affidate all'aggiudicatario sono solo strumentali all'accertamento e alla riscossione di tributi locali, sicché non presuppongono l'iscrizione all'albo previsto dalle norme richiamate.

In via di ulteriore precisazione, va evidenziato che non è rilevante, in senso contrario, il richiamo che la ricorrente fa ad un precedente del Tribunale (Tar Lombardia Milano, sez. IV, 13 maggio 2014, n. 1240), in quanto relativo ad una fattispecie in cui l'appalto aveva ad oggetto l'assegnazione di un servizio di riscossione in senso proprio e non l'affidamento di attività solo strumentali ad esso.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza del primo motivo di impugnazione.

2.2) Neppure il secondo motivo di impugnazione è condivisibile.

La ricorrente lamenta la violazione del disciplinare di gara, in quanto l'aggiudicataria non avrebbe documentato il possesso del requisito di partecipazione previsto dall'art. 5 lett. d) del disciplinare, consistente nell'aver svolto, senza che il contratto sia stato risolto per fatto addebitabile all'esecutore del servizio, quale appaltatore, concessionario, subappaltatore o sub-concessionario, nel periodo relativo ai tre anni antecedenti la data di pubblicazione sulla GUCE del bando di gara, la gestione, così come normato all'art. 30 del Capitolato Speciale d'Appalto, della tassa rifiuti per un bacino di utenza con popolazione pari o superiore a 5000 abitanti".

In particolare, la ricorrente sostiene che la documentazione prodotta dall'aggiudicataria non sarebbe sufficiente a dimostrare il possesso del requisito, perché non dimostra l'esecuzione di tutte le prestazioni richieste dall'art. 30 del capitolato.

Sul punto va evidenziato, in primo luogo, che l'art. 5 lett. d) richiede la dimostrazione dello svolgimento del servizio di gestione della TARI, precisando che deve trattarsi del servizio "come normato dall'art. 30 del capitolato".

Ciò non significa che debba essere fornita l'analitica dimostrazione dell'esecuzione di tutte le operazioni descritte dall'art. 30, secondo le modalità e i tempi ivi stabiliti.

Del resto, ciascuna amministrazione decide come organizzare le attività strumentali all'accertamento e alla riscossione del tributo, sicché sarebbe privo di significato richiedere al concorrente la dimostrazione dell'avvenuto svolgimento delle stesse operazioni minuziosamente descritte dal capitolato.

La lex specialis, nel rinviare all'art. 30 del capitolato, esprime solo la necessità che ciascun operatore sia qualificato per lo svolgimento di servizi strumentali, propedeutici alla liquidazione, all'accertamento e alla riscossione della TARI, servizi in cui si sostanzia, per la parte in contestazione, l'appalto de qua.

L'aggiudicataria ha dedotto, a dimostrazione del possesso del requisito, il servizio svolto in favore del Comune di Varese, il quale, con nota prot. n. 37422 del 21 aprile 2016 ha attestato "che la società ASPEM S.p.A. ... nel periodo corrispondente al triennio antecedente alla data di pubblicazione della gara sulla G.U.C.E., nella perduranza di un precedente rapporto contrattuale, ha svolto e sta tuttora svolgendo, in qualità di gestore del servizio di igiene urbana, senza che il contratto sia stato risolto per fatto addebitabile all'esecutore, servizi propedeutici e strumentali alla gestione di TIA, TARES e TARI per un bacino di utenza con popolazione superiore a 5.000 abitanti...".

Si tratta di una dichiarazione, sicuramente sintetica, ma che, nella sostanza, attesta lo svolgimento da parte di Aspem spa di servizi strumentali alla gestione anche della TARI ed è coerente con il requisito prescritto dall'art. 5 lett. d) del disciplinare, secondo quanto già precisato.

Va, pertanto, ribadita l'infondatezza del motivo in esame.

3) L'infondatezza delle censure proposte dalla ricorrente esclude la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di inefficacia del contratto stipulato dall'amministrazione con la controinteressata e per la condanna della prima al risarcimento del danno, sicché devono essere respinte anche le domande articolate in proposito dalla ricorrente.

4) In definitiva, il ricorso è infondato e deve essere respinto.

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) definitivamente pronunciando, respinge il ricorso indicato in epigrafe.

Condanna Eco.S.E.I.B. S.r.l. al pagamento delle spese di lite, liquidandole in euro 5.000,00 (cinquemila), oltre accessori di legge, da dividere in uguale misura tra le altre parti costituite.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 15 dicembre 2016 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente

Mauro Gatti, Consigliere

Fabrizio Fornataro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Fabrizio Fornataro

IL PRESIDENTE

Angelo Gabbricci

IL SEGRETARIO

4) **TAR Puglia-Bari, sez. I, sentenza 24 marzo 2016, n. 424**

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**  
**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia**  
**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 243 del 2016, proposto dall'ATI Abaco s.p.a. - Engineering Tributi s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv.ti Giuseppe Dicuonzo e Berardino Di Benedetto, con domicilio in Bari, piazza Massari, presso la Segreteria del T.A.R. Puglia, sede di Bari;

**contro**

Comune di Acquaviva delle Fonti, rappresentato e difeso dall'avv. Roberto D'Addabbo, con domicilio eletto in Bari, via Abate Gimma, 147;

**nei confronti di**

Gestione Servizi s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv.ti Vito Aurelio Pappalepore e Alessandra Ciocia, con domicilio eletto in Bari, via Pizzoli, 8;  
Sincon s.r.l.;

**per l'annullamento,**

*previa sospensione dell'efficacia,*

- della determinazione n. 2 del 14.1.2016 a firma del Responsabile del Settore Finanziario, comunicata con nota prot. n. 814 del 18.1.2016, con la quale il Comune di Acquaviva delle Fonti ha aggiudicato in via definitiva alla Gestione Servizi s.p.a. i servizi di supporto alla gestione, accertamento e riscossione delle entrate tributarie (ICI - IMU - IUC - TOSAP - ICP e DPA);
- del bando di gara e del capitolato d'oneri;
- per quanto possa occorre dei verbali di gara, e, in particolare, del verbale n. 13 del 9.12.2015, con il quale è stata disposta l'aggiudicazione provvisoria in favore della Gestione Servizi s.p.a. ed è stata stilata la graduatoria dei concorrenti;
- di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente, ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Acquaviva delle Fonti e di Gestione Servizi s.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore il dott. Francesco Cocomile e uditi nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2016 per le parti i difensori avv.ti Giuseppe Dicuonzo, Roberto D'Addabbo, Vito Aurelio Pappalepore, anche in sostituzione dell'avv. Alessandra Ciocia;

Comunicata alle parti in forma diretta ed esplicita la possibilità di adottare una sentenza in forma semplificata, ricorrendone le condizioni previste;

Sentite le stesse ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;  
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

### **FATTO e DIRITTO**

Con bando del 18.5.2015 il Comune di Acquaviva delle Fonti avviava una pubblica gara, da esperirsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 83 dlgs n. 163/2006, per l'affidamento dei servizi di supporto alla gestione, accertamento e riscossione delle entrate tributarie comunali, ivi compresi gli eventuali tributi di futura istituzione.

Alla gara partecipavano n. 8 imprese, tre delle quali, compresa l'aggiudicataria Gestione Servizi s.p.a. e la seconda classificata Sincon s.r.l., non erano in possesso della iscrizione all'Albo previsto dall'art. 53 dlgs n. 446/1997.

La ricorrente ATI Abaco s.p.a. - Engineering Tributi s.p.a. risulta iscritta presso il citato Albo.

Con determina dirigenziale n. 2 del 14.1.2016, comunicata il successivo 18.1.2016, l'Amministrazione procedente aggiudicava in via definitiva il servizio posto in gara a Gestione Servizi s.p.a.

L'ATI ricorrente si classificava terza.

La stessa impugnava in questa sede la citata determina n. 2/2016 di aggiudicazione definitiva in favore della controinteressata, il bando di gara, il capitolato d'onori ed i verbali di gara in epigrafe indicati.

Deduceva un'unica censura così sinteticamente riassumibile:

- violazione e falsa applicazione dell'art. 53 dlgs n. 446/1997 e degli artt. 1 e 2 del D.M. 11.9.2000 n. 289; illegittimità manifesta; eccesso di potere per sviamento: la *lex specialis* di gara sarebbe illegittima poiché in contrasto con gli artt. 52 e 53 dlgs n. 446/1997, non avendo richiesto il requisito della iscrizione all'Albo ex art. 53 cit. e DM n. 289/2000 a fronte di una gara indetta per l'affidamento del servizio di accertamento e riscossione delle entrate, per l'espletamento del quale il DM n. 289/2000 (artt. 3 e 8) impone l'iscrizione all'Albo subordinatamente al possesso dell'idoneità finanziaria, tecnica e organizzativa alla gestione dell'attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate degli Enti; in materia di affidamento delle suddette attività l'iscrizione al citato Albo non sarebbe configurabile alla stregua di un requisito minimo di partecipazione, essendo viceversa un elemento da cui inferire la prova del possesso, da parte dell'impresa iscritta, della capacità tecnica, organizzativa e finanziaria adeguata a garantire l'efficace ed efficiente svolgimento del servizio; conseguentemente, con riferimento alla gara in esame non si sarebbe potuto prescindere dall'obbligatoria iscrizione delle partecipanti all'Albo di cui al D.M. n. 289/2000, come emergerebbe anche dalle previsioni degli artt. 6 e 7 del capitolato d'onori, le quali pongono a carico dell'affidatario l'obbligo di espletare attività, comprendenti la predisposizione delle liste di carico, degli avvisi di accertamento, dei modelli di versamento, l'incasso delle somme versate dai contribuenti, tutte attività per le quali sarebbe necessaria l'iscrizione all'Albo; in particolare l'art. 7 del capitolato, nel richiamare l'art. 1, comma 179 legge n. 296/2006 che a sua volta rinvia all'art. 52, comma 5, lett. b) dlgs n. 446/1997, consente all'impresa affidataria di avvalersi di personale appositamente formato per provvedere al controllo e verifica di tutte le occupazioni, gli impianti e

fattispecie suscettibili di imposizione siti nell'interno territorio comunale; pertanto, solo i soggetti iscritti all'Albo di cui all'art. 53 dlgs n. 446/1997 potrebbero essere investiti dei poteri di controllo e di verifica richiesti dall'art. 7 del capitolato speciale in considerazione del richiamo dell'art. 52, comma 5 dlgs n. 446/1997; le imprese non in possesso del requisito dell'iscrizione all'Albo (come nel caso di specie la prima e la seconda classificata) non potrebbero divenire affidatarie del servizio per cui è causa, non potendosi avvalere di personale appositamente formato e abilitato ai sensi della normativa richiamata; in conclusione, sia la prima che la seconda classificata meritavano di essere escluse poiché entrambe prive del requisito dell'iscrizione all'Albo.

Si costituivano l'Amministrazione comunale e la controinteressata Gestione Servizi s.p.a., resistendo al gravame.

Alla camera di consiglio del 9 marzo 2016 veniva comunicata alle parti in forma diretta ed esplicita la possibilità di adottare una sentenza in forma semplificata.

Ciò premesso in punto di fatto, sussistendo i presupposti di cui agli artt. 60 e 74 cod. proc. amm., ritiene questo Collegio che il ricorso sia manifestamente infondato, potendosi conseguentemente prescindere dalla disamina della eccezione di inammissibilità in applicazione del principio della ragione più liquida (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5).

Avendo il difensore della controinteressata Gestione Servizi s.p.a. rinunciato nel corso della camera di consiglio del 9 marzo 2016 alla istanza *ex art.* 116, comma 2 cod. proc. amm. depositata in data 5 marzo 2016, non vi sono ostacoli di carattere istruttorio alla definizione della presente controversia con sentenza in forma semplificata.

La causa può pertanto essere decisa con un sintetico riferimento al punto di diritto risolutivo ed alla costante giurisprudenza amministrativa relativa alla tematica della iscrizione all'Albo *ex art.* 53 dlgs n. 446/1997.

Invero, l'oggetto dell'appalto per cui è causa (v. bando) è l'attività di supporto alla gestione, accertamento e riscossione delle entrate tributarie (ICI, IMU, TARSU, IUC, TOSAP, ICP e DPA), non già l'affidamento di una concessione del servizio di gestione, accertamento e riscossione di imposte e tasse locali.

Pertanto, **non viene in rilievo l'attribuzione di funzioni pubbliche.**

In tal senso depone anche il capitolato (cfr. art. 1, commi 1 e 2) ove si prevede che il Comune ha inteso affidare tutte le attività di supporto ed inoltre mantiene la titolarità, la direzione ed il controllo di tutti i processi per cui sono richiesti i servizi di supporto.

Inoltre, l'art. 6 del capitolato descrive analiticamente tutte le attività di "supporto" oggetto di appalto (*i.e.* registrazione sul sistema informatico di tutte le denunce di iscrizione, variazione o cancellazione presentate dai contribuenti; predisposizione delle liste di carico; stampa, imbustamento ed invio tempestivo, anche a mezzo PEC ove autorizzato dall'Ente, degli avvisi di pagamento; acquisizione all'interno della procedura informatica di tutti i versamenti relativi alla tassa ed all'imposta effettuati sugli appositi conti correnti postali intestati al Comune o pervenuti attraverso altri sistemi e trasmissione all'Ente di apposita rendicontazione secondo lo schema fornito dall'Ente; stampa o notifica dei solleciti di pagamento, nei modi e termini indicati dall'Ente; gestione dei rimborsi, degli sgravi, dei discarichi amministrativi, delle rateizzazioni; gestione dei rapporti con il pubblico secondo i termini e le prescrizioni di cui al successivo art. 8; controllo e verifica di tutti gli immobili

e occupazioni nell'intero territorio comunale ai fini del recupero dell'evasione e dell'aggiornamento della banca dati comunale; interpolazione delle banche dati; predisposizione delle bozze degli avvisi di accertamento e conseguente stampa degli stessi, unitamente ai modelli di versamento; notifica degli eventuali avvisi di accertamento; trasmissione all'Ente di apposita rendicontazione analitica dei versamenti; gestione delle procedure di annullamento totale o parziale in autotutela degli atti emessi, rivelatisi errati a seguito di successive verifiche d'ufficio e/o su istanza di parte; formazione di appositi elenchi relativi a tutti i contribuenti che non hanno regolarizzato la propria posizione a seguito di notifica degli avvisi di accertamento; produzione di un elenco delle pratiche che, a giudizio motivato e documentato della ditta, andrebbero abbandonate per inesigibilità; predisposizione di informazioni sui diversi tributi eventualmente previste da norme di legge o specifici provvedimenti; proiezioni delle tariffe / aliquote e gettito necessario anche alla formazione del bilancio, sulla base dei criteri indicati dall'amministrazione comunale).

Dalla attenta lettura della *lex specialis* si evince chiaramente che **il controllo e la responsabilità su tutte le attività di accertamento e riscossione rimane in capo alla stazione appaltante, attraverso l'utilizzo di modelli da questa predisposti, nonché attraverso il controllo e l'assunzione di responsabilità da parte del funzionario responsabile del Comune su tutte le attività svolte dall'aggiudicatario.**

Inoltre, il capitolato contempla un corrispettivo fisso (art. 3) e quindi non correlato ai tributi locali accertati e riscossi.

Ed ancora il capitolato prevede all'art. 3, comma 4 l'applicazione dell'istituto della revisione prezzi di cui all'art. 115 dlgs n. 163/2006, istituto tipico dell'appalto.

L'art. 7 statuisce che i pagamenti devono avvenire su conti correnti postali intestati al Comune a dimostrazione del fatto che non c'è alcuna attività di recupero affidata all'aggiudicatario.

È pur vero che in forza dell'art. 7 del capitolato il Comune potrà eventualmente delegare l'affidatario a riscuotere con formale atto, stabilendone modi e termini.

Tuttavia, tale inciso - come precisato dalla Amministrazione comunale nella nota del 7.1.2016 - deve essere contestualizzato e cioè inserito nel "disegno" che ispira la scelta di campo operata dal Comune di Acquaviva delle Fonti con la deliberazione n. 13/2015 (citata nel bando), e cioè di una internalizzazione delle funzioni di accertamento e riscossione dei tributi locali, a mezzo conti dedicati intestati direttamente alla stessa Amministrazione.

Quindi, una siffatta (e solo eventuale) attività non potrà e dovrà mai essere posta in essere in quanto contraria agli indirizzi forniti dal Consiglio comunale nella citata deliberazione n. 13/2015.

Pertanto, la menzionata nota comunale del 7.1.2016 (peraltro rimasta priva di impugnazione) è chiara **nell'escludere in radice che l'Amministrazione comunale possa avvalersi in concreto della delega alla riscossione.**

**Resta dunque confermato che anche per i cd. tributi minori non vi è maneggio di denaro pubblico e non vi è alcuna attribuzione di pubbliche funzioni in capo al soggetto affidatario.**

Con riferimento alla previsione di cui all'art. 7 del capitolato in tema di "Monitoraggio e caricamento dei versamenti effettuati dai contribuenti nella procedure informatica" (ove è previsto il rinvio all'art. 1, comma 179 legge n. 296/2006) è agevole osservare che si tratta della tipica attività di "supporto" che l'affidatario è tenuto ad effettuare utilizzando la piattaforma informatica che deve mettere a disposizione della Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 4 del capitolato.

In conclusione, i menzionati indici tratti dal complesso della *lex specialis* di gara depongono nel senso della integrazione degli estremi di un vero e proprio appalto di servizi, non già di una concessione di servizi.

Conseguentemente, **a carico dell'aggiudicatario non è richiesta alcuna attività di recupero, né alcun maneggio di denaro pubblico, attività che viceversa giustificano la necessaria iscrizione all'Albo ex art. 53 dlgs n. 446/1997 come garanzia di affidabilità patrimoniale.**

**La giurisprudenza amministrativa ha, infatti, costantemente escluso la necessità del requisito dell'iscrizione all'Albo nel caso in cui non viene in rilievo una concessione del servizio di riscossione e quindi il materiale introito di somme dovute all'ente** (cfr. Cons. Stato n. 1421/2014; Cons. Stato n. 2456/2010; Cons. Stato n. 1878/2006; e T.A.R. Lazio, Roma n. 938/2016 [quest'ultima decisione cautelare, resa su ricorso della stessa controinteressata Gestione Servizi s.p.a., su fattispecie analoga a quella oggetto del presente giudizio]).

**L'attività puramente strumentale/propedeutica/preordinata alla liquidazione, all'accertamento ed alla riscossione costituisce attività diversa dalla riscossione in senso stretto, in quanto non comportante la delega al privato della potestà pubblicistica (connessa alla riscossione di somme per conto dell'Ente), attività per la quale non è richiesta l'iscrizione all'Albo ex art. 53 dlgs n. 446/1997** (come appunto avvenuto nel caso di specie).

All'opposto, l'eventuale previsione, contenuta nella *lex specialis*, della obbligatoria iscrizione all'Albo con riferimento alla attività di mero supporto darebbe luogo ad illegittimità della stessa disciplina di gara per evidente sproporzione (cfr. giurisprudenza citata).

Ne consegue che correttamente la legge di gara nella fattispecie in esame non ha richiesto detto requisito.

In tali termini si è espressa anche l'ANAC nel parere n. 90/2015.

Dalle argomentazioni espresse in precedenza discende la reiezione del ricorso.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, sede di Bari, Sez. I, definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto, così provvede:



1) prende atto della rinuncia della controinteressata Gestione Servizi s.p.a. alla istanza *ex art. 116*, comma 2 cod. proc. amm. depositata in data 5 marzo 2016;

2) respinge il ricorso introduttivo.

Condanna la ricorrente ATI Abaco s.p.a. - Engineering Tributi s.p.a. al pagamento delle spese di giudizio in favore del Comune di Acquaviva delle Fonti, liquidate in complessivi € 1.500,00, oltre accessori come per legge.

Condanna la ricorrente ATI Abaco s.p.a. - Engineering Tributi s.p.a. al pagamento delle spese di giudizio in favore di Gestione Servizi s.p.a., liquidate in complessivi € 1.500,00, oltre accessori come per legge.

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

Così deciso in Bari nella camera di consiglio del giorno 9 marzo 2016 con l'intervento dei magistrati:

Angelo Scafuri, Presidente

Francesco Cocomile, Primo Referendario, Estensore

Maria Grazia D'Alterio, Referendario

**5) TAR Calabria-Catanzaro, sez. II, sentenza 4 novembre 2005, n. 1881**

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA CALABRIA,  
SEZIONE SECONDA**

alla presenza dei Signori:  
PIERINA BIANCOFIORE  
GIUSEPPE CHINE'  
ROBERTA CICCHESE

Presidente est.,  
Giudice  
Giudice

ha pronunciato la seguente:

**SENTENZA N. 1881 REG. DEC. N. 984/2005 REG. RIC. ANNO 2005**

sul ricorso n. 984/2005 proposto da SAI.GE.SE. s.p.a. in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dall'Avv. Domenico CAPUTI ed elettivamente domiciliata in Catanzaro Via Citriniti, n. 5 presso lo studio dell'Avv. Antonio PALLONE,

**contro**

il Comune di Montalto Uffugo in persona del legale rappresentante p.t., il Servizio Tributi in persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi dall'Avv. Carmelina PUGLIESE e domiciliati presso lo studio dell'Avv. Francesco PULLANO in Catanzaro, Via Purificato, n. 18

**e nei confronti**

di BETA service s.r.l. in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'Avv. Walter PERROTTA e domiciliato presso l'Ufficio di Segreteria del TAR in mancanza di domicilio eletto in Catanzaro,

**per l'annullamento**

previa sospensione della deliberazione n. 236 del 22 luglio 2005 con la quale la Giunta comunale ha disposto l'affidamento dei recupero crediti da entrate patrimoniali a ditte private;

del bando di gara in data 27 luglio 2005 con il quale il responsabile dell'Ufficio tributi ha indetto l'asta pubblica per l'affidamento del servizio di che trattasi;

del verbale di gara del 6 settembre 2005 dal quale è risultata l'esclusione dalla gara della ricorrente;

dell'aggiudicazione provvisoria della gara alla controinteressata, nonché di tutti gli atti prodromici, antecedenti, presupposti, connessi e consequenziali;

VISTO il ricorso con i relativi allegati;

VISTE le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio dell'Amministrazione intimata e della controinteressata;

VISTI gli atti tutti della causa;

Relatore alla Camera di Consiglio del 3 novembre 2005 la dr.ssa Pierina BIANCOFIORE; uditi altresì i difensori delle parti come da verbale di udienza;

CONSIDERATO che ricorrono i presupposti per l'adozione della decisione in forma semplificata ai sensi dell'art. 26 della L. T.A.R., attesa la manifesta infondatezza del gravame, riguardo alla doglianza di violazione e falsa applicazione dell'art. 52, comma 5 e 53 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 come formulata dalla ricorrente in quanto il bando di gara non avrebbe previsto per l'attività di recupero crediti derivanti dalle entrate patrimoniali lo speciale requisito dell'iscrizione all'albo degli accertatori e dei riscossori previsto dal menzionato art. 53;

RILEVATO che, infatti, l'attività di cui alla gara, che successivamente a detto bando è stata espletata ed ha visto l'esclusione della ricorrente, era rivolta non all'accertamento, non alla riscossione né alla liquidazione delle entrate patrimoniali dell'Ente (ICI; TARSU; Canoni utenze idriche), ma al recupero delle entrate non pagate, diversa da quelle ora dette per le quali è richiesta l'iscrizione all'albo istituito presso il Ministero delle Finanze di cui all'art. 53/D.Lgs. n. 446;

RILEVATO che, inoltre, la ricorrente non avrebbe superato la gara, atteso che, pur avendo prodotto il certificato di iscrizione all'albo anzidetto, non aveva comunque prodotto altri due documenti richiesti dal bando e cioè l'iscrizione all'UNIREC – Unione Nazionale Recupero Credito ed Informazione Commerciale e la licenza della questura competente per territorio ai sensi dell'art. 115 del T.U.L.P.S., mentre il certificato di iscrizione alla Camera di Commercio non rispecchiava le modalità previste dal bando e considerato che tali documenti erano previsti tutti a pena di esclusione dalla gara;

RILEVATO che in tali previsioni, dato l'oggetto della gara, che come si ripete era il recupero delle entrate patrimoniali non riscosse, non è possibile riscontrare alcuna illegittimità, data la pertinenza di esse con l'oggetto della gara stessa;

RILEVATO che pertanto gli atti gravati appaiono scevri dalle censure prospettate e che, di conseguenza, decade anche la domanda di risarcimento del danno proposta;

CONSIDERATO che, quanto alle spese di lite, possono essere compensate:

**P.Q.M.**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria – Sezione Seconda definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza venga eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Catanzaro nella Camera di Consiglio del 3 novembre 2005.

IL PRESIDENTE f.f. est.

Depositata in Segreteria il 4 novembre 2005

**6) Tar Lombardia-Brescia, sez. I, sentenza 17 ottobre 2005, n. 986**

**REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sezione staccata di Brescia ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

sul ricorso n. 1748/2004, proposto da

**ABACO spa,**

rappresentata e difesa dall'Avv. Fiorenzo Bertuzzi, con domicilio eletto presso lo studio dello stesso in Brescia via Diaz 9;

contro **COMUNE DI DALMINE,**

in persona del Sindaco, costituitosi in giudizio, rappresentato e difeso dagli Avv. Mario Viviani e Mauro Ballerini, con domicilio eletto presso il secondo in Brescia via Moretto 42/a;

e nei confronti di **GECO ITALIA srl,**

in persona del legale rappresentante, costituitasi in giudizio, rappresentata e difesa dagli Avv. Cesare Ribolzi, Giovanni Cocco, Luciano Salomoni e Francesco Noschese, con domicilio eletto presso quest'ultimo in Brescia via Cadorna 7;

per l'annullamento

- della determinazione n. 768 del 15 luglio 2004, con la quale il dirigente dell'Area Istituzionale e della Programmazione finanziaria ha indetto la gara per l'affidamento del servizio di sollecito e recupero in via stragiudiziale dei crediti relativi al mancato pagamento delle sanzioni previste dal codice della strada;
- dell'avviso di asta pubblica per l'affidamento del servizio;
- dei verbali contenenti le operazioni di gara (14-15-17 settembre 2004);
- della determinazione n. 978 del 23 settembre 2004, con la quale il dirigente dell'Area Istituzionale e della Programmazione finanziaria ha aggiudicato definitivamente il servizio alla controinteressata;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune e della controinteressata;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Designato quale relatore alla pubblica udienza del 24 giugno 2005 il dott. Mauro Pedron;

Uditi i difensori delle parti;

Ritenuto in fatto e in diritto quanto segue:

**FATTO**

Il Comune di Dalmine con determinazione del dirigente dell'Area Istituzionale e della Programmazione finanziaria n. 768 del 15 luglio 2004 ha indetto una gara per l'affidamento del servizio di sollecito e recupero in via stragiudiziale dei crediti relativi al mancato pagamento delle sanzioni conseguenti alla violazione del codice della strada. È

previsto espressamente che il recupero riguardi soltanto i mancati pagamenti non ancora iscritti a ruolo, per un importo complessivo stimato in € 1.095.000. In base all'art. 5 del capitolato speciale il servizio consiste nell'invio di almeno due solleciti con raccomandata a/r ai soggetti debitori, nell'incasso delle somme dovute (anche mediante accesso al domicilio nel caso di mancato pagamento) e nell'accredito al Comune tramite bonifico bancario delle somme recuperate. Il compenso dell'affidatario comprende l'aggio a carico del Comune in percentuale sulle somme recuperate e un importo fisso a carico del debitore qualora l'esazione avvenga al domicilio (entrambi questi compensi sono parte dell'offerta economica).

La durata del servizio è prevista in 12 mesi a decorrere dall'affidamento, ed è rinnovabile per un identico periodo. Per l'affidamento è stata scelta la procedura del pubblico incanto con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ex art. 23 comma 1 *lett. b)* del Dlgs. 17 marzo 1995 n. 157. Ai concorrenti non è richiesto di essere iscritti all'albo per l'accertamento e la riscossione delle entrate degli enti locali previsto dall'art. 53 del Dlgs. 15 dicembre 1997 n. 446 (sono state invece richieste la licenza per recupero crediti ex art. 115 del RD 18 giugno 1931 n. 773 e un'esperienza di almeno 10 anni nel settore del recupero crediti).

La ricorrente Abaco spa (in possesso dell'iscrizione all'albo di cui all'art. 53 del Dlgs. 446/1997) ha partecipato alla gara ma è stata esclusa in quanto non ha raggiunto la soglia minima di 35 punti nella valutazione dei tre parametri tecnici previsti dall'art. 17 del capitolato speciale (*organizzazione tecnica dell'impresa, offerta migliorativa, referenze comprovanti l'esperienza di recupero crediti*).

L'esclusione dalla gara, le regole della procedura e l'aggiudicazione dell'appalto alla controinteressata sono state impugnate con atto notificato e depositato il 28 ottobre 2004. Contro gli atti impugnati sono state rivolte le seguenti censure:

- a) violazione dell'art. 52 comma 5 *lett. b)* del Dlgs. 446/1997, che per la liquidazione, l'accertamento e la riscossione (anche in forma disgiunta) dei tributi e delle entrate dei comuni e delle province richiede l'iscrizione all'albo previsto dal successivo art. 53 e istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- b) irragionevole equiparazione tra l'iscrizione all'albo ministeriale e la licenza per recupero crediti ex art. 115 del RD 773/1931.

Il Comune e la controinteressata Geco Italia srl si sono costituiti in giudizio chiedendo la reiezione del ricorso. In corso di causa il Comune ha effettuato un più approfondito controllo delle referenze della controinteressata accertando alcune irregolarità. Conseguentemente il Comune con determinazione dirigenziale n. 116 del 1 febbraio 2005 ha revocato l'aggiudicazione e ha affidato il servizio alla seconda classificata Recus Italia srl, che nella graduatoria finale aveva ottenuto 84,133 punti contro gli 85 della controinteressata. Peraltro la controinteressata non si è opposta a tale provvedimento (con nota inviata al Comune il 31 dicembre 2004 aveva anzi dichiarato di rinunciare all'aggiudicazione).

All'udienza del 24 giugno 2005 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

La controversia riguarda i requisiti necessari per l'affidamento del servizio di sollecito e recupero in via stragiudiziale dei crediti comunali relativi al mancato pagamento delle sanzioni del codice della strada. In particolare la ricorrente sostiene che per lo svolgimento di tale servizio sarebbe richiesta l'iscrizione all'albo per l'accertamento e la riscossione delle entrate degli enti locali previsto dagli art. 52 e 53 del Dlgs. 15 dicembre 1997 n. 446.

1. Occorre preliminarmente esaminare la situazione che si è determinata dopo la revoca dell'aggiudicazione effettuata dal Comune in corso di causa e non contestata dalla controinteressata. La revoca è motivata dalla presenza di informazioni errate nella domanda a proposito delle referenze circa l'esperienza pregressa. L'impianto della gara è tuttavia rimasto inalterato. Alla controinteressata è stato sostituito il concorrente che si è collocato al secondo posto nella graduatoria finale. Non sembra che questo abbia fatto venire meno l'interesse a una pronuncia nel merito. La ricorrente ha infatti impugnato tutti gli atti della procedura di gara sul presupposto che l'iscrizione all'albo costituisca un requisito di partecipazione e ha poi lamentato la sottovalutazione di questo requisito nell'attribuzione del punteggio tecnico. Presi congiuntamente questi due rilievi sarebbero contraddittori (non è normalmente consentito sovrapporre i requisiti di partecipazione e quelli di aggiudicazione) ma se effettivamente la sentenza accertasse la necessità dell'iscrizione all'albo dovrebbero anche essere ridefiniti i criteri di valutazione delle referenze e in generale dell'offerta tecnica. Di conseguenza nella prospettazione della ricorrente non rileva chi possa essere aggiudicatario di questa gara ma come vada impostata la nuova gara che dovrebbe essere indetta una volta chiarita la disciplina del recupero dei crediti comunali. Poiché il giudizio era già pendente e correttamente instaurato quando il Comune ha aggiudicato a un altro soggetto, non può essere imposto alla ricorrente l'onere di estendere il contraddittorio per evitare l'inammissibilità del ricorso. In mancanza di notifica un eventuale giudicato favorevole alla ricorrente non potrebbe avere effetti sulla posizione del nuovo aggiudicatario ma conserverebbe utilità per la ricorrente come presupposto per la richiesta al Comune del risarcimento dei danni derivanti dalla perdita di un'opportunità di lavoro.

Un secondo profilo processuale è collegato all'offerta tecnica della ricorrente. La controinteressata sostiene che non essendo stati impugnati espressamente i criteri di valutazione dell'offerta tecnica la ricorrente non potrebbe comunque conseguire l'aggiudicazione, in quanto non riuscirebbe a superare la soglia minima di 35 punti fissata dall'art. 17 del capitolato speciale. A tutto concedere, qualora il requisito dell'iscrizione all'albo ricevesse il giudizio più alto (3 ossia *ottimo*), la valutazione dell'offerta tecnica sarebbe pari a 35 punti (contro i 50 della controinteressata e i 38,333 del secondo in graduatoria). Questa tesi non può tuttavia essere condivisa. Come si è visto sopra la ricorrente ha impugnato l'intera disciplina della gara a partire dai requisiti di partecipazione, il che comporterebbe (in caso di accoglimento del ricorso) la necessità di riconsiderare i parametri di valutazione dell'offerta tecnica per non sottoporre a esame gli stessi elementi già considerati dagli art. 6 e 8 del DM 11 settembre 2000 n. 289 ai fini dell'iscrizione all'albo. D'altra parte anche facendo riferimento ai parametri di valutazione previsti dall'art. 17 del capitolato speciale non sarebbe privo di utilità per la ricorrente raggiungere la soglia di 35 punti nell'offerta tecnica per concorrere poi all'attribuzione del

punteggio per l'offerta economica (il punteggio complessivo a disposizione, pari a 100 punti, è esattamente diviso tra l'offerta tecnica e quella economica). Anche da questa prospettiva pertanto esiste un interesse della ricorrente a proporre il ricorso.

**2.** L'art. 52 comma 5 *lett. b)* del Dlgs. 446/1997 limita la potestà regolamentare degli enti locali in materia di tributi e altre entrate (di qualsiasi natura) prevedendo che i soggetti privati incaricati delle operazioni di accertamento, liquidazione e riscossione siano iscritti a un apposito albo ministeriale. Identico onere è previsto per i soci privati delle società a controllo pubblico, in quanto l'ingresso nel capitale è equiparato all'affidamento del servizio. La norma considera disgiuntamente la liquidazione, l'accertamento e la riscossione, specificando che per ciascuna di queste attività è richiesta l'iscrizione all'albo, tranne nel caso di rinnovo di contratti già stipulati. Per quanto riguarda la riscossione non si distingue tra la forma coattiva e quella volontaria (solo il successivo comma 6 parla di riscossione coattiva precisando la disciplina applicabile).

**2.1** Nonostante il tenore letterale della norma l'obbligo di iscrizione all'albo ministeriale deve essere escluso quando potrebbe diventare una formalità inutile per la tutela degli interessi degli enti locali e limitativa della concorrenza tra le imprese. La funzione dell'albo è di garantire l'affidabilità di soggetti privati incaricati di ingerirsi in modo rilevante nelle attività amministrative e contabili degli enti locali dedicate al reperimento delle entrate. L'iscrizione può quindi essere considerata necessaria se sono attribuite a questi soggetti potestà tipicamente pubblicistiche, quali la determinazione dell'ammontare del credito, la verifica dei presupposti della riscossione e l'utilizzo della procedura di riscossione coattiva. Quando invece gli enti locali affidano a soggetti esterni solo operazioni particolari che si inseriscono come elementi di fatto in procedure amministrative o contabili e rimangono sotto il controllo degli uffici preposti a tali procedure il requisito dell'iscrizione appare sproporzionato. In questo caso l'amministrazione non affida all'esterno un servizio pubblico ma si avvale della collaborazione di soggetti privati mantenendo *in house* la gestione del servizio pubblico. L'art. 52 comma 5 *lett. b)* del Dlgs. 446/1997 contiene numerosi riferimenti alla disciplina dei servizi pubblici locali. In questo modo è evidenziato il collegamento tra l'iscrizione all'albo e lo svolgimento di un'attività non soltanto servente rispetto alle necessità dell'amministrazione ma in grado di incidere direttamente sulla posizione dei soggetti chiamati a concorrere alle entrate pubbliche.

**2.2** Per quanto riguarda in particolare la riscossione, l'iscrizione all'albo può essere considerata necessaria unicamente quando si tratti di riscossione coattiva. Solo in questa ipotesi infatti i privati sono investiti di poteri che li pongono in posizione di supremazia rispetto ad altri soggetti. L'incasso di somme su base volontaria costituisce invece applicazione della regola generale secondo cui il pagamento rivolto alla persona indicata dal creditore è sempre liberatorio (art. 1188 cc). L'amministrazione, come qualunque altro soggetto, ha la facoltà di utilizzare gli strumenti di diritto comune per ottenere il pagamento dei propri crediti, e può comunque ricevere pagamenti anche senza il rispetto delle formalità contabili (art. 180 comma 4 del Dlgs. 18 agosto 2000 n. 267).

Occorre considerare inoltre che l'art. 52 comma 5 *lett. b)* del Dlgs. 446/1997 individua quali soggetti che possono aspirare al servizio tanto gli iscritti all'albo quanto i

concessionari della riscossione mediante ruolo che ricadono nella disciplina del Dlgs. 13 aprile 1999 n. 112. L'alternativa chiarisce che la riscossione di cui si tratta è soltanto quella coattiva, in quanto la categoria dei concessionari è individuata attraverso questa funzione specifica, e dunque il confronto con questi soggetti riguarda necessariamente tale attività. Vi sono poi alcune norme sui concessionari che confermano questa ricostruzione. L'art. 3 comma 5 del Dlgs. 112/1999 fa salve le disposizioni contenute negli art. 52 e 53 del Dlgs. 446/1997, il che può essere interpretato come una salvaguardia della procedura di affidamento del servizio di riscossione coattiva a favore degli enti locali. Il successivo comma 6 dell'art. 3 del Dlgs. 112/1999 precisa ulteriormente che nel caso in cui gli enti locali non abbiano esercitato la facoltà di cui agli art. 52 e 59 comma 1 *lett. n)* del Dlgs. 446/1997 la riscossione coattiva delle loro entrate è effettuata dai concessionari.

**2.3** L'appalto in esame riguarda esclusivamente la riscossione volontaria. L'attività consiste nell'invio di solleciti di pagamento, nell'incasso di quanto spontaneamente versato (che deve essere riversato al Comune attraverso bonifici con cadenza quindicinale) e nel rilascio di ricevute. A questo si aggiungono comportamenti suadori (come le visite all'abitazione dei debitori). Nel complesso si tratta di attività che non richiedono uno statuto speciale in chi le esercita. Le somme da incassare non sono iscritte a ruolo. La natura *bonaria* del recupero dei crediti del Comune esclude qualsiasi coinvolgimento in questioni contenziose. Le diverse forme di sollecitazione del pagamento sono consentite a qualunque creditore nei limiti del rispetto del domicilio e della riservatezza. Per l'aggiudicatario dell'appalto sono previste anche due facoltà ulteriori, precisamente quella di concedere dilazioni (nel limite massimo di 180 giorni) e quella di far pagare al debitore un importo aggiuntivo nel caso di riscossione presso il domicilio. La prima ricade nelle normali procedure di recupero crediti, la seconda (non fatta oggetto di rilievi specifici) lascia comunque inalterato il carattere volontario del pagamento. Tutte le regole fissate dal Comune collocano quindi il contenuto dell'appalto al di fuori della previsione dell'art. 52 del Dlgs. 446/1997.

Essendosi verificata questa condizione i requisiti minimi di professionalità e idoneità tecnico – organizzativa non sono quelli accertati in via generale al momento dell'iscrizione all'albo ma possono essere individuati dal Comune in relazione al valore e alle caratteristiche dei crediti da riscuotere. Sotto questo profilo sembrano elementi idonei sia la licenza per recupero crediti ex art. 115 del RD 18 giugno 1931 n. 773 (prevista come requisito di partecipazione alla gara) sia l'elenco dei servizi prestati nell'ultimo triennio (indicato come uno dei tre parametri di valutazione dell'offerta tecnica).

**3.** La soluzione appena descritta appare coerente con i principi del diritto comunitario ora codificati nella direttiva 31 marzo 2004 n. 2004/18/CE, che ammette la creazione di elenchi ufficiali di prestatori di servizi (considerando 45; art. 52) ma entro limiti rigorosi a tutela della concorrenza.

In particolare l'art. 52 par. 2 della direttiva n. 2004/18/CE prevede che gli elenchi siano strutturati in modo da riflettere la capacità economica e finanziaria e le capacità tecniche e professionali. A proposito di queste ultime l'art. 48 par. 2 della direttiva n. 2004/18/CE precisa che la valutazione tiene conto *della natura, della quantità o dell'importanza e*



*dell'uso dei lavori, delle forniture o dei servizi.* L'inserimento nell'elenco vale come presunzione relativa della veridicità dei dati risultanti dal certificato di iscrizione ma per gli operatori economici degli altri Stati sono ammessi mezzi di prova equivalenti (art. 52 par. 4 e 5 della direttiva n. 2004/18/CE). Gli operatori economici possono sempre dimostrare di disporre delle capacità di altri soggetti (art. 47 par. 2 e art. 48 par. 3 della direttiva n. 2004/18/CE).

Da questo quadro emerge che le condizioni di iscrizione agli elenchi ufficiali devono essere proporzionate all'attività oggetto degli appalti. Inoltre è evidente che questi elenchi hanno un'impostazione economica, in quanto sono previsti come strumenti di certificazione delle qualità tecnico – finanziarie degli imprenditori. L'iscrizione all'albo di cui agli art. 52 e 53 del Dlgs. 446/1997, disciplinata in dettaglio dal DM 11 settembre 2000 n. 289, è invece caratterizzata da elementi pubblicistici, come risulta dalla limitazione dei soggetti idonei (art. 2), dagli obblighi di trasparenza (art. 5) e dal divieto di subappalto (art. 11 comma 2 *lett. b*). Queste cautele possono trovare giustificazione nell'interesse pubblico ad affidare la gestione delle entrate a soggetti particolarmente controllati, qualora il gestore sia investito di poteri normalmente esercitati dall'amministrazione. Quando tuttavia il contenuto dell'appalto ha natura essenzialmente commerciale, come nel caso del semplice recupero crediti in forma non coattiva, la riserva a favore dei soggetti iscritti all'albo sarebbe soltanto un obiettivo ostacolo alla concorrenza. L'interpretazione dell'art. 52 del Dlgs. 446/1997 non può essere estesa fino a conseguire un risultato incompatibile con la disciplina comunitaria.

Il ricorso deve quindi essere respinto. La complessità di alcune questioni giustifica l'integrale compensazione delle spese tra le parti.

#### **P.Q.M.**

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia Sezione staccata di Brescia, definitivamente pronunciando, respinge il ricorso.

Le spese sono integralmente compensate tra le parti.

Così deciso, in Brescia, nella camera di consiglio del 24 giugno 2005, con l'intervento dei Signori:

Francesco Mariuzzo	- Presidente
Mauro Pedron	- Giudice relatore est.
Francesco Gambato Spisani	- Giudice