



# 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 Viciconte, 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’oneri 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'oneri, 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**

**L'ESTENSORE**

**Roberto Caponigro**

**IL PRESIDENTE**

**Antonino Savo Amodio**

**IL SEGRETARIO**