

2020

05

 ANACAP

QUADERNI SULLA FISCALITA' LOCALE



B) GIURISPRUDENZA

- CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI, SENTENZA N. 2810 DEL 4 MAGGIO 2020. APPALTO DI SERVIZI E CONCESSIONI DI SERVIZI: LA DIFFERENZA TRA I DUE ISTITUTI.....pag. 3
- CONSIGLIO DI STATO, SEZ. II, SENTENZA N. 2780 DEL 30 APRILE 2020. IL CONFINE TRA INSEGNA D'ESERCIZIO E CARTELLO PUBBLICITARIO.....pag. 10
- TAR LAZIO, SEZ. I, SENTENZA N. 4218 DEL 27 APRILE 2020. SENZA FIRMA DELL'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO L'AVVALIMENTO DELLA SOCIETA' SOTTO SEQUESTRO E' NULLO.....pag. 14
- TAR CAMPANIA, SEZ. II, SENTENZA N. 1693 DELL'8 MAGGIO 2020. RISCOSSIONE E ACCERTAMENTO, ISCRIZIONE ALL'ALBO DEL MEF ANCHE PER ATTIVITA' DI SUPPORTO.....pag. 21
- CASSAZIONE CIVILE, SEZ. TRIBUTARIA, SENTENZA N. 8087. TARSU, GLI EDIFICI DI CULTO NON PAGANO LA TARSU SOLO SE NON PRODUCONO RIFIUTI.....pag. 34
- CASSAZIONE CIVILE, SEZIONI UNITE CIVILI, SENTENZA N. 8628 DEL 7 MAGGIO 2020. TOSAP: LEGITTIMAZIONE PASSIVA IN PRESENZA DI UN ATTO DI CONCESSIONE O AUTORIZZAZIONE RILASCIATO DALL'ENTE LOCALE....pag. 39
- CASSAZIONE CIVILE, SEZIONE VI, SENTENZA N. 9036 DEL 15 MAGGIO 2020. ICI/IMU LEGGERA PER GLI IMMOBILI CHE CONTENGONO BENI DI VALORE STORICO-ARTISTICO.....pag. 54

C) PRASSI

- ANCI: ARTICOLO 181 DL N. 34/2020 – SOSTEGNO ALLE IMPRESE DI PUBBLICO ESERCIZIO.....pag. 61
- ARERA: DELIBERAZIONE 5 MAGGIO 2020. 158/2020/R/Rif.....pag. 65
- ANAC: DELIBERA N. 421 DEL 13 MAGGIO 2020.....pag. 83
- ANAC: DELIBERA N. 295 DEL 1 APRILE 2020.....pag. 85

D) ATTIVITA' ANACAP

- ANACAP: NOTE DI LETTURA ALLE NORME DI INTERESSE CONTENUTE NEL D.L. RILANCIO.....pag. 92
- ANACAP: SEGNALAZIONE AL COMUNE DI TRINATAPOLI.....pag. 96

B) GIURISPRUDENZA**CONSIGLIO DI STATO, SEZ. VI, SENTENZA N. 2810 DEL 4 MAGGIO 2020.****APPALTO DI SERVIZI E CONCESSIONI DI SERVIZI: LA DIFFERENZA TRA I DUE ISTITUTI.**

Nella Sentenza n. 2810 del 4 maggio 2020 del Consiglio di stato, i Giudici chiariscono che la differenza tra un appalto di servizi e una concessione di servizi risiede nel corrispettivo della fornitura di servizi, nel senso che un appalto pubblico di servizi comporta un corrispettivo che è pagato direttamente dall'Amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi, mentre si è in presenza di una concessione di servizi nel momento in cui le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione e comportano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione.

In particolare, una concessione di servizi richiede che l'Amministrazione concedente/aggiudicatrice abbia trasferito integralmente o in misura significativa all'operatore privato il rischio di gestione economica connesso all'esecuzione del servizio.

In altri termini, la figura della concessione è connotata dall'elemento del trasferimento all'Impresa concessionaria del rischio operativo, inteso come rischio di esposizione alle fluttuazioni di mercato che possono derivare da un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, ossia da fattori al di fuori dalla sfera di controllo delle parti. I Giudici sottolineano che quanto sopra affermato è, peraltro, stato recepito dall'art. 3, comma 1, lett. vv), del Dlgs. n. 50/2016, che definisce come *"concessione di servizi" un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più Stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al Concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi"*. Dunque, l'elemento qualificante della concessione di servizi è costituito dal trasferimento del rischio economico/operativo a carico dell'affidatario.

Di seguito la sentenza in commento.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)
ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3910 del 2018, proposto dall'impresa A.F.P. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Spataro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale di Val Fiorita, n. 90;

contro

l'Università della Calabria, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Macrì e Alessandra Greco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Comune di Rende, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe De Luca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, Sede di Catanzaro (Sezione Prima), n. 1006/2018, resa tra le parti e concernente: servizio di bus navetta nell'area universitaria nel Comune di Rende, località Arcavacata;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 14 novembre 2019, il consigliere Bernhard Lageder e uditi, per le parti, gli avvocati Alessandra Greco, per delega dell'avvocato De Luca, e Giovanni Spataro;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con bando di gara n. 5019 del 26 settembre 2002, l'Università della Calabria indiceva la procedura aperta per l'affidamento in appalto del "servizio di trasporto passeggeri mediante n. 2 bus navetta" nell'area universitaria, sfociata nell'aggiudicazione in favore dell'impresa F.P. S.r.l. in a.t.i. con la ditta S.R., cui seguivano la stipula del contratto in data 28 dicembre 2005 e l'autorizzazione, da parte dell'Università, all'immissione in servizio dei mezzi.

Con nota del 30 dicembre 2005, l'Ufficio della Motorizzazione di Cosenza affermava che la competenza ad autorizzare l'immissione in servizio di linea degli autobus utilizzati per il servizio di trasporto de quo spettava al Comune di Rende, chiedendo al Ministero dei trasporti - Direzione generale motorizzazione chiarimenti in merito alla vicenda, resi con nota del 12 aprile 2006 nel senso dell'incompetenza dell'Università. In data 3 ottobre 2006, il Comune di Rende adottava i nulla-osta ex art. 87 Cod. Strad. ai fini del rilascio della carta di circolazione dei mezzi impiegati. Infatti, il servizio di trasporto non era circoscritto alla sola area perimetrale di proprietà dell'Ateneo, ma comprendeva anche settori stradali di uso pubblico, ricadenti nel territorio del Comune di Rende (come da planimetria annessa al contratto).

Il rapporto instauratosi tra l'Università e l'impresa aggiudicataria all'esito della menzionata procedura di evidenza pubblica veniva ripetutamente rinnovato (intercorrendo, dapprima, con la A.F.P. in a.t.i. con la ditta S. e, a partire dal 2009, con la sola impresa A.F.P. S.r.l.), per complessivi nove anni, da ultimo con scrittura privata del 14 dicembre 2015, in base alla quale l'impresa si impegnava a svolgere l'attività di trasporto per il periodo dal 6 ottobre 2015 al 5

ottobre 2016 verso un corrispettivo da versare dall'Università a cadenza trimestrale, pattuito in ragione del prezzo unitario di Euro 44,41 per ogni ora di servizio prestato.

Al fine di pervenire ad una definizione del rapporto con l'impresa affidataria, sia per il perdurante regime di prorogatio sia per i notevoli riflessi economici, l'Università con nota del 22 settembre 2016 formulava apposita richiesta al Comune di Rende in ordine alla qualificazione dell'affidataria A.F.P..

Con nota del 7 ottobre 2016, l'amministrazione locale attestava che "sul territorio comunale non è attivo alcun servizio di trasporto pubblico locale", negando la sussistenza di un concessionario unico. Con la medesima nota, il Comune di Rende ribadiva la propria competenza al solo rilascio del nulla-osta per l'autorizzazione dei mezzi all'espletamento del servizio privato di trasporto, affidato dall'Università nel proprio perimetro territoriale.

L'Ateneo, pur provvedendo ad un'ulteriore proroga del servizio sino al mese di luglio 2017, con note del 26 settembre 2016 e 18 ottobre 2016 manifestava all'impresa comunque l'intento di voler indire una nuova gara, al che quest'ultima confermava la disponibilità dichiarandosi unico operatore legittimato a svolgere il servizio.

1.1. Avverso la determinazione del Comune di Rende del 7 ottobre 2016 e le menzionate note dell'Università l'impresa A.F.P. S.r.l. proponeva ricorso al TAR per Calabria, rubricato sub r.g. n. 1529 del 2016 (e definito con la qui appellata sentenza), chiedendone l'annullamento e formulando domande dirette ad accertare:

- che il servizio di navetta affidato nel 2005 dell'Università della Calabria e rinnovato di anno in anno aveva natura di servizio di trasporto pubblico di linea;
- che il Comune di Rende, quale ente territoriale competente, era obbligato a rilasciare il formale titolo abilitativo inerente il servizio in questione;
- che essa ricorrente era titolare del diritto a continuare ad esercitare il servizio sino al 3 dicembre 2019, secondo il regime transitorio previsto dall'art. 8 del regolamento n. 1370/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.

1.2. Al fine di configurare un servizio consono alle proprie esigenze anche sotto il profilo economico e, soprattutto, conforme alle proprie sfere di competenza e ai crismi della legittimità, gli uffici tecnici della amministrazione universitaria predisponavano i nuovi atti di gara, circoscrivendo, diversamente dalla gara originaria, il trasporto degli studenti alla sola tratta del Ponte Carrabile, ricadente nel territorio esclusivo del campus, ma il consiglio di amministrazione dell'Università con deliberazione n. 16 del 15 giugno 2017 decideva di non indire la gara conferendo, nel contempo, al direttore generale il mandato a valutare l'interruzione del servizio in corso, al che quest'ultimo con nota del 28 luglio 2017 comunicava all'impresa che il rapporto negoziale sarebbe cessato con decorrenza dal 31 luglio 2017.

1.2.1. Tali determinazioni venivano impugnate dall'impresa con ricorso per motivi aggiunti.

1.3. Il TAR adito, con la qui appellata sentenza n. 1006/2018, respingeva il ricorso e i motivi aggiunti, escludendo che il servizio di trasporto svolto dalla ricorrente fosse riconducibile a una concessione di servizio di trasporto pubblico di passeggeri, ed affermando che si trattasse di un contratto di appalto pubblico di servizi, con la conseguenza che non poteva trovare applicazione la disciplina, europea e regionale, relativa alla concessione del servizio di trasporto pubblico di passeggeri, con la conseguente infondatezza dell'assunto della ricorrente

per cui il rapporto sarebbe venuto a scadenza soltanto il 3 dicembre 2019 ai sensi della disciplina transitoria di cui all'*art. 8 regolamento n. 1370/2007/CE*.

Il TAR riteneva che, invece, fosse applicabile il termine di durata annuale pattuito nel contratto stipulato tra le parti e che quindi a carico dell'Università non gravasse un particolare onere motivazionale circa la volontà di non prorogare il rapporto da tempo scaduto.

2. Avverso tale sentenza interponeva appello l'originaria ricorrente, deducendo un unico complesso motivo come di seguito rubricato: "Error in iudicando. Incompetenza assoluta. Violazione e falsa applicazione degli *artt. 3 e 7 L. n. 241 del 1990*. Violazione e falsa applicazione dell'*art. 87 del D.Lgs. n. 285 del 1992 "Codice della Strada"*. Violazione e falsa applicazione dell'*art. 16 della L.R. n. 15 del 1986*. Violazione e falsa applicazione dell'*art. 10 del R.D. n. 1822 del 1939*. Violazione e falsa applicazione degli *artt. 2 e 8 del regolamento comunitario n. 1370/2007*. Violazione *dell'art. 340 c.p.* Violazione e falsa applicazione del regolamento UNICAL a favore degli studenti con disabilità. Violazione degli *artt. 16, 33, 34 e 38 Cost.* e violazione dell'*art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*. Eccesso di potere per presupposto erroneo. Illogicità. Contraddittorietà. Difetto di istruttoria. Travisamento. Manifesto sviamento".

L'appellante chiedeva pertanto, previa sospensione della provvisoria esecutorietà dell'impugnata sentenza e in sua riforma, l'accoglimento del ricorso di primo grado.

3. Si costituivano in giudizio, con atti separati, sia l'Università della Calabria sia il Comune di Rende, contestando la fondatezza dell'appello e chiedendone la reiezione.

4. Con l'ordinanza cautelare n. 2676 del 14 giugno 2018 è stata accolta la domanda di sospensiva, con esclusivo riguardo al periculum in mora (in particolare, tenuto conto degli effetti conseguenti all'interruzione del servizio di trasposto pubblico in questione).

4.1. Con la successiva ordinanza n. 6174 del 19 dicembre 2018, questa Sezione respingeva l'istanza di esecuzione di detta ordinanza cautelare, proposta dall'odierna appellante ai sensi dell'*art. 59 cod. proc. amm.* - in impugnazione della nota dell'Università della Calabria trasmessa il 3 agosto 2018, con la quale la stessa aveva comunicato di non versare corrispettivo alcuno per il servizio di trasporto eseguito successivamente al 31 luglio 2017 -, rilevando che:

- la misura cautelare disposta con l'ordinanza n. 2676/2018 era volta a garantire la continuità del servizio di trasporto in oggetto e a impedirne l'interruzione, in via interinale nelle more del giudizio di merito;

- la questione attinente all'individuazione del soggetto obbligato a finanziare il servizio de quo dipendeva dalla soluzione della questione relativa all'inquadramento giuridico della fattispecie sub iudice quale servizio di trasporto pubblico locale oggetto di concessione, oppure quale rapporto d'appalto intercorrente con l'Università, e, su tale punto, l'ordinanza cautelare aveva riservato ogni decisione alla sentenza di merito, con la conseguenza che l'impugnata nota dell'Università della Calabria non poteva ritenersi lesiva e/o elusiva del giudicato cautelare.

4.2. All'udienza pubblica del 14 novembre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Premesso che la statuizione affermativa della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a conoscere della presente controversia, contenuta al punto 17 dell'appellata sentenza, non risulta specificamente impugnata né in via principale né in via incidentale, con

la conseguenza che sul punto si è formato il giudicato interno ed ogni relativa questione esula dai limiti oggettivi del devolutum, si osserva nel merito che l'appello è infondato.

5.1. La questione centrale devoluta al presente grado consiste nella qualificazione del servizio di trasporto eseguito dall'odierna appellante come appalto pubblico di servizi oppure come concessione di servizi (incontestato essendo l'oggetto del servizio di trasporto in questione, quale individuato in sede di capitolato e, rispettivamente, di stipula dei vari contratti succedutisi nel tempo).

Il servizio risulta essere stato eseguito sulla base del contratto stipulato in data 28 dicembre 2005 tra l'Università e l'odierna appellante, all'esito dell'aggiudicazione della gara indetta dall'Ateneo con bando del 26 settembre 2002, nonché sulla base dei successivi contratti stipulati in rinnovazione. Il contratto, intitolato "Contratto d'appalto - Servizio di bus navetta nella area dell'Università della Calabria in Arcavacata di Rende" (rubrica, tenuta ferma anche in tutti i contratti successivi), alla clausola n. 1 indica quale oggetto contrattuale "l'esecuzione del servizio bus-navetta riservato agli studenti dell'Università della Calabria, in Arcavacata di Rende, alle condizioni di cui al capitolato speciale dell'appalto e dell'offerta economica presentata".

5.1.1. In linea di diritto, occorre premettere che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia UE, la differenza tra un appalto di servizi e una concessione di servizi risiede nel corrispettivo della fornitura di servizi, nel senso che un appalto pubblico di servizi comporta un corrispettivo che è pagato direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi, mentre si è in presenza di una concessione di servizi allorché le modalità di remunerazione pattuite consistono nel diritto del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assuma il rischio legato alla gestione dei servizi in questione (CGUE 15 ottobre 2009, nella causa C-196/08; CGUE 13 novembre 2008, nella causa C-437/07); in particolare, una concessione di servizi richiede che l'amministrazione concedente/aggiudicatrice abbia trasferito integralmente o in misura significativa all'operatore privato il rischio di gestione economica connesso all'esecuzione del servizio (v. CGUE 21 maggio 2015, nella causa C-269/14). In altri termini, la figura della concessione è connotata dall'elemento del trasferimento all'impresa concessionaria del rischio operativo, inteso come rischio di esposizione alle fluttuazioni di mercato che possono derivare da un rischio sul lato della domanda o sul lato dell'offerta, ossia da fattori al di fuori della sfera di controllo delle parti (v. il Considerando 20 e l'art. 5, n. 1, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione). Tale orientamento è, peraltro, stato recepito dall'art. dall'art. 3, comma 1, lettera vv), D.Lgs. n. 50 del 2016, che definisce come ""concessione di servizi" un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera ll) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi".

Anche secondo il consolidato orientamento di questo Consiglio di Stato l'elemento qualificante della concessione di servizi è costituito dal trasferimento del rischio economico/operativo a carico dell'affidatario. In particolare, è stato affermato che, nel campo

dei servizi pubblici, si ha concessione, quando l'operatore si assume in concreto i rischi economici della gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza per mezzo della riscossione di un qualsiasi tipo di canone o tariffa, mentre si ha appalto, quando l'onere del servizio stesso viene a gravare sostanzialmente sull'amministrazione aggiudicatrice, sicché può affermarsi che è la modalità della remunerazione il tratto distintivo della concessione dall'appalto di servizi (v. Cons. Stato, Sez. VI, 4 settembre 2012, n. 4682; Cons. Stato, Sez. V, 3 maggio 2012 n. 2531). Con specifico riferimento ai servizi di trasporto pubblico di passeggeri, la sentenza da ultimo citata ha affermato che le disposizioni del regolamento n. 1370/2007/CE si applicano solamente nel caso in cui i contratti di servizio pubblico per la fornitura e gestione di servizi di trasporto di passeggeri assumono la forma di concessione di servizi, e che gli stessi, diversamente (ossia se i detti contratti assumono la forma dell'appalto pubblico), sono assoggettati alla disciplina delle direttive in materia di appalti pubblici di servizi.

5.1.2. Applicando gli evidenziate coordinate ermeneutiche alla fattispecie sub iudice, deve pervenirsi alla conclusione che si verte in un'ipotesi di appalto pubblico, e non di concessione, del servizio di trasporto di passeggeri.

Infatti, nella *lex specialis* di gara per l'affidamento del "servizio di trasporto passeggeri mediante bus-navetta nell'area dell'Università degli Studi di Calabria, sita in A. di R." sui percorsi meglio specificati nel capitolato (v. l'art. I del capitolato), il criterio di aggiudicazione era quello del prezzo orario più basso.

Coerentemente, il "corrispettivo" fissato nei contratti di tempo in tempo succedutisi a far tempo dal primo contratto del 28 dicembre 2005 veniva determinato, nella misura stabilita nei singoli contratti, in ragione del prezzo unitario per ogni ora di servizio prestato, moltiplicato per il numero totale delle ore di effettivo servizio prestato, e il relativo pagamento, interamente a carico dell'Università, veniva effettuato su base trimestrale per gli importi come sopra determinati previa presentazione di fattura da parte dell'impresa affidataria (v. le clausole n. 3 e n. 4 dei contratti del 28 dicembre 2005 e del 15 luglio 2009, rispettivamente 3 e 5 delle scritture private del 12 dicembre 2014 e del 14 dicembre 2015).

Ebbene, risulta palese, da quanto sopra, che nella fattispecie concreta dedotta in giudizio manca del tutto il trasferimento del rischio economico a carico dell'impresa affidataria, gravando esso per contro interamente sull'Università in qualità di amministrazione aggiudicatrice, sicché il nomen iuris di contratto di appalto di servizio, usato sia nella *lex specialis* sia nei successivi contratti intercorsi tra l'Università e l'impresa affidataria, combacia appieno con la sostanza del rapporto intercorso tra le parti, correttamente ricostruito nell'impugnata sentenza come rapporto di appalto pubblico di servizio di trasporto passeggeri, e non già quale rapporto di concessione di trasporto pubblico di linea, con la conseguente corretta esclusione dell'applicazione del regime transitorio di cui all'art. 8 del regolamento n. 1370/2007/CE, applicabile solamente ai contratti di servizio pubblico per la fornitura e gestione di servizi di trasporto di passeggeri che assumano la forma di concessione di servizi (v. Cons. Stato, n. 2531/2012, cit.), e l'altrettanto corretta affermazione che la cessazione del rapporto trova la sua fonte di disciplina nell'assetto convenzionale dei contratti d'appalto e scritture private di rinnovo intercorsi tra le parti.

Inconferente è il richiamo, da parte dell'odierna appellante, ai nulla-osta rilasciati dal Comune ai sensi dell'art. 87 Cod. Strad. Tale articolo si limita a disciplinare il regime delle certificazioni per i mezzi ammessi ai servizi di linea per trasporti di persona, ma nulla dice sul regime giuridico del rapporto intercorrente tra parte pubblica e operatore privato esercente un servizio di trasporto passeggeri. Infatti, il rilascio delle relative certificazioni attiene all'abilitazione dei mezzi impiegati nell'esercizio del servizio di linea quale definito dal comma 1 del citato articolo, che testualmente recita: "Agli effetti del presente articolo un veicolo si intende adibito al servizio di linea quando l'esercente, comunque remunerato, effettua corse per una destinazione predeterminata su itinerari autorizzati e con offerta indifferenziata al pubblico, anche se questo sia costituito da una particolare categoria di persone"; l'art. 87 Cod. Strad. invece nulla dispone sul regime giuridico (appalto pubblico, concessione, o altro) nel cui contesto si svolge il servizio di trasporto, tant'è che la norma dichiara espressamente di prescindere dalla forma di remunerazione svolta (che, nella specie, assume la natura di corrispettivo d'appalto).

Né può configurarsi un'ipotesi di concessione tacita di servizio di trasporto pubblico di linea, risultando il rapporto sub iudice costituito unicamente in forza della gara bandita dall'Università e dei susseguenti contratti stipulati tra l'impresa e l'Università - la quale comunque sarebbe carente di attribuzioni in materia di concessione di servizio di trasporto pubblico di linea, quale disciplinato dalla legislazione europea, statale e regionale -, e mai avendo le amministrazioni a ciò competenti indetto una procedura di evidenza pubblica per la concessione del servizio medesimo, giammai surrogabile da un asserito atto tacito di concessione, comunque non ravvisabile in concreto alla luce delle risultanze istruttorie documentali acquisite al giudizio, con la conseguente inconferenza dei parametri normativi invocati dall'odierna appellante sul presupposto (rivelatosi destituito di fondamento) della sussistenza di un rapporto di concessione.

Irrilevante è, infine, la circostanza che parte del percorso oggetto del servizio di trasporto de quo si sia svolto anche su strade comunali di uso pubblico, non incidendo tale circostanza sulla natura del titolo del servizio espletato dall'odierna appellante, ma, tutt'al più, su aspetti secondari attenenti alle modalità esecutive del servizio medesimo, inidonee ad alterare la natura del relativo titolo costitutivo.

5.3. Per le considerazioni tutte sopra svolte, in reiezione dell'appello merita conferma la statuizione del TAR, con cui è stato respinto il ricorso di primo grado (unitamente ai motivi aggiunti) sulla base della corretta qualificazione della fattispecie all'esame sub specie di rapporto di appalto pubblico di servizi in ragione della mancata traslazione del rischio operativo all'affidataria.

Resta assorbita ogni altra questione, ormai irrilevante ai fini decisori.

6. In applicazione del criterio della soccombenza, le spese del presente grado di giudizio, come liquidate nella parte dispositiva, devono essere poste a carico dell'appellante.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n. 3910 del 2018), lo respinge e, per l'effetto,

conferma l'impugnata sentenza; condanna l'appellante a rifondere alle amministrazioni appellate le spese del presente grado di giudizio che si liquidano, in favore di ciascuna delle stesse (Università della Calabria e, rispettivamente, Comune di Rende), nell'importo complessivo di Euro 2.000,00 (duemila/00), oltre agli accessori di legge. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CONSIGLIO DI STATO, SEZ. II, SENTENZA N. 2780 DEL 30 APRILE 2020.
IL CONFINE TRA INSEGNA D'ESERCIZIO E CARTELLO PUBBLICITARIO.

La vicenda in questione concerne una società che si è vista negare dall'Anas l'autorizzazione all'installazione di un'insegna di esercizio situato su una strada statale. La società ha proposto ricorso al TAR Lazio che lo ha respinto, ritenendo che in base all'articolo 23 del Codice della Strada la richiesta di installazione si concretava in un messaggio pubblicitario essendoci una pluralità di insegne per la medesima attività. L'esercente è ricorso in appello lamentando una motivazione inadeguata e la mancata considerazione che l'articolo 23 non ricollega la definizione di insegna di esercizio o di mezzi pubblicitari al numero di installazioni. Il Consiglio di Stato ha ritenuto il ricorso fondato e meritevole di accoglimento, per cui, in riforma dell'impugnata sentenza, ha accolto il ricorso di primo grado e ha annullato il provvedimento di diniego impugnato.

Dunque, l'insegna di esercizio commerciale che abbia le caratteristiche richieste dall'articolo 23 del codice della strada non è qualificabile come cartello pubblicitario qualora si aggiunga a un'altra insegna già presente presso lo stesso insediamento, in quanto questa qualificazione richiede che l'insegna contenga un messaggio che stimoli la potenziale clientela all'acquisto del prodotto o del servizio offerti.

Di seguito la sentenza in commento.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4146 del 2010, proposto dalla Società I.I.R. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonella

Terranova e Gianni Forlani, elettivamente domiciliata presso il loro studio in Roma, via A. Bertoloni, n. 14,

contro

l'Anas - Ente Nazionale per le Strade, in persona del legale rappresentante pro tempore, non costituitasi in giudizio,

per la riforma

della sentenza del T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, Sezione III, n. 2575 del 17 marzo 2009, resa inter partes, concernente il diniego all'installazione di un'insegna di esercizio sul prospetto ovest dell'esercizio in vista Anagnina.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. Con ricorso n. 19701 del 2000, proposto innanzi al T.a.r. per il Lazio, sede di Roma, la Società I.I. S.p.a. (di seguito la società) aveva chiesto l'annullamento della determinazione dirigenziale del 2 agosto 2000, con la quale l'ANAS - Ente Nazionale denegava la richiesta di autorizzazione all'installazione di un'insegna di esercizio da esporre sul prospetto ovest in vista Anagnina e, contestualmente, la diffidava alla rimozione delle insegne abusivamente installate lungo la S.S. n. 511, via Anagnina e S.S. n. 215 via Tuscolana.

2. A sostegno dell'impugnativa aveva sollevato le censure della mancata indicazione dell'Autorità alla quale ricorrere, il difetto di motivazione e l'erronea interpretazione dell'art. 23 del Codice della Strada.

3. Costituitasi la difesa erariale resistendo, il Tribunale ha così deciso il gravame al suo esame:

- ha dichiarato il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione per la parte in cui si impugna la diffida alla suddetta rimozione;
- ha respinto il ricorso per la parte in cui si avversa il diniego di autorizzazione all'installazione di più insegne di esercizio;
- ha compensato le spese di lite.

4. In particolare, il Tribunale ha ritenuto che:

- la mancata indicazione dell'Autorità alla quale poter ricorrere e dei termini per l'impugnativa costituisce uno dei profili "attinenti alla mera irregolarità formale dell'atto, semmai valorizzabile ai fini della rimessione in termini, e non invece alla sua validità";
- l'atto è adeguatamente motivato "anche per relationem alle determinazioni ANAS precedentemente intervenute ed in esso richiamate, con riferimento ai limiti di autorizzabilità delle insegne di esercizio";
- infondato è anche il motivo afferente all'esegesi dell'art. 23 del Codice della strada, in quanto "concernendo, la richiesta di installazione avanzata dalla ricorrente il 13.6.2000, proprio "insegne di esercizio", correttamente l'Amministrazione, a fronte oltretutto di un'abusiva

installazione ormai effettuata, ha rappresentato i limiti (solo genericamente contestati peraltro dall'istante) di autorizzabilità delle insegne stesse, le quali non devono concretare infatti messaggio pubblicitario";

- si ha "messaggio pubblicitario" "in caso di pluralità di insegne per una singola attività".

5. Avverso tale pronuncia la società ha interposto appello, notificato il 3 maggio 2010 e depositato il 12 maggio 2010, lamentando, attraverso tre motivi di gravame (pagine 4-12) ai quali ha fatto seguito la reiterazione dei motivi di primo grado, quanto di seguito sintetizzato:

I) avrebbe errato il Tribunale nel ritenere il provvedimento impugnato adeguatamente motivato, tanto più che ne avrebbe integrato il contenuto facendo riferimento ad atti e provvedimenti estranei al procedimento senza considerare che l'insegna consiste nella mera indicazione del marchio I. e della scritta "ARREDAMENTI" e non è visibile dal Grande Raccordo Anulare ma solo dalla via Anagnina;

II) il Tribunale non avrebbe considerato che l'art. 23 del Codice della strada non ricollega la definizione di insegna di esercizio o di mezzi pubblicitari al numero di installazioni;

III) il Tribunale avrebbe erroneamente ritenuto che l'istanza oggetto di diniego era stata avanzata in data 13 giugno 2000 quando invece è stata presentata il 2 giugno 2000;

IV) si reiterano pertanto i motivi di primo grado.

6. L'appellante ha concluso chiedendo, in parziale riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento del ricorso di primo grado e quindi l'annullamento dell'impugnato diniego.

7. L'Anas non si è costituita in giudizio sebbene ritualmente intimata.

8. In vista della trattazione nel merito del ricorso parte appellante ha svolto difese scritte valorizzando, al fine d'insistere per l'accoglimento del gravame, i documenti depositati con le note dell'11 marzo 2020 relativi al parallelo giudizio instaurato innanzi al Giudice di Pace di Roma, che ha escluso che l'insegna abusivamente installata "in vista della SS. Anagnina", recante la scritta "I.A. fosse qualificabile come impianto pubblicitario.

9. La causa, chiamata per la discussione all'udienza pubblica svoltasi con modalità telematica del 28 aprile 2020, è stata ivi trattenuta in decisione.

9.1 Il Collegio ritiene che il ricorso sia fondato e sia pertanto meritevole di accoglimento.

9.2 Come esposto in narrativa, il motivo centrale, su cui ruota l'intero gravame, si fonda sulla pretesa assentibilità della domanda avanzata nei confronti dell'Anas, in quanto si tratterebbe dell'installazione di una semplice insegna d'esercizio e non di un cartello contenente un messaggio pubblicitario. A tal uopo l'appellante valorizza la stessa formulazione della norma (art. 23, comma 7, del Codice della Strada) ritenuta dall'Anas ostativa, in quanto essa prevede, da un lato, che "è vietata qualsiasi forma di pubblicità lungo e in vista degli itinerari internazionali, delle autostrade e delle strade extraurbane principali e relativi accessi" e, dall'altro, che sono "consentite le insegne di esercizio, con esclusione dei cartelli e delle

insegne pubblicitarie e altri mezzi pubblicitari, purché autorizzate dall'ente proprietario della strada".

Dagli atti di causa si evince che la società chiedeva l'autorizzazione all'installazione di una ulteriore insegna d'esercizio, rispetto a quella già esistente, affinché fosse visibile dalla via Anagnina, ma l'Amministrazione esprimeva diniego ritenendo che l'insegna fosse da intendersi avente carattere pubblicitario e non di esercizio essendo di questa l'insediamento commerciale già munito. Risulta pertanto recessiva e comunque ininfluyente il pure riproposto vizio di difetto motivazionale in quanto, al di là della adeguatezza esplicativa delle ragioni a base dell'impugnato diniego secondo la sua formulazione lessicale, assume rilievo dirimente, alla luce delle articolazioni difensive dell'appellante, lo stabilire se l'insegna che la società intende apporre sul prospetto ovest dell'esercizio è qualificabile come messaggio pubblicitario solo per il fatto che trattasi di un'insegna che si aggiunge ad altra già esistente.

9.3 Premesso che comunque non ricorre la carenza motivazionale denunciata, essendo la ragione ostantiva ai fini dell'accoglimento della domanda esattamente rappresentata in seno al provvedimento impugnato, non resta che verificare se sussistano le condizioni per configurare una insegna pubblicitaria come opinato dall'Amministrazione.

Vale osservare sul punto che trattasi di insegna recante la semplice scritta "I. arredamenti", posta a ridosso del magazzino, la quale presenta pertanto un neutro ed asettico riferimento all'attività commerciale svolta dalla società senza essere accompagnato da un qualsivoglia messaggio che possa invogliare la domanda del prodotto offerto. Come evidenziato dall'appellante, la disciplina in materia di imposta sulla pubblicità traccia la linea di confine tra messaggio pubblicitario e mera insegna di esercizio secondo alcuni parametri di riferimento che attengono non solo alla presenza o meno della stessa nei pressi dell'esercizio commerciale ma anche all'eventuale presenza di un messaggio rivolto ai potenziali consumatori in grado di esaltare il prodotto e quindi di invogliare la domanda. Trattasi, peraltro, non solo di un'insegna priva di messaggi pubblicitari ma anche destinata ad essere allocata proprio a ridosso del magazzino su via Anagnina che coincide con l'indirizzo della sede dell'azienda.

9.4 Il motivo sul punto sollevato dall'appellante è quindi meritevole di condivisione, in quanto, in assenza di un preciso dato normativo, non è dato inferire il carattere pubblicitario dell'insegna dal sol fatto che essa si aggiunga ad altre già presenti presso l'esercizio commerciale. Peraltro la giurisprudenza tributaria accede ad una configurazione restrittiva del concetto di insegna pubblicitaria, osservando che "In materia di imposta sulla pubblicità, l'esenzione di cui all'art. 17, comma 1 bis, *D.Lgs. n. 507 del 1993*, non consente di introdurre distinzioni in relazione al concorso dello scopo pubblicitario con la funzione propria dell'insegna stessa, purché questa, oltre ad essere installata nella sede dell'attività a cui si riferisce o nelle pertinenze accessorie e ad avere la funzione di indicare al pubblico il luogo di svolgimento dell'attività, si mantenga nel predetto limite dimensionale. L'insegna di esercizio, pertanto, mantiene la sua caratteristica, con il conseguente diritto all'esenzione, anche qualora contiene, oltre alla denominazione dell'azienda, anche un messaggio pubblicitario" (cfr. Comm. trib. reg. Perugia, sez. IV, 3 marzo 2014, n. 152). Non solo, quindi,

il messaggio pubblicitario può concorrere, senza alterarla, con la funzione propria dell'insegna, ma occorre aggiungere, e questo risulta decisivo, che la soggezione all'imposta pubblicitaria deriva unicamente dalla superficie complessiva delle insegne e non dalla pluralità delle stesse. La Suprema Corte ha tracciato i confini tra i due concetti, osservando che "In tema di imposta comunale sulla pubblicità, il comma 1-bis dell'art. 17 del D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, aggiunto dall'art. 10 della L. 28 dicembre 2001, n. 448, che esenta dall'imposta le insegne di attività commerciali e di produzione di beni o servizi nei limiti di un superficie complessiva fino a cinque metri quadrati, non consente di introdurre distinzioni in relazione al concorso dello scopo pubblicitario con la funzione propria dell'insegna stessa, purchè la stessa, oltre ad essere installata nella sede dell'attività a cui si riferisce o nelle pertinenze accessorie, e ad avere la funzione di indicare al pubblico il luogo di svolgimento dell'attività, si mantenga nel predetto limite dimensionale, in tal senso deponendo anche l'art. 2 del D.M. 4 aprile 2003, che, ai sensi dell'art. 10, comma 3, della legge n. 448 cit., ha dettato le modalità operative per la determinazione dei trasferimenti compensativi ai comuni a copertura delle minori entrate relative all'imposta sulla pubblicità derivanti dalla esenzione stabilita dall'art. 17, comma 1-bis, cit.." (cfr. C. Cass., ordinanza, sez. VI, 4 marzo 2013, n. 5337). Contrariamente a quanto opinato dall'Amministrazione non è quindi suscettibile di applicazione il comma 7 dell'art. 23 del Codice della Strada proprio in considerazione della rilevata insussistenza della natura pubblicitaria dell'insegna, non ritraibile dalla mera presenza di più insegne presso il medesimo esercizio. Viene cioè in evidenza, secondo il dettame dell'art. 2568 del codice civile, quella che viene comunemente definita come insegna di esercizio ovvero sia un semplice mezzo contenente un messaggio che contraddistingue il locale, sia sede principale che secondaria, nel quale si esercita un'attività commerciale o un'attività diretta alla produzione di beni o servizi.

10. In conclusione, l'appello è meritevole di accoglimento e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, va accolto il ricorso di primo grado ed annullato il provvedimento di diniego impugnato.

11. Le spese del doppio grado di giudizio, stante la particolarità della vicenda, possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 4146/2010), lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'impugnata sentenza, accoglie il ricorso n. 19701/2000 ed annulla il diniego di autorizzazione all'installazione di un'insegna di esercizio ivi censurato.

Spese del doppio grado di giudizio compensate.

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

TAR LAZIO, SEZ. I, SENTENZA N. 4218 DEL 27 APRILE 2020.

SENZA FIRMA DELL'AMMINISTRATORE GIUDIZIARIO L'AVVALIMENTO DELLA SOCIETA' SOTTO SEQUESTRO E' NULLO.

L'Anas indicava una procedura aperta per l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria della pavimentazione dell'Autostrada del mediterraneo.

La seconda classificata impugnava l'aggiudicazione definitiva dinanzi al TAR deducendo la carenza, in capo all'aggiudicataria, dei requisiti minimi di partecipazione.

In particolare, secondo la ricorrente, il contratto di avvalimento sottoscritto tra l'aggiudicataria e l'impresa ausiliaria non poteva considerarsi valido in quanto sottoscritto da un soggetto dell'impresa ausiliaria privo di potere firma. Ciò in quanto l'ausiliaria risultava posta sotto sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria penale e l'amministratore giudiziario non aveva autorizzato il legale rappresentante dell'impresa alla sottoscrizione del contratto, né lo aveva firmato.

Il TAR adito accoglieva il ricorso e disponeva l'annullamento dell'aggiudicazione.

Il Giudice Amministrativo ha innanzitutto rilevato che, sulla scorta della giurisprudenza consolidata, la messa a disposizione da parte dell'ausiliaria del requisito mancante in favore della concorrente ausiliata “...deve essere concreta ed effettiva, non potendo risolversi nel prestito di un valore puramente cartolare e astratto...”.

In ossequio a tale principio, dunque, il contratto di avvalimento stipulato tra le parti concernente l'avvalimento di una determinata categoria SOA, recava l'analitica indicazione dei mezzi, delle attrezzature e delle maestranze che l'ausiliaria aveva messo a disposizione dell'ausiliata.

Tuttavia, al momento della stipula di tale contratto, la ditta ausiliaria era già stata posta in sequestro preventivo da parte dell'autorità giudiziaria e tale misura cautelare riguardava tutte le quote di partecipazione e tutti gli elementi presenti nel patrimonio aziendale.

Inoltre, contestualmente al sequestro preventivo, il Giudice penale aveva proceduto a nominare un custode-amministratore ai sensi degli artt. 321 e ss. c.p.p. con il compito di “provvedere alla custodia, conservazione ed all'amministrazione dei beni oggetto di sequestro”.

Al riguardo, il TAR adito ha evidenziato che l'Amministratore giudiziario ha comunque il dovere, in quanto custode dei beni sequestrati, di affiancarsi al legale rappresentante nell'amministrazione dei beni sequestrati al fine di preservarne e, se possibile, aumentarne il valore.

Ne consegue che, a fronte della nomina di un custode-amministratore dei beni sequestrati, il rappresentante legale della società non può compiere autonomamente atti produttivi di effetti giuridici in ordine a beni dei quali la società risultava sprossessata in ragione del sequestro preventivo disposto dall'autorità giudiziaria.

Pertanto, il contratto di avvalimento, essendo stato sottoscritto in data successiva rispetto al decreto di sequestro preventivo, avrebbe dovuto essere autorizzato dall'amministratore giudiziario o firmato anche da quest'ultimo, dovendosi viceversa ritenere privo di effetti il contratto stipulato dal solo legale rappresentante della società sottoposta a sequestro.

Sulla scia di tale ragionamento, dunque, il TAR ha statuito l'illegittimità della partecipazione dell'aggiudicataria alla procedura di gara, atteso che – dovendosi ritenere invalido il contratto di avvalimento – la medesima società doveva ritenersi priva di un requisito di partecipazione.

Di seguito la sentenza in commento.

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

sul ricorso numero di registro generale 11979 del 2019, proposto da C.C.G. S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Clemente Manzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Caserta, via Ricciardi 15;

contro

A. S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;
nei confronti

E. S.a.s. di Morfù Domenico & C non costituita in giudizio;
per l'annullamento

della determina di approvazione dell'aggiudicazione del 07/08/2019 prot. n. (...) trasmessa a mezzo pec in pari data mediante la quale la stazione appaltante affidava i lavori avente ad oggetto "Accordo Quadro quadriennale per l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria della pavimentazione - Area Compartimentale Autostrada del Mediterraneo - Centro manutentorio - A" alla società E. s.a.s. Morfù Domenico & C con sede legale che in Rossano (CS)

alla via G.Pascoli snc cap 87067 con il ribasso offerto del 31,041% sull'importo complessivo a base di gara pari ad Euro 5.000.000,00.

Della comunicazione di aggiudicazione ai sensi dell'*art. 76 del D.Lgs. n. 50 del 2016* prot. n. (...) del 07/08/2019 in favore della E. s.a.s. di Morfù Domenico & C trasmessa in pari data al ricorrente.

Della comunicazione di aggiudicazione ai sensi dell'*art. 76 comma 2 bis del D.Lgs. n. 50 del 2016* prot. n. (...) del 08/08/2019 trasmessa in pari data al ricorrente con la quale è stato reso edotto che il provvedimento di ammissione/esclusione relativo alla procedura di gara era disponibile sul link "www.stradeanas.....".

Della determina di aggiudicazione efficace, se esistente, di cui risulta ignoto numero e contenuto e mai comunicata, ad oggi, all'odierno ricorrente.

Del verbale del 05/08/2019 n. 11367 di seduta pubblica di proposta di aggiudicazione in favore della E. di Morfù Domenico & C s.a.s. richiamato nella determina di approvazione dell'aggiudicazione prot. n. (...) del 07/08/2019.

Del verbale n. 11394 del 06/08/2019 di seduta riservata, richiamato nella determina di approvazione dell'aggiudicazione prot. n. (...) del 07/08/2019 con il quale il seggio di gara ha rilevato che il costo del personale offerto dall'aggiudicatario non risultava inferiore ai minimi salariali retributivi indicati nelle apposite tabelle i cui all'art. 23 comma 16 del D.Lgs. n. 50 del 2016.

Del verbale di gara n. 1 (I seduta pubblica) di pagine n. 5 del rispettivo allegato 6 del giorno 11 luglio 2019 con il quale la Commissione ha proceduto alla verifica dei plichi e allo scrutinio della documentazione amministrativa.

Del verbale di gara n. 2 (seduta riservata) del 30.07.2019 composto da n. 18 pagine con il quale la Commissione a pagina 1 ha richiamato il verbale n. 11039 del giorno 11 luglio 2019 e continuato la fase di verifica a carico dei concorrenti afferente la documentazione nonché all'esame delle annotazioni eventualmente presenti nel casellario informatico ANAC a carico dei concorrenti.

Del verbale dei gara n. 3 (seduta riservata) del 05 agosto 2019 composto da n. 20 pagine sono state effettuate le verifiche relative al possesso dei requisiti di ordine generale e i requisiti di qualificazione dei concorrenti ed in esso è altresì richiamato il verbale di seduta riservata del 22.07.19, non rilasciato dall'Ente appaltante all'odierno ricorrente, mediante il quale il Seggio di gara ha dato atto delle attività di verifiche svolte ammettendo al prosieguo della procedura n. 26 concorrenti mentre n. 9 di essi al soccorso istruttorio.

Del verbale di seduta riservata del 22.07.2019, mai rilasciato al ricorrente e conosciuto solamente in quanto richiamato nel verbale n. 3 del 05.08.2019 e di cui risulta ignoto il numero e parte del contenuto se ampliativo rispetto a quanto illustrato nelle premesse del verbale n. 3 del 05/08/2019.

Del verbale di gara n. 4 (II seduta pubblica) del 05 agosto 2019 ore 16:10 e di tutti gli atti allegati, composto da n. 39 pagine, mediante il quale il Seggio di gara ha elencato gli ammessi alla gara ed ha proceduto all'apertura delle offerte economiche individuando la proposta di aggiudicazione con il concorrente alla società E. s.a.s. Morfù Domenico & C con sede legale che in Rossano (CS) alla via G.Pascoli snc cap 87067 con il ribasso offerto del 31,041% sull'importo complessivo a base di gara pari ad Euro 5.000.000,00.

Del verbale di gara n. 5 (seduta riservata) del 06 agosto 2019 composto da n. 4 pagine mediante il quale il Seggio di gara verifica i costi della manodopera offerti dal concorrente - aggiudicatario.

Dell'allegato n. 8 rubricato elenco ammessi/esclusi.

Dello schema di calcolo della soglia di anomalia del 05.08.2019 ore 17:22 composto da n. 2 pagine

Del silenzio serbato dalla stazione appaltante in relazione al preavviso di ricorso trasmesso a mezzo pec in data 09.09.2019 e di cui alcun riscontro, ad oggi, si è ottenuto.

del bando-disciplinare di gara e dei relativi allegati A-B-C-D-E-F nonché allegati 1-2- 8 in parte qua e nei limiti dell'interesse qui fatto valere in giudizio se ed in quanto lesivi dell'interesse del ricorrente.

Di ogni altro atto ad esso preordinato, connesso, consequenziale e conseguente.

NONCHE' PER LA DECLARATORIA

Di inefficacia del relativo contratto, ove stipulato, nelle more della decisione della presente controversia tra l'A. S.p.A. e la controinteressata e, comunque, soggetto diverso dalla odierna ricorrente.

NONCHE' PER LA DECLARATORIA

del diritto della ricorrente a subentrare nel medesimo contratto, ove concluso prima della decisione della causa di merito, anche per la parte residua.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Vista l'ordinanza cautelare n. 7225/2019;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 aprile 2020 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli in collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'*art. 84, comma 6, D.L. 17 marzo 2020, n. 18*;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

1. La ricorrente C.C.G. s.r.l. ha partecipato, classificandosi al secondo posto, alla gara tramite procedura aperta accelerata ex *art. 36, comma 2, lett. d), del D.Lgs. n. 50 del 2016*, indetta dall'A. e avente ad "Accordo Quadro quadriennale per l'esecuzione di lavori di manutenzione straordinaria della pavimentazione - Area Compartmentale Autostrada del Mediterraneo - Centro Manutentorio", aggiudicata dalla stazione appaltante alla società E. s.a.s. di Morfù Domenico & C. (in avanti, "E").

2. Impugna l'aggiudicazione della gara, unitamente ad ogni atto connesso e conseguente, chiedendone l'annullamento, nonché la declaratoria di inefficacia del relativo contratto, ove stipulato, e del diritto della ricorrente a subentrare nel medesimo, lamentando, con un'unica articolata censura, la mancanza in capo all'aggiudicataria dei requisiti di partecipazione.

3. Osserva che il contratto di avvalimento sottoscritto tra l'aggiudicataria e l'impresa ausiliaria M. s.r.l. (in poi, "M.") non poteva considerarsi valido, in quanto sottoscritto da un soggetto dell'impresa ausiliaria privo di potere firma. Ciò in quanto l'impresa M. risultava posta sotto sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria penale e l'amministratore giudiziario non aveva autorizzato il legale rappresentante dell'impresa alla sottoscrizione del contratto, né lo aveva firmato.

4. L'A., nel costituirsi in giudizio, ne ha chiesto la reiezione siccome infondato.

5. La controinteressata E., regolarmente intimata, non si è costituita in giudizio.

6. Alla camera di consiglio del 6 novembre 2019, l'esigenza cautelare prospettata dalla parte ricorrente è stata tutelata attraverso la fissazione della data di trattazione del merito della controversia, ai sensi dell'*art. 119, comma 3, c.p.a.*

In via istruttoria, l'A. è stata onerata al deposito in giudizio del decreto di sequestro preventivo, emesso in data 03/04/2019 dal Tribunale, Ufficio GIP di Reggio Calabria, nei confronti dell'impresa ausiliaria M..

7. L'A., in adempimento all'ordine impartito, ha versato agli atti il menzionato decreto, presentando altresì ulteriore memoria difensiva, cui ha replicato l'impresa ricorrente.

8. All'udienza del 22 aprile 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

9. Il ricorso è fondato, alla stregua delle seguenti considerazioni.

10. All'esito dell'istruttoria, è emerso che l'ausiliaria M., al momento della stipulazione del contratto di avvalimento con l'aggiudicataria, era stata posta in sequestro preventivo. La misura cautelare riguardava tutte le quote di partecipazione e tutti gli elementi presenti nel patrimonio aziendale "inclusi gli immobili, i crediti, i fondi consortili, gli articoli risultanti dall'inventario, i beni strumentali, la denominazione aziendale, l'avviamento, le autorizzazioni all'esercizio dell'attività commerciale, le autovetture, etc.". Era conseguentemente nominato un custode - amministratore, con il compito di "provvedere alla custodia, conservazione ed all'amministrazione dei beni oggetto di sequestro".

11. Risulta anche, quanto al contratto di avvalimento stipulato il 3 luglio 2019 tra l'aggiudicataria e l'impresa ausiliaria, che esso era volto a consentire all'ausiliata di utilizzare, ai fini della partecipazione della gara indetta dall'A., il requisito relativo a Categoria SOA OG3 posseduto dalla s.r.l. M.. Erano, conseguentemente, analiticamente individuati i mezzi, le attrezzature e le maestranze che erano messe a disposizione dell'impresa.

12. Occorre rammentare che l'istituto dell'avvalimento è finalizzato all'apertura degli appalti pubblici alla concorrenza nella misura più ampia possibile, consentendo che una impresa possa comprovare il possesso dei requisiti economici, finanziari, tecnici e organizzativi per la partecipazione a una gara facendo riferimento alla capacità di altro soggetto che assume contrattualmente con la stessa una responsabilità solidale, impegnandosi nei confronti della stazione appaltante. Nel caso di avvalimento tecnico od operativo, quale è quello che viene in considerazione nella presente fattispecie, l'impegno dell'ausiliaria consiste nel mettere a disposizione dell'ausiliata le proprie risorse tecnico-organizzative indispensabili per assicurare i requisiti di capacità tecnico-professionale richiesti per l'esecuzione dell'appalto. Come ribadito in plurime occasioni dalla giurisprudenza, la messa a disposizione del requisito mancante in favore dell'impresa concorrente-ausiliata deve essere concreta ed effettiva, non potendo risolversi nel prestito di un valore puramente cartolare e astratto. Inoltre, le lacune dei contratti di avvalimento non possono essere colmate mediante il soccorso istruttorio, giacché quest'ultimo è volto solo a chiarire e a completare dichiarazioni o documenti comunque idonei e non può essere invocato qualora, in sede di gara, sia accertata la sostanziale inutilizzabilità di un requisito essenziale per la partecipazione. Si è, altresì, affermato che è onere della stazione appaltante verificare la idoneità formale e sostanziale del relativo contratto.

13. E' necessaria anche qualche precisazione relativa all'istituto del sequestro preventivo, che è disposto quanto vi è il pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati (art. 321 e ss. cpp.). La misura cautelare reale ha ad oggetto beni collegati al reato ipotizzato, creando sugli stessi una indisponibilità fisica e giuridica funzionale ad impedire l'aggravamento o la protrazione delle conseguenze di esso ovvero la commissione di altri reati. Essa, quindi, risponde a una funzione preventiva che si proietta su cose che, postulando un vincolo di pertinenzialità con il reato, vengono sottratte alla libera disponibilità del proprietario e affidate in custodia a un amministratore giudiziario.

Si è anche osservato, quanto ai compiti dell'amministratore giudiziario, che "il delineato sistema si incentra sulla figura dell'amministrazione giudiziaria, ufficio di diritto pubblico,

che si sostanzia in poteri di rappresentanza ed amministrazione ordinaria del bene e che fonda sulla necessaria sostituzione nelle prerogative del proprietario, escluso per effetto della misura ablatoria dall'esercizio delle corrispondenti facoltà. Siffatti poteri incontrano un limite naturale conformato alla natura del bene sottoposto a vincolo giudiziale, di guisa che - ove l'oggetto del sequestro sia costituito dai beni aziendali e dal capitale sociale di una persona giuridica - l'amministrazione giudiziale si affianca e non si sostituisce all'organo amministrativo, previsto dalla legge o dallo statuto, per preservare la funzionalità della persona giuridica. Di guisa che alla custodia statica riconosciuta all'amministratore giudiziario, in funzione di controllo e garanzia di legalità, viene a giustapporsi la gestione dinamica dell'impresa al fine della sua conservazione nel mercato, che il sistema delle misure di prevenzione patrimoniale garantisce ed in funzione della quale è orientato a potenziarne la redditività" (Cass. Penale, sez. V, 31 maggio 2018, n.24663).

Dunque, benché l'amministratore giudiziario non si sostituisca al legale rappresentante della società, egli, in quanto custode dei beni sequestrati, ha il dovere di affiancarsi agli amministratori nella amministrazione dei beni sequestrati al fine di preservarne e, se possibile, aumentarne il valore.

14. Nel caso in esame, risulta che al momento della sottoscrizione del contratto di avvalimento (il 3 luglio 2019) l'impresa ausiliaria era destinataria del decreto di sequestro preventivo, che le era stato notificato il 15 aprile 2019. L'amministratore giudiziario, quindi, aveva già assunto il compito di gestire tutti i beni aziendali, compresi quelli oggetto del contratto di avvalimento. Tuttavia, il contratto in questione non risulta essere sottoscritto anche dall'amministratore giudiziario, nonostante tramite tale negozio taluni beni aziendali fossero messi a disposizione di una diversa impresa, con la conseguente assunzione di impegni contrattuali potenzialmente confliggenti con il corretto esercizio delle funzioni di custodia spettanti all'amministratore giudiziario stesso.

Ne consegue che, non potendo il rappresentante legale della M. compiere autonomamente atti produttivi di effetti giuridici in ordine a beni dei quali la società risultava spossessata in conseguenza del sequestro preventivo, il relativo contratto di avvalimento deve considerarsi non validamente perfezionatosi.

15. Donde l'illegittimità della partecipazione e della successiva aggiudicazione della gara da parte della ausiliata E., che impone l'annullamento degli atti impugnati con il presente ricorso e la dichiarazione di inefficacia del contratto eventualmente stipulato, con obbligo dell'A., salve le ulteriori verifiche, di procedere all'aggiudicazione della gara e alla stipula del relativo contratto con la società ricorrente.

16. La novità delle questioni trattate giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio tramite videoconferenza del giorno 22 aprile 2020 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Ivo Correale, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

TAR CAMPANIA, SEZ. II, SENTENZA N. 1693 DELL'8 MAGGIO 2020.

RISCOSSIONE E ACCERTAMENTO, ISCRIZIONE ALL'ALBO DEL MEF ANCHE PER ATTIVITA' DI SUPPORTO.

Il Tribunale amministrativo per la Campania ha stabilito, con la sentenza n. 1693 del 8 maggio, che occorre l'iscrizione all'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, di cui all'art. 53, c.1, d.lgs., n. 446/1997, per l'affidamento dei servizi di riscossione e accertamento tributi degli enti locali.

La nozione di riscossione non richiede più, secondo i giudici amministrativi campani, che vi sia il materiale introito delle somme dovute all'ente e pertanto tale dato non possa più essere considerato come elemento discriminante per stabilire se vi sia un affidamento di servizi di supporto di gestione o un affidamento di concessione di accertamento e riscossione, dovendosi invece valorizzare altri elementi distintivi.

Peraltro, la stessa riforma della l. di bilancio 2020 ha previsto l'istituzione di una sezione speciale nell'albo dei concessionari della riscossione, cui dovranno obbligatoriamente iscriversi i soggetti che svolgono le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate locali.

Dunque, in prospettiva, anche per i servizi di mero supporto occorrerà una apposita iscrizione ad una sezione speciale dell'Albo.

Pertanto, concludono gli stessi giudici, l'appalto in esame appare perfettamente coerente con le novità normative sopra descritte, dal momento che esso prevede che i pagamenti dei contribuenti debbano essere effettuati unicamente su conti dedicati dell'ente pubblico, riservando tuttavia tutta la restante attività di accertamento e riscossione, anche coattiva, mediante lo strumento della ingiunzione fiscale, comportante spendita dei poteri pubblici, al concessionario privato, il quale poi dovrà rendere conto al comune dei versamenti che siano stati effettuati e otterrà come remunerazione per la propria attività un aggio sulle somme riscosse.

Di seguito la sentenza in commento.



Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda)
ha pronunciato la presente
SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 127 del 2020, integrato da motivi aggiunti,
proposto da

(omissis), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Paolo Borioni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Luigi Ceci n.21;

contro

Comune di Melito di Napoli, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Raffaello Capunzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Centrale di Committenza (C.D.C.) Tra i Comune di Melito di Napoli, Mugnano di Napoli, Villaricca e Monte di Procida non costituito in giudizio;

nei confronti

(omissis) non costituito in giudizio; Municipia S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Raffaele Ferola, Stefano Vinti, Angelo Buongiorno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; per l'annullamento

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo: - del Verbale di gara n 2 del 13 dicembre 2019 – comunicato il 17 dicembre 2019 - , relativo alla procedura aperta indetta dalla Centrale di Committenza resistente avente ad oggetto l' “appalto del servizio di supporto alla riscossione ordinaria dell’IMU, della TARI e della TASI, di ricerca dell’evasione erariale, di accertamento, verifica e riscossione coattiva di IMU, TIA, TARES, TARI, TASI e del servizio di accertamento e riscossione volontaria e coattiva delle entrate minori (affissioni pubblicità TOSAP) - CIG: 7834339D0D”, nella parte in cui il Rup e la Commissione di gara e Giudicatrice ha disposto l’esclusione la ricorrente dalla gara per l’assenza del requisito di iscrizione all’ “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” di cui all’art. 53, comma 1, D.Lgs, 15 dicembre 1997, n. 446 e ha ritenuto di dover procedere alla segnalazione al Casellario informatico dell’ANAC per dichiarazione non veritiera; - della Determinazione Dirigenziale n. 585 del 16 dicembre 2019 - comunicata in data 17 dicembre 2019 - adottata dal Comune di Melito di Napoli, con la quale è stato approvato il verbale di gara n. 2 del 13 dicembre 2019, disposta la definitiva esclusione della (omissis) e comunicato il Verbale di gara n 2 del 13 dicembre 2019; - ove occorrer possa, del bando/disciplinare di gara ove possa essere interpretato in senso ostativo all’accoglimento del presente ricorso nella parte in cui, al § VI.2, lett. A.2, prevede, tra i requisiti di partecipazione alla gara, “A.2) Iscrizione all’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 (art. 53 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e s.m.i.)”; - ove occorrer possa, del Capitolato Speciale d’oneri ove possa essere interpretato in senso ostativo all’accoglimento del presente ricorso nella parte in cui, all’art. 5.1.2, prevede, tra i requisiti di partecipazione alla gara, “Iscrizione all’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 (art. 53 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e s.m.i.)”; - ove occorre possa, di tutti gli atti della procedura di gara n 7273312 (Bando/disciplinare, CSA, tutti gli atti di gara) indetta dalla Centrale di Committenza resistente avente ad oggetto l’ “appalto del servizio di supporto alla riscossione ordinaria dell’IMU, della TARI e della TASI, di ricerca dell’evasione erariale, di accertamento, verifica e riscossione coattiva di IMU, TIA, TARES, TARI, TASI e del servizio di accertamento e riscossione volontaria e coattiva delle entrate minori (affissioni pubblicità TOSAP) - CIG: 7834339D0D” nonché della Determinazione a contrarre n. 788 del 03/12/2018 il Responsabile p.t. del I Settore con la quale sono stati approvati gli elaborati tecnici per l’affidamento dell’appalto di servizi in oggetto ed indetta la relativa gara; - della segnalazione su Modello B fatta dalla S.A. all’ANAC della disposta esclusione ai fini dell’avvio del procedimento sanzionatorio e di segnalazione al Casellario informatico dell’ANAC per dichiarazione non veritiera comunicata alla ricorrente con nota del 27 dicembre 2019; - di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali ancorché non noti al ricorrente, ed in particolare, tra questi, ove medio tempore intervenuto, del provvedimento di aggiudicazione provvisoria e/o definitiva nonché del relativo contratto, ove stipulato; Per quanto riguarda i motivi aggiunti, presentati da (omissis) il 21\1\2020 : - della Determinazione Dirigenziale n 6 del 3 gennaio 2020 e dei relativi Verbali di gara allegati – comunicata il 17 gennaio 2020 – con la quale il Comune di Melito di Napoli ha approvato i verbali di gara della Commissione di gara n. 1 del 11/9/2019, n. 2, n. 3 e n. 4 del 13/12/2019 e n. 5 del 23/12/2019 ed ha aggiudicato alla ditta “RTI Costituendo Municipia SPA (capogruppo) con sede a Trento via A.Olivetti n.7 P.IVA: 01973900838 e Gamma Tributi srl (mandante) con sede in Battipaglia (SA) P.IVA: 02842830651 per l’importo di € 1.511.092,16 oltre Iva al 22% l’ “appalto del servizio di supporto alla riscossione ordinaria dell’IMU, della TARI e della TASI, di ricerca dell’evasione erariale, di accertamento, verifica e riscossione coattiva di IMU, TIA, TARES, TARI, TASI e del servizio di accertamento e riscossione volontaria e coattiva delle entrate minori (affissioni pubblicità TOSAP) - CIG: - dei Verbali della Commissione di gara n. 1 del 11/9/2019, n. 2, n. 3 e n. 4 del 13/12/2019 e n. 5 del 23/12/2019 relativi alla predetta procedura allegati alla Determinazione – e delle valutazioni tutte in esse contenute - ed in particolare il Verbale n. 5 del 23/12/2019 “con il quale la Commissione di gara propone di aggiudicare il servizio di “Supporto alla riscossione ordinaria dell’Imu-della Tari e della Tasi e del servizio di accertamento e riscossione volontaria e coattiva alla ditta “RTI Costituendo Municipia SPA/Gamma Tributi srl che ha conseguito il punteggio più alto pari a 92.64 punti, non anomala e che ha offerto un ribasso percentuale pari al 11,13% dell’importo posto a base di gara quantificato in € 1.511.092,16 oltre Iva al 22%”; - della nota pec del 17 gennaio 2020, con la quale il Comune di Melito di Napoli ha comunicato, ai sensi dell’art 76, comma 5, lett a), D.Lgs. n 50/2016, che “con determina n 6 del 3 gennaio 2020, l’appalto è stato aggiudicato alla costituenda RTI (omissis) (omissis)”, Determina che con detta comunicazione era estesa alla ricorrente; - di tutti gli atti presupposti, connessi e/o consequenziali ancorché non noti al ricorrente, ed in particolare, tra questi, ove medio tempore intervenuto, del provvedimento di aggiudicazione provvisoria e/o definitiva nonché del relativo contratto, ove stipulato; PER LA DECLARATORIA del diritto della ricorrente ad essere ammessa alle successive fasi di gara nonché di subentro

nell'aggiudicazione nelle more eventualmente intervenuta e nell'esecuzione del servizio nonché di inefficacia del contratto di affidamento, se stipulato nelle more, e per l'adozione dei provvedimenti di cui agli artt. 121, 122 e 123 c.p.a. PER LA CONDANNA al risarcimento dei danni ingiusti patiti dalla ricorrente.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati; Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Melito di Napoli e di (omissis).; Visti tutti gli atti della causa; Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2020 la dott.ssa Maria Laura Maddalena e trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5, c.p.a. del d.l. n. 18/2020; Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe, ritualmente notificato in data 14 gennaio 2020, parte ricorrente impugna il provvedimento di esclusione, disposto nei suoi confronti, dalla gara avente ad oggetto l' "appalto del servizio di supporto alla riscossione ordinaria dell'IMU, della TARI e della TASI, di ricerca dell'evasione erariale, di accertamento, verifica e riscossione coattiva di IMU, TIA, TARES, TARI, TASI e del servizio di accertamento e riscossione volontaria e coattiva delle entrate minori (affissioni pubblicità TOSAP) - CIG: 7834339D0D". L'impugnata esclusione è stata disposta per l'assenza, in capo alla ricorrente, del requisito di iscrizione all'"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", di cui all'art. 53, comma 1, D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446. La stazione appaltante ha quindi ritenuto di dover procedere alla segnalazione al Casellario informatico dell'ANAC per dichiarazione non veritiera. 2. Espone, in punto di fatto, parte ricorrente che con Determinazione a contrarre n. 788 del 3 dicembre 2018, il Responsabile del I Settore del Comune di Melito di Napoli (NA) approvava gli elaborati tecnici e indiceva la suddetta gara, mediante procedura aperta, ai sensi dell'art. 60 del D. Lgs n.50/2016, con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

2.1. Il paragrafo VI.2) del bando/disciplinare, nel prevedere i requisiti soggettivi di partecipazione, prevedeva, oltre alla iscrizione al registro delle imprese della C.C.I.A.A. (lett. A.1), anche il possesso dell' "Iscrizione all'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 (art. 53 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 e s.m.i.)" (lett. A.2). Analoga previsione era contenuta nell'art 5.1.2, del Capitolato Speciale d'Oneri.

2.2. La (omissis) - società conferitaria giusto atto pubblico del 11 dicembre 2018, Rep. 81525 dell'intero complesso aziendale della società (omissis), già iscritta all'Albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. 446/97 sub n 93 di iscrizione -, in data 26 aprile 2019, partecipava alla gara e dichiarava: "l'iscrizione al n. 93 dell'Albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione, di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e delle altre entrate delle Province e dei Comuni istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'art. 53 del D. Lgs. 15/12/1997 n°446 e relativo Regolamento approvato con D.M. 11/09/2000, n.289, ed ha capitale sociale interamente versato pari ad € 10.000.0000,00...".

2.3. Essa rendeva, inoltre, dichiarazione aggiuntiva che "la società (omissis) è subentrata nella

titolarità del complesso aziendale già di proprietà della società “(omissis)”. Secondo la prospettazione di parte ricorrente, in conseguenza del suddetto conferimento, essa avrebbe ricevuto, con il complesso aziendale, tutte le dotazioni materiali, immateriali e di risorse umane, nonché i requisiti di idoneità professionale, capacità economica e finanziaria e di capacità tecnica già in capo alla società conferente, senza alcuna modificazione soggettiva ed oggettiva, poiché la società conferitaria aveva anche il medesimo organo amministrativo della società conferente.

3. In occasione della seduta del 13 dicembre 2019, come da Verbale di gara n 2, la Commissione di gara disponeva l’esclusione della (omissis) in quanto, effettuate le verifiche sulla iscrizione all’Albo dei concorrenti, era apparso che “al n 93 risulta iscritta la società (omissis) e non la società (omissis) con partita Iva differente e la società risulta addirittura cancellata come fatto rilevare in sede di gara”. La S.A. adottava quindi la Determinazione Dirigenziale n. 585 del 16 dicembre 2019, in questa sede impugnata con il ricorso originario.

4. La ricorrente riferisce anche che già un anno prima, in data 18 dicembre 2018, aveva presentato istanza di iscrizione all’Albo, costituito presso il MEF, ai sensi dell’art. 53, comma 1, D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, al fine di recuperare l’iscrizione a suddetto Albo già posseduta dalla conferente AeG S.r.l., iscritta al numero 93.

Il MEF chiedeva che, ai fini del recupero della iscrizione all’Albo, la (omissis) presentasse a sua volta una domanda di cancellazione dall’Albo, proprio perché l’azienda era conferita nella (omissis).

4.1. Pertanto, la (omissis), in data 16 gennaio 2019, presentava richiesta di cancellazione “volontaria” dal predetto Albo, al fine di consentire il recupero dell’iscrizione e dunque la iscrizione all’Albo della conferitaria (omissis), precisando che l’istanza di cancellazione era condizionata alla contestuale iscrizione della nuova società, frutto dell’operazione di conferimento.

4.2. Nella seduta del 26 giugno 2019, la Commissione dell’Albo negava l’iscrizione della società (omissis), e al contempo accoglieva la istanza volontaria di cancellazione dall’Albo della (omissis). 4.3. La (omissis), e la (omissis), impugnavano avanti il TAR Lazio i suddetti atti. In sede cautelare, l’istanza veniva in primo grado respinta e in appello accolta ai fini di una sollecita fissazione del merito. La causa non risulta ancora fissata per il merito.

5. Tanto premesso, parte ricorrente deduce, nell’atto di ricorso, le seguenti doglianze:

1. VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 52 E 53 DEL D. LGS. N. 446 DEL 1997 CON RIGUARDO ALLA VIOLAZIONE DEI PRINCIPI DI LIBERA CONCORRENZA. ECCESSO E SVIAMENTO DI POTERE. ILLEGITTIMITA’ DELLA LEX SPECIALIS PER SPROPORZIONE ED IRRAGIONEVOLEZZA. NULLITA’ DELLA LEX SPECIALIS PER VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI TASSATIVITA’ DELLE CAUSE DI ESCLUSIONE E VIOLAZIONE DELL’ART 83, COMMA 8, D.LGS. N 50/2016.

VIOLAZIONE DELL’ART 180 DEL D.LGS. N. 267/2000. TRAVISAMENTO DEI FATTI, ERRATA MOTIVAZIONE E DIFETTO DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE DELL’ART 3 DELLA LEGGE N 241/1990.

5.1. La clausola in base alla quale è stata disposta l'esclusione impugnata sarebbe nulla per violazione del principio di tassatività delle cause di esclusione, in quanto la pretesa della lex specialis della iscrizione all'Albo di cui all'art. 53 citato costituirebbe una violazione dei principi di libera concorrenza, essendo sproporzionata, irragionevole e discriminatoria rispetto all'oggetto dell'attività posta in gara. Sul punto il Consiglio di Stato ha chiarito che, mancando l'attribuzione del maneggio del denaro pubblico, il requisito in questione non solo non sarebbe necessario, ma la sua eventuale previsione da parte del bando, risulterebbe illegittima, perché irragionevole e sproporzionata (sentenza del 31/01/2017, n. 380 v. inoltre T.A.R. Lazio Roma, sez. II, 10/05/2016, n. 5470). In termini analoghi si è espressa anche l'ANAC.

5.2. L'oggetto dell'appalto indetto dal Comune di Melito sarebbe un'attività di supporto alla gestione, accertamento e riscossione delle entrate tributarie e, comunque, un rapporto di appalto di servizi e non un affidamento di concessione, dovendosi ribadire che la giurisprudenza sopra citata ha chiarito che, in caso di appalto di servizi di supporto e/o in generale di rapporto non costituente una concessione, la S.A. non possa imporre ai concorrenti il requisito della iscrizione all'Albo di cui al D.lgs. n 446/97 (prescrivibile solo in caso di concessione). A riprova di ciò, la ricorrente sottolinea che dal Capitolato d'Oneri si evince che non vi è alcuna attribuzione all'aggiudicatario di funzioni che comportino maneggio di denaro pubblico. Il servizio posto a gara richiederebbe all'appaltatore adempimenti meramente prodromici e strumentali rispetto all'attività di riscossione (intesa ai sensi dell'art 180 Tuel quale materiale incasso), che nel caso di specie resta in capo al Comune, a mezzo di conti dedicati intestati direttamente alla stessa Amministrazione.

5.3. La clausola, inoltre, sarebbe illegittima per sproporzione del requisito richiesto e non congruenza dello stesso con l'oggetto del contratto posto a gara, anche alla luce del fatto che il bando/disciplinare prevede anche ulteriori requisiti di "capacità economico finanziaria" e tecnico organizzativa".

5.4. Sottolinea infine la ricorrente, a proposito della mancata tempestiva impugnazione del bando, che la clausola è da ritenersi nulla e che comunque essa ha potuto ritenere di non essere iscritta solo nel luglio 2019 e, quindi, solo da quel momento la clausola di bando oggi impugnata si sarebbe rivelata concretamente ed attualmente lesiva.

2. VIOLAZIONE ED ERRATA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 52 E 53 DEL D. LGS. N. 446 DEL 1997. VIOLAZIONE DELLA LEX SPECIALIS E DEL D.LGS. N 50/2016 IN TEMA DI SOCCORSO ISTRUTTORIO E DI TASSATIVITA' DELLE CAUSE DI ESCLUSIONE. VIOLAZIONE DEL "PRINCIPIO DI CONTINUITA' TRA AVENTE CAUSA E DANTE CAUSA IN IPOTESI DI CONFERIMENTO DI AZIENDA". ECCESSO E SVIAMENTO DI POTERE. TRAVISAMENTO DEI FATTI.

ERRATA MOTIVAZIONE E DIFETTO DI ISTRUTTORIA. VIOLAZIONE DELL'ART 3 DELLA LEGGE N 241/1990.

5.5. Il conferimento di azienda avrebbe comportato il trasferimento dei requisiti per partecipare alle gare di appalto, oltre la titolarità di quelle posizioni soggettive di titolarità di autorizzazioni amministrative e/o iscrizioni. Nelle more della conclusione del procedimento di recupero di una iscrizione ad un Albo (che implica l'iscrizione della nuova impresa e la

contestuale cancellazione del precedente soggetto), il soggetto che può intervenire alle gare di appalto è il conferitario destinatario della nuova iscrizione, nonostante la perdurante esistenza di tale iscrizione in capo al soggetto in via di cancellazione. La ricorrente dunque non avrebbe reso alcuna falsa dichiarazione, atteso che quando ha reso la domanda di partecipazione ha reso dichiarazioni fedeli e corrispondenti al vero. Pertanto, il provvedimento di esclusione motivato in punto di falsa dichiarazione sarebbe illegittimo.

5.6. Infine, il provvedimento di esclusione sarebbe illegittimo anche per carenza di istruttoria, carente e mancata motivazione. Infatti, se il Comune avesse correttamente operato l'istruttoria, acquisendo tutti gli elementi necessari alla corretta decisione, avrebbe preso atto delle circostanze sopra descritte con riguardo: alla illegittimità (rectius nullità) della clausola in questione; alla pendenza del procedimento presso il MEF di recupero della iscrizione e all'accoglimento della tutela cautelare, in appello, in relazione al provvedimento di diniego adottato successivamente dal MEF; alla circostanza che la ricorrente era comunque in possesso di tutti gli altri requisiti richiesti dal bando, riferibili alla "Capacità economico finanziaria" e alla "Capacità tecnica professionale". In sostanza, dunque, l'amministrazione avrebbe violato il principio del soccorso istruttorio.

5.7. La ricorrente chiede a questo giudice anche il risarcimento del danno in forma specifica, mediante riammissione alla gara e/o per equivalente (danno emergente, lucro cessante, danno da perdita di occasioni contrattuali, danno curricolare).

6. Con il ricorso per motivi aggiunti, la ricorrente ha impugnato il provvedimento di aggiudicazione alla controinteressata, Municipia s.p.a. e ha chiesto il subentro nel servizio, deducendo in via derivata le medesime censure di cui al ricorso. Nel ribadire e specificare la richiesta di risarcimento del danno, qualificandolo come danno da perdita di chance e curricolare, ha provveduto a fornire elementi per la sua quantificazione. Il comune si è costituito e ha depositato una memoria chiedendo il rigetto del ricorso perché infondato. All'udienza camerale del 28.1.2020, l'istanza cautelare è stata respinta.

6.1. La controinteressata, aggiudicataria, ha depositato, in data 30.1.2020, una memoria nella quale ha sottolineato che la previsione nel capitolato di un aggio per i soli importi effettivamente incassati (o accertati) comporta che l'attività oggetto di gara non sia di mero supporto – come vorrebbe sostenere parte ricorrente – ma si tratti di un vero e proprio servizio di riscossione e/o accertamento dei tributi e che pertanto la previsione, tra i requisiti speciali, di iscrizione all'Albo di cui art. 53, comma 1, D.Lgs. n. 446/1997, non solo non si rileva illegittima, sproporzionata o irragionevole, ma sia del tutto doverosa e giustificata. Sostiene inoltre la controinteressata che il Bando che il Capitolato nel definire l'oggetto dell'appalto parlano (anche!) di "servizio di supporto alla riscossione" ma non solo. Il paragrafo che descrive l'oggetto dell'appalto recita per intero "Servizio di supporto alla riscossione ordinaria dell'IMU, della TARI e della TASI, di ricerca dell'evasione erariale, di accertamento, verifica e riscossione coattiva di IMU, TIA, TARES, TARI, TASI e del servizio di accertamento e riscossione volontaria e coattiva delle entrate minori". Oggetto della concessione è quindi un complesso di servizi tra cui figura anche, (ma non solo), quello di supporto all'attività di riscossione. Inoltre, la controinteressata ha sottolineato che la normativa comunitaria, secondo quanto affermato dalla Corte di giustizia, in effetti, si pone in contrasto solamente con l'aver previsto per le società l'obbligo di un capitale minimo per

poter essere iscritte all'Albo di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 446/1997 (in quanto la normativa italiana esige già una serie di requisiti di capacità tecnica e finanziaria nel Bando di gara) e non con la richiesta del requisito di iscrizione stessa, come vorrebbe far credere parte ricorrente. Infine, l'attività di accertamento e riscossione può essere affidata sia mediante una concessione che mediante un appalto. (cfr. Comunicato del Presidente ANAC del 22 dicembre 2015).

6.2. Quanto al secondo motivo, secondo la controinteressata, ai fini della legittimità dell'esclusione sarebbe irrilevante la buona fede o meno della ricorrente; ciò che interessa è verificare la presenza in capo agli operatori economici di tutti i requisiti richiesti nel Bando e nel Disciplinare, per tutta la durata della procedura. Del resto, anche a voler ritenere che la società ricorrente fosse in buona fede e abbia appreso di non essere iscritta all'Albo solo con il provvedimento di rigetto del MEF di giugno 2019, vige il principio di continuità del possesso dei requisiti, per tutta la durata della procedura di gara.

7. Con memoria, depositata in data 3 aprile 2020, parte ricorrente ha insistito ad affermare che, nel caso di specie, al di là del nomen iuris utilizzato a pagina 4 e 5 del CSA, l'oggetto dell'appalto indetto dal Comune di Melito è nella sostanza un contratto di appalto di servizi e non un affidamento di concessione, non essendo ravvisabile quella attribuzione della funzione pubblica tipica della riscossione (come definita dall'art 180 del TUEL) e cioè il maneggio del pubblico danaro, che, nel settore che ci occupa, consente di richiedere la iscrizione all'Albo in parola.

7.1. Il comune di Melito ha depositato una memoria di replica in data 14 aprile 2020, eccependo l'inammissibilità del ricorso per mancata impugnazione di causa immediatamente escludente del bando.

7.2. Parte ricorrente ha depositato brevi note ai sensi dell'art. 84, comma 5, d.l. 18/2020, per contestare la tardività della memoria di replica depositata dal comune, senza aver precedentemente depositato alcuna memoria conclusionale, atteso che il deposito avrebbe dovuto essere effettuato entro il 10 aprile 2020, chiedendone lo stralcio. Secondo parte ricorrente, inoltre, la tardiva memoria di replica depositata dal comune non si limita a sviluppare considerazioni di risposta alle deduzioni contenute nella memoria conclusionale della AEG del 3 aprile 2020, ma si è tradotta in una elusione del termine per il deposito delle memorie conclusive. Anche sotto questo profilo essa dovrebbe essere stralciata. Inoltre, in tal modo il comune avrebbe impedito alla ricorrente di replicare a sua volta in modo compiuto ed esauriente nel rispetto del contraddittorio.

Anche della memoria di replica depositata dalla controinteressata il 3 aprile 2020, parte ricorrente eccepisce l'inammissibilità, sottolineando che il contenuto della suddetta memoria avrebbe dovuto trovare posto nella memoria conclusionale, non tempestivamente depositata. La ricorrente ha inoltre controdedotto circa le eccezioni di tardività della impugnazione della clausola escludente, sottolineando di aver chiesto dichiararsi la nullità di detta clausola e sostenendo che comunque essa doveva ritenersi effettivamente lesiva solo con l'adozione del provvedimento applicativo o comunque con la comunicazione da parte del MEF del rigetto della domanda di iscrizione. Nel merito, ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

8. La causa, all'odierna udienza, è stata trattenuta in decisione.

8.1. Il ricorso ed i relativi motivi aggiunti sono infondati e pertanto essi devono essere respinti, così come le conseguenti domande risarcitorie.

8.2. La questione oggetto del presente giudizio è, in sintesi, stabilire se l'“appalto del servizio di supporto alla riscossione ordinaria dell'IMU, della TARI e della TASI, di ricerca dell'evasione erariale, di accertamento, verifica e riscossione coattiva di IMU, TIA, TARES, TARI, TASI e del servizio di accertamento e riscossione volontaria e coattiva delle entrate minori (affissioni pubblicità TOSAP)”, bandito dal comune resistente, sia qualificabile come avente ad oggetto una prestazione di servizi di mero supporto alla gestione, accertamento e riscossione delle entrate tributarie e, comunque, un rapporto di appalto di servizi, ovvero configuri anche un affidamento di concessione per lo svolgimento delle funzioni di accertamento e riscossione. Infatti, secondo la prospettazione di parte ricorrente, che richiama sul punto recente giurisprudenza amministrativa, nel caso si trattasse di appalto di servizi di mero supporto, la previsione a pena di esclusione del requisito della iscrizione all' “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”, di cui all'art. 53, comma 1, D.lgs., 15 dicembre 1997, n. 446, sarebbe da ritenersi una clausola nulla e pertanto l' esclusione disposta nei suoi confronti sarebbe da ritenersi illegittima. La prospettazione di parte ricorrente, che muove dalla asserita nullità ex art. 83, comma 8, d.lgs. n. 50/2016, e l'infondatezza nel merito delle doglienze dedotte, rendono superflua ogni valutazione circa le eccezioni di inammissibilità per tardiva impugnazione del bando, prospettate dalle parti resistente e controinteressata, e circa la loro ritualità, contestata dalla ricorrente nell'ultima memoria.

8.3. Con il primo motivo di ricorso, la ricorrente pone a fondamento della sua tesi, della natura di mero appalto di servizi di supporto alle attività di accertamento e riscossione, l'assenza in capo all'impresa affidataria dell'appalto del requisito del maneggio di danaro pubblico, in quanto, ai sensi dell'art. 9 del capitolato “Canali di incasso”, “L'impresa affidataria per tutte le attività di accertamento a qualsiasi titolo e di riscossione coattiva dovrà avvalersi di distinti conti correnti intestati al Comune di Melito di Napoli per ogni singolo tributo”. Sostiene sul punto al ricorrente che l'art. 180 del D.lgs. n. 267/2000, di contro, chiarisce in modo inequivoco che la “riscossione” in senso tecnico “.. consiste nel materiale introito da parte del tesoriere o di altri eventuali incaricati della riscossione delle somme dovute all'ente..”, riscossione che andrebbe esclusa nel caso di specie, atteso che sarà il Comune a ricevere il materiale introito della entrata senza alcun maneggio di danaro pubblico da parte dell'appaltatore. Pertanto, mancando il requisito del maneggio di danaro pubblico, l'attività oggetto della gara dovrebbe qualificarsi come mera attività di supporto alla gestione dei servizi di accertamento e riscossione.

8.4. La tesi di parte ricorrente non può essere condivisa. Occorre premettere che, a differenza di quanto previsto per le entrate statali che hanno come unico concessionario l'Agenzia della riscossione, gli enti locali, ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 hanno piena autonomia in materia della gestione delle proprie entrate. Infatti, l'accertamento dei tributi può essere effettuato dall'ente locale (anche nelle forme associate) ovvero possono essere affidati a terzi, anche disgiuntamente, l'accertamento e la riscossione dei tributi e di tutte le entrate. In questo caso, 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, ai soggetti iscritti nell'albo di cui all'articolo 53, comma 1, oppure a società in house, a totale capitale pubblico, mediante convenzione, oppure a società a capitale misto pubblico privato, iscritte all'albo di cui all'art. 53, con procedura di evidenza pubblica. Venendo al caso in esame, va, in primo luogo rilevato, che la giurisprudenza ha chiarito che la distinzione 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, poggia sulla circostanza che nell'affidamento di meri servizi di supporto "non viene in rilievo l'attribuzione di funzioni pubbliche", e inoltre "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). Venendo al caso in esame, va subito evidenziato che il Capitolato, all'art. 1, descrive l'oggetto dell'appalto in esame con riferimento a varie attività: "l' accertamento, verifica e riscossione di IMU, TIA, TARES, TARI, TASI, e di tutte le entrate accertabili e non prescritte fino alla scadenza contrattuale"; " il servizio di ricerca dell'evasione erariale"; "il servizio di supporto alla riscossione ordinaria dell' IMU, della TASI e della TASI; il servizio di accertamento e riscossione volontaria e coattiva delle entrate minori. Dunque, come rilevato dalla controinteressata, solo una delle varie attività oggetto dell'appalto costituisce "il servizio di supporto alla riscossione ordinaria dell'IMU, della TARI e della TASI". Negli altri casi cui il Capitolato fa riferimento, ad eccezione della attività di ricerca dell'evasione erariale, si tratta invece di vera e propria attività di accertamento e riscossione coattiva. Va infatti rilevato, ad esempio, che nel Capitolato si menziona, per le attività di riscossione coattiva, come attività minima, la "produzione e notifica delle ingiunzioni fiscali ex regio decreto n. 636/1910; cura delle procedure coattive successive alla ingiunzione fiscale e/o ad altro titolo esecutivo (fermi amministrativi, trascrizioni ipotecarie, pignoramento presso terzi, ecc.), fino a discarico delle partite inesigibili. Postalizzazione dei provvedimenti connessi e consequenziali alla adozione delle procedure coattive. Rendicontazione degli incassi. Gestione del contenzioso e costituzione in giudizio, innanzi alla competenti sedi giurisdizionali, con obbligo di presenza in fase di dibattimento." Si tratta evidentemente di un'attività di riscossione coattiva vera e propria, posta in essere mediante il ricorso alla produzione e notifica delle ingiunzioni fiscali ed RD 339/1910, in vece del comune, e con obbligo di rendiconto. Anche per quanto riguarda l'attività di accertamento, il Capitolato menziona tre i compiti dell'appaltatore quello di emissione e invio degli avvisi di accertamento con relativi bollettini postali e di rendicontazione dei pagamenti pervenuti sul c/c del comune. Si tratta quindi della integrale attività di accertamento, non solo del supporto ad essa. Dunque, dalla disamina dei compiti affidati dal Capitolato all'appaltatore emerge l'affidamento di attività caratterizzate dall'esercizio di funzioni pubbliche (il potere di ingiunzione fiscale) svolte in autonomia rispetto ai funzionari del comune, tenuti solo ed effettuare i necessari controlli, dovendo l'appaltatore adempiere solo ad un obbligo di rendiconto nei confronti del comune. 8.5. In

questo quadro, la circostanza che i versamenti dei contribuenti debbano essere effettuati su conti correnti del comune e non della società affidataria del servizio, non appare una circostanza dirimente al fine di escludere la natura concessoria del rapporto. Il carattere del maneggio del denaro pubblico, infatti, per le ragioni che si diranno, non può ritenersi elemento imprescindibile dell'attività di accertamento e riscossione tributi, in presenza di altri elementi che depongono per la sussistenza dell'esercizio di funzioni pubbliche, come avviene nel caso di specie. Nei paragrafi che seguono, si illustreranno dunque le ragioni perché il Collegio ritiene di non aderire all'orientamento giurisprudenziale invocato da parte ricorrente.

8.6. La sentenza del Consiglio di Stato n. 380/ 2017, richiamata da parte ricorrente, unitamente alla ulteriore giurisprudenza richiamata dalla stessa pronuncia (Cons. Stato, sez. V, 24 marzo 2014, n. 1421) sostiene invero 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.” Tali approdi giurisprudenziali, tuttavia, vanno in primo luogo considerati alla luce delle specifiche caratteristiche dei bandi di gara nelle diverse fattispecie oggetto delle suddette pronunce e in secondo luogo deve tersi conto –a fini ermeneutici - delle recenti novità normative, che hanno introdotto significativi mutamenti nella disciplina della riscossione delle entrate da parte dei soggetti concessionari.

8.7. Quanto al primo profilo, non può non sottolinearsi che, nel caso deciso dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 380/2017, gli elementi posti a sostegno della natura di appalto di servizi di mero supporto e non di affidamento di concessione di riscossione risiedevano non solo nella previsione di conti dedicati intestati direttamente alla stessa Amministrazione, ma anche nella previsione di un compenso fisso e nella circostanza che “ il controllo e la responsabilità su tutte le attività di accertamento e riscossione rimane in capo alla stazione appaltante”. Inoltre, nel caso della sentenza del Consiglio di Stato n. 1421/2014, avente ad oggetto una controversia concernente l'affidamento di un “servizio gestionale degli atti sanzionatori amministrativi relativi al codice della strada e alle rimanenti violazioni amministrative di competenza del comando di polizia municipale”, il bando in esame prevedeva che compito dell'appaltatore era in sostanza quello “di provvedere all'attività preparatoria inerente la formazione dei ruoli dei trasgressori, sgravando conseguentemente la polizia municipale” ma senza che questi risultassero giuridicamente imputabili all'appaltatore. Al contrario, il ruolo predisposto dall'appaltatore doveva essere controllato dalla polizia municipale, alla quale competeva anche l'apposizione del visto di esecutorietà, ed inviato “al soggetto preposto per legge su indicazione del Comando di Polizia Municipale”. Inoltre, l'appaltatore non era tenuto a curare i pagamenti volontari, ed in particolare a ricevere questi ultimi direttamente dai privati nei cui confronti siano stati emessi atti di accertamento di violazioni del codice della strada. Non vi era pertanto il “materiale introito (...) delle somme dovute all'ente”, ai sensi dell'art. 180 t.u.e.l.

8.8. Alla luce di quanto sopra esposto, appaiono evidenti, in fatto, le differenze tra le due fattispecie decise nei precedenti del Consiglio di Stato sopra richiamati

e il caso oggetto del presente giudizio, in cui l'appaltatore risulta tenuto – come si è rilevato nel punto 8. 4. – per la riscossione coattiva, alla “produzione e notifica delle ingiunzioni fiscali ex regio decreto n. 636/1910; cura delle procedure coattive successive alla ingiunzione fiscale e/o ad altro titolo esecutivo (fermi amministrativi, trascrizioni ipotecarie, pignoramento presso terzi, ecc.), fino a discarico delle partite inesigibili.” e in cui è previsto in capo all'affidatario un obbligo di rendiconto e la percezione di un aggio sugli introiti. Inoltre, l'appaltatore è tenuto, per la riscossione volontaria all'emissione e invio degli avvisi di accertamento con relativi bollettini postali e di rendicontazione dei pagamenti pervenuti sul c/c del comune. In sostanza, nel caso oggetto del presente giudizio, le attività di accertamento e riscossione sono tutte effettuate dall'appaltatore, salvo che i versamenti devono essere effettuati su conti intestati al comune. In definitiva, l'unico elemento che accomuna le fattispecie sopra menzionate e quella in esame è la circostanza dell'assenza del materiale introito delle somme dovute all'ente in capo all'appaltatore.

8.9. La giurisprudenza sopra richiamata (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 invero 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".

Questa ricostruzione fa leva sulla lettera dell'art. 180, comma 1, del Testo unico degli enti locali, secondo cui: “1. La riscossione costituisce la successiva fase del procedimento dell'entrata, che consiste nel materiale introito da parte del tesoriere o di altri eventuali incaricati della riscossione delle somme dovute all'ente.” Senonché l'evoluzione normativa ha portato sempre più a limitare il materiale introito del denaro da parte dei concessionari, favorendo invece i versamenti direttamente nelle casse del comune. Infatti, per quanto riguarda la riscossione spontanea, l'articolo 2-bis del Dl n. 193/2016, nell'intento di tutelare gli enti locali dai fenomeni di distrazione di somme da parte di soggetti privati, ha stabilito che, a decorrere dal 1° ottobre 2017 (come previsto dal Dl n. 244/2016), il versamento spontaneo delle entrate tributarie dei Comuni e degli altri enti locali deve essere effettuato direttamente sul conto corrente di tesoreria dell'ente impositore, o mediante il sistema dei versamenti unitari di cui all'articolo 17 del D.lgs. n. 241/1997, o attraverso gli strumenti di pagamento elettronici resi disponibili dagli enti impositori. Inoltre, il comma 788, dell'art.1, della legge di Bilancio 2020, ha integrato l'articolo 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, prevedendo espressamente che tutte le somme a qualsiasi titolo rimosse appartenenti agli enti locali affluiscono direttamente alla tesoreria dell'ente. Dunque, anche per la riscossione coattiva, come già per la riscossione spontanea, i versamenti devono confluire direttamente su un conto intestato al comune e non possono più essere oggetto di materiale introito da parte dei concessionari della riscossione (ad eccezione delle società pubbliche, in house, affidatarie della concessione).

Pertanto, secondo la disciplina vigente, entrata in vigore a decorrere dal 1.1.2020, i concessionari privati non possono più maneggiare denaro pubblico e riscuotere le entrate degli enti territoriali, non solo quelle derivanti da versamenti spontanei o volontari, ma anche quelle recuperate in seguito alle attività di accertamento e riscossione coattiva. Gli enti locali,

ai soli fini di consentire ai soggetti affidatari dei servizi di riscossione la verifica e la rendicontazione dei versamenti dei contribuenti, devono garantire ai concessionari l'accesso ai conti correnti intestati ad essi e dedicati alla riscossione dei tributi degli enti locali oggetto degli affidamenti, nonché l'accesso agli ulteriori canali di pagamento disponibili. Di conseguenza, si prevede che i contratti in corso alla data del 1° gennaio 2020, stipulati con i predetti affidatari dei servizi di riscossione dei tributi degli enti locali, devono essere adeguati entro il 31 dicembre 2020 alle disposizioni concernenti la riforma della riscossione in commento.

8.10. Nonostante la riforma della riscossione degli enti locali introdotta dalla legge di bilancio 2020 non sia evidentemente applicabile *ratione temporis* alla procedura in esame, essendo il bando stato pubblicato prima della sua entrata in vigore, gli spunti derivanti, a livello ermeneutico, da essa e dalla disciplina del 2016, relativa alla riscossione spontanea, inducono ad una rimediazione del tradizionale orientamento secondo cui elemento essenziale del rapporto concessorio di riscossione sarebbe il maneggio del pubblico denaro. Tale profilo, infatti, non appare più dirimente nell'attualità e anzi deve riconoscersi che nell'ordinamento giuridico si è recentemente consolidata una opposta prospettiva, secondo cui i versamenti debbono essere sempre effettuati direttamente presso la tesoreria dell'ente locale, su conti intestati all'ente creditore, fermo restando che deve essere garantita al concessionario la possibilità, al fine di verificare e rendicontare i versamenti, di accedere ai conti correnti dedicati alla riscossione delle entrate che formano oggetto degli affidamenti o, comunque, agli altri canali di pagamento istituiti dall'amministrazione pubblica. In questo quadro, dunque, il Collegio ritiene che la nozione di riscossione non richieda più che vi sia il materiale introito delle somme dovute all'ente e che pertanto tale dato non possa più essere considerato come elemento discriminante per stabilire se vi sia un affidamento di servizi di supporto di gestione o un affidamento di concessione di accertamento e riscossione, dovendosi invece valorizzare altri elementi distintivi. Peraltro, si aggiunge per completezza, che la stessa riforma della legge di bilancio 2020 ha previsto l'istituzione di una sezione speciale nell'albo dei concessionari della riscossione, cui dovranno obbligatoriamente iscriversi i soggetti che svolgono le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate locali. Dunque, in prospettiva, anche per i servizi di mero supporto occorrerà una apposita iscrizione ad una sezione speciale dell'Albo. In definitiva, dunque, l'appalto in esame appare perfettamente coerente con le novità normative sopra descritte, dal momento che esso prevede che i pagamenti dei contribuenti debbano essere effettuati unicamente su conti dedicati dell'ente pubblico, riservando tuttavia tutta la restante attività di accertamento e riscossione, anche coattiva, mediante lo strumento della ingiunzione fiscale, comportante spendita dei poteri pubblici, al concessionario privato, il quale poi dovrà rendere conto al comune dei versamenti che siano stati effettuati e otterrà come remunerazione per la propria attività un aggio sulle somme riscosse.

8.11. In conclusione, alla luce di quanto detto, il primo motivo di ricorso deve essere disatteso, anche con riferimento al profilo di illegittimità per sproporzione del requisito richiesto, dedotto alla luce del fatto che il bando/disciplinare prevede anche ulteriori requisiti di "capacità economico finanziaria" e tecnico organizzativa". Infatti, come si è detto in precedenza, in caso di affidamento a terzi, la natura concessoria del

rapporto comporta, proprio in base all'art. 52, comma 5, del D. Lgs. 446/97, l'obbligo di iscrizione all'albo ai sensi dell'art. 53 del D. Lgs. n. 446/97.

8.12. Anche l'ulteriore profilo di doglianza di cui al primo motivo di ricorso, concernente l'asserita carenza di istruttoria e motivazione e violazione del principio del soccorso istruttorio, deve essere respinto. L'amministrazione ha infatti compiutamente verificato l'insussistenza del requisito richiesto dal bando in capo alla ricorrente, tenendo conto del provvedimento adottato dal MEF nel giugno 2019. Inoltre, tale provvedimento non risulta cautelatamente sospeso dal Consiglio di Stato, in quanto in sede di appello cautelare è stata unicamente disposta la sollecita fissazione del merito. Gli ulteriori aspetti di presunta carenza di istruttoria non paiono infine rilevanti, non essendovi, per quanto detto sopra, l'asserita nullità della clausola in questione. 9. Anche il secondo motivo di ricorso è infondato.

A prescindere da ogni altra considerazione, è infatti indubbio che nella seduta del 26 giugno 2019, la Commissione dell'Albo abbia negato l'iscrizione della società (omissis), e al contempo abbia accolto la istanza volontaria di cancellazione dall'Albo della (omissis). In questo quadro, tenuto conto del principio della necessaria continuità nel possesso dei requisiti di gara, l'esclusione della ricorrente è comunque correttamente motivata sulla base della insussistenza del requisito posto a pena di esclusione. La circostanza che la ricorrente sia società conferitaria, giusto atto pubblico del 11 dicembre 2018, Rep. 81525, dell'intero complesso aziendale della società (omissis), già iscritta all'Albo di cui all'art. 53 del D.lgs. 446/97 sub n 93 di iscrizione, non appare quindi in alcun modo dirimente. 10. Il ricorso, in conclusione, deve essere respinto. Ne consegue anche l'infondatezza del ricorso per motivi aggiunti, avente ad oggetto doglianze di illegittimità in via derivata, nonché della conseguenziale domanda risarcitoria. Le spese possono essere compensate, sussistendo giusti motivi, in considerazione dei precedenti giurisprudenziali di segno contrario.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, con i relativi motivi aggiunti, li respinge entrambi e respinge la domanda risarcitoria. Spese compensate. Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

CASSAZIONE CIVILE, SEZ. TRIBUTARIA, SENTENZA N. 8087

TARSU, GLI EDIFICI DI CULTO NON PAGANO LA TARSU SOLO SE NON PRODUCONO RIFIUTI.

La questione sottoposta al vaglio dei Giudici di legittimità concerne il ricorso proposto dal Comune di Bologna avverso la sentenza della Commissione Tributaria Regionale che aveva sancito la esenzione del tributo TARSU per gli edifici adibiti al culto, estendendo la portata della norma anche ai locali strettamente connessi all'attività di culto in relazione all'intero fabbricato.

Il Supremo Collegio, dopo un'attenta analisi del caso concreto, ha accolto il ricorso del Comune sancendo che l'interpretazione del giudice di appello ha compiuto un salto logico

nell'estendere la portata dell'esenzione al possesso di un fabbricato idoneo a produrre rifiuti. Pertanto, si specifica che risultano scomutate, ai fini della quantificazione del tributo, le superfici del monastero effettivamente adibite ad attività di culto, restando assoggettate all'imposizione quelle destinate alle quotidiane esigenze e alle ordinarie incombenze delle religiose ospitate in regime di clausura (alloggi, cucine, laboratori ecc).

Di seguito la sentenza in commento.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE TRIBUTARIA
ha pronunciato la seguente:
SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 5772/2016 R.G., proposto da:

Comune di Bologna, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. (OMISSIS), con studio in Modena, elettivamente domiciliato presso l'Avv. (OMISSIS) e l'Avv. (OMISSIS), con studio in Roma, giusta procura in calce al ricorso introduttivo del presente procedimento;

- ricorrente

contro

il " (OMISSIS)", con sede in Bologna, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dal Prof. Avv. (OMISSIS), con studio in Vicenza, e dall'Avv. (OMISSIS), con studio in Roma, ove elettivamente domiciliato, giusta procura in margine al controricorso di costituzione nel presente procedimento;

- controricorrente

Avverso la sentenza depositata dalla Commissione Tributaria Regionale di Bologna il 2 ottobre 2015 n. 1972/12/2015, non notificata;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22 gennaio 2020 dal Dott. Lo Sardo Giuseppe;

udito per il ricorrente l'Avv. (OMISSIS), che ha chiesto l'accoglimento;

udito per il controricorrente l'Avv. (OMISSIS), che ha chiesto il rigetto;

udito il P.M., nella persona del Sostituto Procuratore Generale, Dott. Giacalone Giovanni, che ha concluso per l'accoglimento.

FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza depositata il 2 ottobre 2015 n. 1972/12/2015, non notificata, la Commissione Tributaria Regionale di Bologna accoglieva l'appello proposto dal " (OMISSIS)" avverso la sentenza depositata dalla Commissione Tributaria Provinciale di Bologna il 22 settembre 2014 n. 1234/2/2014, con compensazione delle spese giudiziali. Il giudice di appello rilevava che: a) il giudizio aveva ad oggetto l'impugnazione di un avviso di accertamento con il quale il Comune di Bologna aveva preteso dal " (OMISSIS)" il versamento della T.A.R.S.U. per l'anno 2012 nella misura complessiva di Euro 11.30,00, a titolo di imposta e relativi accessori; b) la Commissione Tributaria Provinciale aveva rigettato il ricorso del contribuente sul

presupposto che l'impugnazione riguardava l'avviso di liquidazione della tassa, mentre l'avviso di accertamento non era stato impugnato. La Commissione Tributaria Regionale riformava la decisione di primo grado, rilevando che gli edifici adibiti al culto ed i locali strettamente connessi all'attività di culto erano stati esentati da tassazione ai sensi dell'articolo 5 del regolamento comunale in vigore con decorrenza dall'anno 2012.

2. Avverso la sentenza di appello, il Comune di Bologna proponeva ricorso per cassazione, consegnato per la notifica il 3 marzo 2016 ed affidato a tre motivi; il " (OMISSIS)" si costituiva con controricorso. Le parti depositavano memorie ex articolo 378 c.p.c..

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo, il Comune di Bologna denuncia violazione o falsa applicazione del Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, articoli 62 e 68, del regolamento comunale per l'applicazione della T.A.R.S.U., articolo 5, comma 2, lettera h, del Decreto Legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, articolo 7, comma 5, in relazione all'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per aver erroneamente riconosciuto l'esenzione prevista per gli edifici adibiti al culto ed i locali strettamente connessi all'attività di culto in relazione all'intero fabbricato ove il " (OMISSIS)" e' ubicato.

2. Con il secondo motivo, il Comune di Bologna denuncia violazione o falsa applicazione del Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, articoli 64, 70, 71, 72 e 76 in relazione all'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 3, per non aver erroneamente tenuto conto dell'adesione (recte: acquiescenza) da parte del " (OMISSIS)" all'avviso di accertamento relativo alla T.A.R.S.U. per l'anno 2011 (con riguardo all'incremento della superficie tassabile da mq. 440 a mq. 3.870) e dell'omessa presentazione da parte del " (OMISSIS)" di una denuncia di variazione relativa alla T.A.R.S.U. per l'anno 2012.

3. Con il terzo motivo, il Comune di Bologna deduce nullità della sentenza impugnata per violazione dell'articolo 112 c.p.c., in relazione all'articolo 360 c.p.c., comma 1, n. 4, per aver omesso di pronunciarsi sull'eccezione proposta con riguardo all'efficacia decisiva in ordine alla spettanza della T.A.R.S.U. per l'anno 2012 dell'adesione (recte: acquiescenza) da parte del " (OMISSIS)" all'avviso di accertamento relativo alla T.A.R.S.U. per l'anno 2011 (con riguardo all'incremento della superficie tassabile da mq. 440 a mq. 3.870) e dell'omessa presentazione da parte del " (OMISSIS)" di una denuncia di variazione relativa alla T.A.R.S.U. per l'anno 2012.

4. Il primo motivo e' fondato.

4.1 Delineando l'ambito di esclusione dalla soggezione alla T.A.R.S.U., il Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, articolo 62, comma 2, dispone che: "2. Non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perche' risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell'anno, qualora tali circostanze siano indicate nella denuncia originaria o di variazione e debitamente riscontrate in base ad elementi obiettivi direttamente rilevabili o ad idonea documentazione".

Ancora, il Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, articolo 68, commi 1 e 2, stabilisce che: "1. Per l'applicazione della tassa i comuni sono tenuti ad adottare apposito regolamento che deve contenere: a) la classificazione delle categorie ed eventuali sottocategorie di locali ed aree con omogenea potenzialità di rifiuti e tassabili con la medesima misura tariffaria; b)

le modalita' di applicazione dei parametri di cui all'articolo 65; c) la graduazione delle tariffe ridotte per particolari condizioni di uso di cui all'articolo 66, commi 3 e 4; d) la individuazione delle fattispecie agevolative, delle relative condizioni e modalita' di richiesta documentata e delle cause di decadenza. 2. L'articolazione delle categorie e delle eventuali sottocategorie e' effettuata, ai fini della determinazione comparativa delle tariffe, tenendo conto, in via di massima, dei seguenti gruppi di attivita' o di utilizzazione: a) locali ed aree adibiti a musei, archivi, biblioteche, ad attivita' di istituzioni culturali, politiche e religiose, sale teatrali e cinematografiche, scuole pubbliche e private, palestre, autonomi depositi di stoccaggio e depositi di macchine e materiale militari;(..."

In attuazione di tale criterio, il regolamento comunale per l'applicazione della T.A.R.S.U. (in vigore dall'11 luglio 1994), articolo 5, commi 1 e 2, lettera h, ha disposto che: "1. Non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati, o perche' risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilita'. 2. Presentano tali caratteristiche, a titolo esemplificativo: (...) h) edifici o loro parti adibiti al culto nonche' i locali strettamente connessi all'attivita' del culto stesso".

4.2 La norma regolamentare in parola deve essere coordinata con la norma legislativa che enuncia e delimita la nozione generale dell'"attivita' di culto". Invero, a norma della L. 12 giugno 1984, n. 222, articolo 16, "agli effetti delle leggi civili si considerano comunque: a) attivita' di religione o di culto quelle dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi, all'educazione cristiana; b) attivita' diverse da quelle di religione o di culto quelle di assistenza e beneficenza, istruzione, educazione e cultura e, in ogni caso, le attivita' commerciali o a scopo di lucro".

Ora, l'esenzione che era stata specificamente disposta in tema di I.C.I. per gli enti ecclesiastici in relazione al possesso di fabbricati destinati, per quanto qui rileva, all'esercizio delle "attivita' di cui alla L. 20 maggio 1985, n. 222, articolo 16, lettera a)", era frutto dell'espressa previsione di norma agevolativa, che difetta in tema di T.A.R.S.U..

D'altronde, e' noto che la costante giurisprudenza di questa Corte ritiene le norme che disciplinano agevolazioni o esenzioni di stretta interpretazione e, come tali, non suscettibili d'integrazione analogica in virtu' di dati extratestuali (Cass., Sez. 5", 4 marzo 2016, n. 4333).

4.3 In tema di T.A.R.S.U., quindi, specificamente questa Corte (Cass., Sez. 5, 14 marzo 2012, n. 4027) ha ritenuto che non fosse sufficiente a configurare il diritto all'esenzione da tassazione l'articolo 16 del Trattato Lateranense, dell'immobile adibito a sede della Pontificia Universita' Gregoriana, nella parte in cui la norma citata stabilisce che gli immobili ivi indicati siano esenti da tributi ordinari e straordinari, quale norma programmatica, che necessita di una specifica attuazione (tale, ad esempio, configurandosi, in tema di I.C.I., il disposto del Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, articolo 7, comma 1, lettera e); norma tanto piu' necessaria in relazione alla natura della T.A.R.S.U., che e' sempre stata intesa come avente valenza specifica di corrispettivo di un servizio legato alla qualita' e quantita' dei rifiuti prodotti dal soggetto passivo, sicche' la produzione ed il conferimento di rifiuti costituiscono la ratio dell'imposizione e, al tempo stesso, delle relative agevolazioni.

Peraltro, la definizione di edifici destinati al culto deve essere intesa in senso restrittivo quali luoghi dedicati alla venerazione della divinita' in genere e specificamente, nell'accezione

teologica cattolica, della Trinita', dei Santi e della Madonna (Cass., Sez. 5, 23 febbraio 2005, n. 3715).

4.4 L'interpretazione, fatta propria dal giudice di appello, che ipotizza quale sostrato normativo

idoneo a giustificare l'esenzione la norma regolamentare in materia di T.A.R.S.U. del Comune di Bologna (regolamento comunale per la T.A.R.S.U., articolo 5, comma 2, lettera h), che decreta l'esenzione da T.A.R.S.U. degli "edifici o loro parti adibiti al culto" e dei "locali strettamente connessi all'attività del culto stesso", quale attuazione in materia della L. 12 giugno 1984, n. 222, articolo 16, compie, dunque, un vero e proprio salto logico nell'estendere la portata dell'esenzione al possesso di un fabbricato idoneo (almeno per una parte rilevante della sua consistenza) a produrre rifiuti, giusta il generale principio posto dal Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, articolo 62, comma 2.

Invero, secondo la sentenza impugnata, "una ponderata riflessione ed interpretazione della norma regolamentare suddetta, porta in re ipsa a ritenere del tutto esclusa dalla tassa di che trattasi l'edificio di culto, oggetto dell'appello", giacché "sia tutta l'architettura monastica, che la specificità del culto esercitato dalle suore (appartenenti ad un Ordine di clausura) fanno sì che tutte le parti strutturali del Monastero siano destinate al culto: la cappella, il coro, il chiostro, lo stesso refettorio sono luogo di preghiera e meditazione claustrale". Per cui, "tutto il monastero di clausura è architettato e strumentale alla attività costante, giornaliera e diffusa al proprio interno di preghiera e meditazione".

A ben vedere, tale modo di argomentare non è coerente con il limite generale sancito dal Decreto Legislativo 15 novembre 1993, n. 507, articolo 62, comma 2, per la tipizzazione regolamentare delle esenzioni, secondo cui "non sono soggetti alla tassa i locali e le aree che non possono produrre rifiuti o per la loro natura o per il particolare uso cui sono stabilmente destinati o perché risultino in obiettive condizioni di non utilizzabilità nel corso dell'anno", per cui l'unico elemento rilevante al fine di escludere la tassazione è costituito dalla oggettiva inidoneità degli immobili alla produzione di rifiuti. Onde, la peculiare destinazione dei fabbricati può assumere valenza per giustificare l'esenzione dalla T.A.R.S.U. soltanto se si tratti di una modalità di utilizzo che - a prescindere dalla sua conformità alle caratteristiche intrinseche della costruzione non comporta la capacità di generare spazzatura.

4.5 Per cui, va data continuità all'indirizzo di questa Corte, secondo cui le norme regolamentari che escludono gli edifici di culto dal calcolo delle superfici per la determinazione della T.A.R.S.U., lo fanno sempre perché ritenuti "incapaci di produrre rifiuti, per loro natura e caratteristiche e per il particolare uso cui sono adibiti", non in quanto la destinazione al culto, in assenza di specifica previsione normativa, possa di per sé giustificare l'esenzione dalla tassa (ex plurimis: Cass., Sez. 5, 14 marzo 2012, n. 4027; Cass., Sez. 5, 31 maggio 2017, n. 13740; Cass., Sez. 6", 19 dicembre 2018, n. 32789; Cass., Sez. 5", 13 marzo 2019, n. 7153; Cass., Sez. 5", 3 maggio 2019, n. 11679; Cass., Sez. 5, 1 agosto 2019, n. 20752).

Aggiungasi che, nella specie, risultano già scomutate, ai fini della quantificazione del tributo, le superfici del monastero effettivamente adibite ad attività di culto (come le cappelle e le sagrestie), restando assoggettate all'imposizione quelle destinate alle quotidiane esigenze e alle ordinarie incombenze delle religiose ospitate in regime di clausura (alloggi, guardaroba,

cucine, refettorio, dispense, lavanderia, stireria, parlatorio, laboratorio, uffici ed altri servizi). Ne' e' stata allegata - e neppure dimostrata - dal contribuente alcuna condizione oggettiva di esclusione dal conferimento di rifiuti solidi urbani per i locali non destinati a culto i quali, ancorche' siti nel complesso immobiliare del monastero, producono rifiuti come qualsiasi altro edificio.

5. Tale esito comporta altresì l'assorbimento dei restanti motivi, il cui esame viene a risultare superfluo ed ultroneo.

6. In conclusione, fondato il primo motivo ed assorbiti i restanti motivi, il ricorso deve essere accolto e la sentenza impugnata deve essere cassata; non occorrendo ulteriori accertamenti in fatto, la causa può essere decisa nel merito, ai sensi dell'articolo 384 c.p.c., comma 1, u.p., con pronuncia di rigetto del ricorso originario del contribuente.

7. Possono essere interamente compensate tra le parti le spese del doppio grado del giudizio del merito, tenuto conto dell'andamento del medesimo e della progressiva consolidazione della giurisprudenza di questa Corte sulle questioni trattate, mentre le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza e sono liquidate nella misura fissata in dispositivo.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo, dichiara assorbiti i restanti motivi, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, rigetta il ricorso originario del contribuente; compensa le spese dei giudizi di merito; condanna il contribuente alla rifusione delle spese del giudizio di legittimità in favore dell'amministrazione, liquidandole nella misura complessiva di Euro 2.200,00, oltre spese forfettarie e altri accessori di legge.

CASSAZIONE CIVILE, SEZIONI UNITE CIVILI, SENTENZA N. 8628 DEL 7 MAGGIO 2020.

TOSAP: LEGITTIMAZIONE PASSIVA IN PRESENZA DI UN ATTO DI CONCESSIONE O AUTORIZZAZIONE RILASCIATO DALL'ENTE LOCALE.

Nella Sentenza in commento, i Giudici di legittimità rilevano che la Tosap è un tributo che trova origine e prima formulazione organica nel Rd. n.1175/1931. La disciplina è stata, poi, modificata e trova, ancora oggi, disciplina negli artt. da 38 a 57 del Dlgs. n. 507/1993.

Infatti, la Tosap, abolita a seguito dell'introduzione del Cosap, è stata successivamente reintrodotta dall'art. 31, comma 14, della Legge n. 448/1998.

La Suprema Corte, riguardo alla legittimazione passiva di imposta, ravvisa nell'art. 39 del Dlgs. n. 507/1993, un ordine di graduazione, con individuazione del soggetto passivo della Tosap, nel titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione e, solo in mancanza di questo, nell'occupante di fatto.

Tuttavia, i Giudici di legittimità premettono che, seguendo la lettera della legge, l'impianto normativo di riferimento, costituito dagli artt. da 38 a 57 del Dlgs. n. 507/1993, distingue e individua il presupposto impositivo oggettivo della Tosap da quello passivo-soggettivo.

Dal complesso normativo si desume che il primo, ossia il presupposto oggettivo, è rappresentato principalmente dalla superficie occupata e non prende mai in considerazione il

soggetto di imposta, se non per individuarlo, nel successivo art. 39, nel titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione, o, in mancanza, nell'occupante di fatto, anche abusivo. Quindi, per concludere, deve necessariamente preferirsi la soluzione che, sulla base dell'interpretazione letterale delle norme disciplinanti la Tosap, individua nell'art. 39 del citato Decreto un ordine di graduazione della legittimazione passiva di imposta, riconoscendo nel criterio di tassazione che prevede quale soggetto passivo l'occupante di fatto, un'ipotesi residuale percorribile solo in assenza del titolare di atto di concessione o di autorizzazione. Inoltre, tale indirizzo interpretativo è rispettoso del principio, sancito dall'art. 23 della Costituzione, di tassatività e determinatezza della norma tributaria la quale non tollera interpretazioni estensive o analogiche. Sulla base delle sopra esposte premesse, la Suprema Corte afferma il seguente principio di diritto: *“in tema di Tosap, la legittimazione passiva del rapporto tributario, in presenza di un atto di concessione o di autorizzazione rilasciato dall'Ente Locale, spetta, ai sensi dell'art. 39 del Dlgs. n. 507/1993, esclusivamente al soggetto titolare di tale atto, e solo in mancanza di questo, all'occupante di fatto, rimanendo irrilevante, ai fini passivi di imposta, l'utilizzazione del suolo pubblico consentita a soggetti terzi in virtù di atto di natura privatistica”*.

Di seguito la sentenza in commento.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI
ha pronunciato la seguente:
SENTENZA

sul ricorso 20023/2016 proposto da:

HERA S.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA CASSIODORO 1/A, presso lo studio dell'avvocato MARCO ANNECCHINO, che la rappresenta e difende;

contro

SOCIETA' UNIPERSONALE I.C.A. - IMPOSTE COMUNALI AFFINI S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIALE TIZIANO 110, presso lo studio dell'avvocato SIMONE TABLO', rappresentata e difesa dall'avvocato ALESSANDRO CARDOSI;

e contro

COMUNE DI LONGIANO;

al quale è stato riunito il ricorso 20026-2016 proposto da:

HERA S.P.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA CASSIODORO 1/A, presso lo studio dell'avvocato MARCO ANNECCHINO, che la rappresenta e difende;

contro

SOCIETA' UNIPERSONALE I.C.A. - IMPOSTE COMUNALI AFFINI S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIALE

TIZIANO 110, presso lo studio dell'avvocato SIMONE TABLO', rappresentata e difesa dall'avvocato ALESSANDRO CARDOSI;

e contro

COMUNE DI LONGIANO;

avverso le sentenze nn. 224/2016 (r.g.n. 20023/16) e n. 226/2016 (r.g.n. 20026/16) entrambe della COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE dell'EMILIA ROMAGNA, depositate il 29/01/2016.

Svolgimento del processo

Hera S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, impugnò, con autonomi ricorsi innanzi la Commissione tributaria provinciale di Forlì, gli avvisi di accertamento, notificatili dalla società unipersonale ICA-Imposte Comunali Affini s.r.l., in recupero, per conto del Comune di Longiano, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), per gli anni di imposta 2009 e 2010, in relazione alle condutture dalla stessa utilizzate, per il servizio di erogazione idrica (ricorso n. r.g. 20023/2016) e del gas (ricorso r.g.n. 20026/2016). La Società eccepì, tra l'altro, l'assenza di soggettività passiva essendo, nella qualità di gestore del servizio idrico integrato e del gas di quel Comune, mero utilizzatore, in virtù di un contratto di affitto di azienda, delle condutture di proprietà di altro soggetto giuridico, la Unica Reti s.p.a., titolare della relativa concessione per l'occupazione di suolo pubblico.

Nei giudizi si costituì la società unipersonale I.C.A. - Imposte Comunali Affini s.r.l., in qualità di concessionaria del servizio di accertamento e riscossione della TOSAP per il Comune di Longiano, sostenendo la legittimità degli avvisi di accertamento e, chiedendo, quindi, il rigetto dei ricorsi.

La Commissione tributaria provinciale, con autonome sentenze, rigettò, ritenendole infondate, tutte le doglianze della contribuente, ad eccezione di quella relativa all'applicazione del cumulo giuridico delle sanzioni.

Le decisioni, appellate da Hera S.p.A., sono state integralmente confermate dalla Commissione tributaria regionale dell'Emilia Romagna, con le sentenze n. 224/2016 e n. 226/2016, entrambe depositate il 29 gennaio 2016.

La Commissione tributaria regionale (d'ora in poi, per brevità, C.T.R.), per quello che ancora qui rileva, ha ritenuto che la pretesa impositiva fosse stata, correttamente, rivolta a Hera S.p.A., posto che:

tutte le concessioni relative allo svolgimento del servizio pubblico del ciclo idrico integrato e dell'erogazione del gas, già rilasciate a nome della proprietaria Unica Reti S.p.A., erano state da quest'ultima trasferite a Hera S.p.a. in forza del contratto di affitto di azienda;

la legittimazione passiva tributaria doveva, dunque, individuarsi in capo a quest'ultima perchè "di fatto" titolare anche della concessione per la gestione delle reti idriche integrate e del gas, in perfetta aderenza con quanto stabilito dal *D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 39*, disciplinante la tassa per l'occupazione di suolo pubblico.

Per la cassazione delle sentenze Hera s.p.a. ha proposto autonomi ricorsi, affidati a due motivi.

La società unipersonale ICA - Imposte Comunali Affini s.r.l. ha resistito con autonomi controricorsi, mentre nessuna attività difensiva è stata posta in essere dal Comune di Longiano, pure intimato.

La ricorrente, con istanza del 14 febbraio 2018, ha chiesto l'assegnazione dei ricorsi alle Sezioni Unite, ex art. 376 c.p.c., attesa l'affermata sussistenza di un contrasto giurisprudenziale interno alla Sezione tributaria della Corte di cassazione, in ordine all'esatta interpretazione del *D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 39*, concernente l'individuazione del soggetto (concessionario ovvero utilizzatore materiale dello spazio pubblico) tenuto al pagamento della TOSAP. All'esito dell'adunanza camerale del 4 dicembre 2018, la Sezione quinta-tributaria di questa Corte, previa riunione dei ricorsi, ha emesso l'ordinanza interlocutoria n. 2008/19, con la quale ha rimesso la causa al Primo Presidente per l'eventuale assegnazione alle Sezioni Unite, rilevando l'esistenza di un contrasto interpretativo in ordine alla questione, introdotta con il primo motivo di ricorso, relativa all'esatta interpretazione del *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 39* e segnatamente, all'estensione della soggettività passiva Tosap, a seconda che l'occupante di fatto di suolo pubblico possa essere chiamato a rispondere anche in presenza - ovvero soltanto in mancanza - di soggetto titolare di concessione o autorizzazione occupativi. Il Collegio rimettente ha, poi, nel caso di ritenuta responsabilità debitoria dell'occupante di fatto, anche in presenza di soggetto titolare di concessione o autorizzazione, posto l'ulteriore quesito di stabilire se tale responsabilità operi in via esclusiva ed assorbente, ovvero solidale.

Fissata l'udienza innanzi a questo Collegio, in vista di essa, la ricorrente e la controricorrente hanno depositato memoria.

Motivi della decisione

1. Con il primo motivo dei ricorsi riuniti (di identico contenuto) Hera s.p.a. deduce la violazione e falsa applicazione del *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, artt. 38, 39 e 46*, in relazione *all'art. 360 c.p.c.*, comma 1, n. 3.

La ricorrente - premesso di gestire il servizio di erogazione del gas e il servizio idrico integrato nel Comune di Longiano, utilizzando le condutture di proprietà di altro soggetto giuridico (Unica Reti s.p.a.), titolare della concessione per l'occupazione di suolo pubblico, in virtù di contratto di affitto di ramo di azienda - deduce l'errore in diritto in cui sarebbe incorsa la C.T.R., nelle due sentenze impugnate, nell'affermare la legittimazione tributaria passiva, ai fini della TOSAP, di Hera s.p.a., nonostante quest'ultima non fosse nè la proprietaria della rete idrica e di erogazione del gas, nè la titolare della concessione di occupazione del suolo pubblico; qualità, queste, entrambe sussistenti in capo a Unica Reti s.p.a..

In particolare, secondo la prospettazione difensiva, la Commissione tributaria regionale avrebbe erroneamente identificato la concessione di occupazione del suolo pubblico (atto amministrativo rilasciato dal Comune o dalla Provincia) nella concessione per la gestione delle reti idriche integrate (atto privatistico di natura meramente obbligatoria, in quanto tale inidoneo a trasferire la legittimazione tributaria passiva *D.Lgs. n. 507 del 1993, ex art. 39*).

In sintesi, viene censurato l'assunto del Giudice di merito secondo cui sarebbe tenuto al pagamento dell'imposta colui che, senza essere titolare della concessione di occupazione di

suolo pubblico, nè tanto meno il proprietario delle condutture, ne faccia uso in virtù di un negozio di diritto privato di natura obbligatoria con il titolare dell'atto concessorio, che è anche il proprietario dell'oggetto dell'occupazione.

2. Con il secondo motivo (anch'esso di identico contenuto per entrambi i ricorsi) la Società lamenta, ai sensi dell'*art. 360 c.p.c.*, comma 1, n. 5, l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio che ha formato oggetto di discussione tra le parti. La Commissione tributaria regionale, secondo l'assunto difensivo, non avrebbe considerato che la ricorrente non era la titolare della concessione di occupazione di suolo pubblico, erroneamente individuandola nella diversa concessione del servizio idrico e di distribuzione del gas, invece, irrilevante ai fini di causa.

3. Nel resistere, con controricorsi, la Società Unipersonale I.C.A. - Imposte Comunali Affini s.r.l. ha ribadito la correttezza delle sentenze impugnate fondate sul presupposto, in fatto, che con il contratto di affitto di ramo di azienda, sarebbero state trasferite da Unica Reti S.p.A., proprietaria delle infrastrutture, a Hera S.p.a. tutte le relative concessioni e autorizzazioni.

In memoria, la Società ha, poi, incentrato la sua difesa facendo leva sul principio ispiratore dell'imposta (di cui alla *Legge Delega 23 ottobre 1992, n. 421, art. 4, comma 1*) che sarebbe quello di soddisfare, in ogni caso, le esigenze di reperimento delle risorse in capo a Comuni e Province, laddove, seguendo una diversa interpretazione, tale soddisfacimento si renderebbe del tutto aleatorio nelle ipotesi di insolvenza del soggetto titolare della concessione, ovvero di suo assoggettamento ad una procedura concorsuale, magari anche in presenza di un soggetto occupante di fatto.

Secondo la prospettazione difensiva l'argomentazione contenuta nell'orientamento, consolidato di recente e fatto proprio da Cass.n. 11882/2017, secondo cui l'occupazione del suolo pubblico è effettuata nell'interesse proprio del contribuente sarebbe coerente con l'ulteriore principio contenuto nella legge delega (*L. n. 421 del 1992 cit.*) che all'*art. 4, comma 4*, individua come metro di determinazione della tassa il cosiddetto "beneficio economico ritraibile" ossia il vantaggio economico che il soggetto occupante trae per effetto dell'occupazione del suolo pubblico a fronte del sacrificio imposto alla collettività per effetto dell'uso esclusivo.

4. Con l'ordinanza interlocutoria la Sezione tributaria - dopo avere riunito i ricorsi, e ritenuta l'inopponibilità all'Amministrazione finanziaria di qualsiasi eventuale trasferimento in via negoziale dell'atto amministrativo, in generale, e delle facoltà riconducibili al godimento di un'area pubblica in regime di concessione, in particolare - ha rilevato, e rimessi al vaglio di queste Sezioni Unite, il contrasto giurisprudenziale, e, comunque, la questione di massima di particolare importanza, relativi all'interpretazione del *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 39*, in materia di tassa per l'occupazione degli spazi ed aree pubbliche (d'ora in poi, per brevità, TOSAP) nella parte in cui prevede che la tassa è dovuta al comune o alla provincia dal titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione o, in mancanza, dall'occupante di fatto anche abusivo. In particolare, si chiede l'intervento di queste Sezioni Unite sull'esatta interpretazione del *D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 39* e, segnatamente, sull'estensione della soggettività passiva TOSAP, a seconda che l'occupante di fatto di suolo pubblico possa essere chiamato a rispondere del tributo anche in presenza - ovvero soltanto in mancanza - di soggetto titolare di concessione o autorizzazione occupativa. Nel caso di ritenuta responsabilità debitoria

dell'occupante di fatto anche in presenza di quest'ultimo, si chiede, poi, di stabilire se tale responsabilità operi in via esclusiva ed assorbente ovvero solidale.

5. Il quadro normativo di riferimento.

5.1 La tassa per l'occupazione degli spazi e aree pubblici è un tributo che trova origine e prima formulazione organica nel *R.D. n. 1175 del 1931* (Testo unico della finanza locale). La disciplina è stata, poi, modificata e trova, ancora oggi, disciplina del *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, artt. da 38 a 57*.

La TOSAP, infatti, abolita, a seguito dell'introduzione del canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), dal *D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 51*, è stata, successivamente, reintrodotta dalla *L. 23 dicembre 1998, n. 448, art. 31, comma 14*. L'abrogazione della tassa (nuovamente disposta dalla *L. 27 dicembre 2019, art. 1, comma 847*) non ha effetto per l'anno 2020, in virtù del *D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, art. 4, comma 3 quater*, convertito con modificazioni dalla *L. 28 febbraio 2020, n. 8*.

5.2. Il *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 38*, intitolato "oggetto della tassa", indica analiticamente tutti i tipi di occupazione la cui esistenza fa sorgere in capo al soggetto passivo l'obbligo di versare il tributo e dispone: 1. Sono soggette alla tassa le occupazioni di qualsiasi natura, effettuate, anche senza titolo, nelle piazze e, comunque, sui beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni e delle province. 2. Sono, parimenti, soggette alla tassa le occupazioni di spazi soprastanti il suolo pubblico, di cui al comma 1, con esclusione dei balconi, verande, bow-windows e simili infissi di carattere stabile, nonché le occupazioni sottostanti il suolo medesimo, comprese quelle poste in essere con condutture ed impianti di servizi pubblici gestiti in regime di concessione amministrativa.

5.3 Il successivo art. 39, intitolato "soggetti attivi e passivi", prevede che: la tassa è dovuta al comune o alla provincia dal titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione o, in mancanza, dall'occupante di fatto, anche abusivo, in proporzione alla superficie effettivamente sottratta all'uso pubblico nell'ambito del rispettivo territorio.

5.4. Dall'entrata in vigore del *D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, art. 63* e a partire dal gennaio 1999, la TOSAP può essere sostituita, con apposito regolamento comunale o provinciale, dal canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP), prelievo di natura patrimoniale di natura sinallagmatica, rimesso alla giurisdizione ordinaria, che, come evidenziato nell'ordinanza interlocutoria, della TOSAP mutua finalità sostanziale e, in gran parte, disciplina.

5.5. Il citato art. 63, al comma 1, stabilisce che l'occupazione di suolo pubblico possa dalle Province e dai comuni essere assoggettata al pagamento di un canone "da parte del titolare della concessione, determinato nel medesimo atto di concessione in base a tariffa", salva la facoltà degli enti impositori di provvedere con regolamento (articolo citato lett. g) alla "equiparazione, ai soli fini del pagamento del canone, delle occupazioni abusive, risultanti da verbale di constatazione redatto da competente pubblico ufficiale, a quelle concesse...".

5.6 Sempre la stessa disposizione normativa (*D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 63, comma 2, lett. f*), come sostituito dalla *L. n. 488 del 1999, art. 18*) ha apportato, a partire dal gennaio 2000, modifiche nella determinazione della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche dovuta da aziende di erogazione dei pubblici servizi e da quelle strumentali ai medesimi, estendendo

alla TOSAP il criterio di determinazione del COSAP che, per tali tipologie di occupazioni, è ora parametrato al numero di utenze servite.

6. Gli indirizzi emersi nella giurisprudenza della Sezione quinta - tributaria della Corte di Cassazione in merito alla legittimazione passiva della TOSAP. Nella giurisprudenza della Sezione tributaria di questa Corte si ravvisano, in ordine alla legittimazione passiva della TOSAP, orientamenti non univoci che, sostanzialmente, possono ricondursi a due filoni interpretativi.

6.1 La soluzione della legittimazione passiva graduata tra concessionario e occupante di fatto è quella adottata dal primo orientamento, più risalente.

Si è statuito che, ai fini della legittimazione passiva dell'imposta, deve attribuirsi valore alla sussistenza di concessione o autorizzazione, essendo rilevante l'occupazione di fatto soltanto quando sia constatato che l'occupazione del suolo sia avvenuta in assenza di titolo abilitativo, in via di mero fatto, e sia, quindi, abusiva.

Si pone, in detti termini, la sentenza del 7 marzo 2005 n. 4896 la cui massima, è così fissata: "In tema di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), la legittimazione passiva del rapporto tributario, in presenza di un atto di concessione o di autorizzazione rilasciato dall'ente locale, spetta, ai sensi del *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 39*, esclusivamente al soggetto titolare di tale atto e non ad altri soggetti ai quali sia stata successivamente affidata, dal primo o da suoi incaricati, la realizzazione delle opere alla quale l'occupazione è finalizzata".

Nella fattispecie, la Corte ha rigettato il ricorso avverso la sentenza della Commissione tributaria regionale, la quale, con riferimento alla occupazione di aree comunali per la realizzazione di lavori ferroviari per la cosiddetta alta velocità, aveva ritenuto che il soggetto passivo del tributo andasse individuato esclusivamente nella società TAV, che, in qualità di concessionaria delle Ferrovie dello Stato s.p.a., aveva ottenuto dal Comune l'autorizzazione all'occupazione delle aree, e non nella società a cui, in veste di cosiddetto general contractor, la TAV aveva affidato la realizzazione delle opere, nè nella società a sua volta incaricata dal "general contractor" della esecuzione dei lavori.

Si legge, in motivazione, che il criterio di tassazione, previsto dall'art. 39 citato, in capo all'occupante di fatto, anche abusivo, rappresenta chiaramente un'ipotesi residuale che ricorre nel solo caso in cui vi sia "mancanza" di un provvedimento concessorio o autorizzatorio. La sua previsione deve, infatti, leggersi in combinato disposto con quella contenuta nel precedente art. 38, comma 1, che sancisce che "sono soggette alla tassa le occupazioni di qualsiasi natura, effettuate anche senza titolo...", nel senso che la tassa è dovuta in ogni caso, vale a dire sia che l'occupante sia legittimato da titolo valido, quali appunto l'autorizzazione o la concessione, sia se l'occupante sia abusivo, ma non già in via alternativa, indifferentemente l'uno dall'altro, bensì secondo un ordine di graduazione prestabilito, per il quale la tassa grava, innanzitutto, sul soggetto legittimato, e quindi in linea subordinata, "in mancanza" del titolo di legittimazione espressamente previsto, sul soggetto che di fatto occupa gli spazi pubblici. Ne consegue che la presenza del primo tipo di occupazione esclude la rilevanza dell'altra, con la conseguenza che se esiste un soggetto legittimato, il tributo non può essere imposto all'occupante di fatto".

Tale orientamento risulta seguito da Cass. 26 giugno 2005 n. 13497 nella quale - in fattispecie relativa a concessione di occupazione di suolo pubblico rilasciata, per lavori di ristrutturazione di un immobile, a soggetto che poi aveva trasferito il diritto di proprietà del fabbricato con la relativa concessione a edificare - si è ritenuto che soggetto passivo d'imposta rimanesse, malgrado l'occupazione fosse stata materialmente effettuata da altro soggetto, il titolare della concessione, sul rilievo che il citato art. 39 in primo luogo prevede come soggetto passivo della Tosap il titolare della concessione.

A analoga conclusione giunge, poi, Cass. 6 dicembre 2016 n. 24920 (in fattispecie di occupazione di suolo pubblico affidato dal concessionario ad impresa appaltatrice) la quale, riafferma, in tema di legittimazione passiva di imposta, il principio secondo cui "rilievo decisivo va, quindi, attribuito alla sussistenza di un atto di concessione o di autorizzazione, venendo in rilievo l'occupazione di fatto soltanto quando sia constatato che l'occupazione del suolo si avvenuta in assenza (di titolo) abilitativo in via di mero fatto e, quindi, abusivamente. In motivazione, tra gli altri precedenti in termini, viene richiamata anche Cass. 10/05/2005 n. 9695 la quale, pur ribadendo il principio sopra esposto, introduce un elemento di novità argomentando che l'affidamento in appalto dell'esecuzione dei lavori per i quali è stata chiesta l'autorizzazione e l'effettiva occupazione del suolo pubblico da parte dell'impresa appaltatrice non rilevano se non nel senso di una eventuale responsabilità solidale dell'impresa quale occupante di fatto.

Infine, va segnalata, seppur in fattispecie diversa ma in termini, Cass. 21 dicembre 2007 n. 27049, ripresa anche dalla ricorrente a sostegno della sua tesi difensiva, la cui massima è così fissata: "in tema di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il soggetto passivo del tributo è colui che ha costruito il passo carrabile, in quanto egli pone in essere l'occupazione del suolo pubblico; ne discende che non può essere tale il terzo locatario dell'immobile, poichè acquisisce il diritto d'uso del passaggio solo in via derivativa, con l'ulteriore conseguenza che non possono avere rilievo per l'erario le interne pattuizioni intercorse tra il locatore ed il conduttore, anche se questi è una Pubblica Amministrazione".

6.2. Per il secondo orientamento, più recente, inaugurato dalle sentenze coeve del 12 maggio 2017 n. 11882 e n. 11884 (rese tra le stesse parti e nelle medesime fattispecie del presente giudizio, ma per annualità di imposta differenti), invece, la TOSAP deve essere pagata da chi occupa materialmente il suolo pubblico, anche in presenza (e a prescindere) dell'esistenza del titolare della concessione o autorizzazione.

Nelle suddette decisioni, rese tutte in fattispecie relative a occupazioni del sottosuolo poste in essere mediante condutture e impianti di servizi pubblici gestiti in regime di concessione amministrativa, è stato affermato, con ulteriori richiami, che "il presupposto impositivo della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP) è costituito, ai sensi del *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, artt. 38 e 39*, dalle occupazioni, di qualsiasi natura, di spazi e aree, anche soprastanti e sottostanti il suolo appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei comuni e delle province, mentre sono irrilevanti gli atti di concessione o di autorizzazione relativi all'occupazione, atteso che la tassa colpisce anche le occupazioni senza titolo (Cass. n. 2555 del 2002; Cass. n. 4820 del 2002)".

Si ritiene, in sintesi, che la disposizione dell'art. 39 (relativa al profilo soggettivo dell'imposizione), vada coordinata con quella del precedente art. 38, che individua l'oggetto

della tassa nell'occupazione di qualsiasi natura, anche senza titolo, di suolo demaniale o appartenente al patrimonio indisponibile di comuni e province.

Atteso che l'occupazione del suolo pubblico rileva ex se, indipendentemente dalla concessione, e visto che lo stesso regime impositivo viene dal legislatore (art. 38, comma 2) applicato anche alle occupazioni del sottosuolo "comprese quelle poste in essere con condutture ed impianti di servizi pubblici gestiti in regime di concessione amministrativa" si afferma, in dette decisioni, che, in base alla ratio impositiva, lo stato di occupazione esaurisca al contempo tanto il presupposto oggettivo quanto soggettivo del tributo.

Così le sentenze, sopra citate, impongono il pagamento dell'imposta alla società ricorrente perchè utilizzatrice del suolo, attraverso i cavi, gli impianti e le condutture e in quanto azienda fornitrice di un servizio ai fini propri, anche se rivolti ad una platea di utenti. Infatti la titolarità in capo a altro soggetto delle infrastrutture non esclude l'attualità della occupazione che realizza il soggetto mediante l'utilizzo dell'area nel proprio esclusivo interesse economico, perseguendo un fine lucrativo, così sottraendola all'uso pubblico.

Negli stessi termini si sono espresse, sempre tra le stesse parti del presente giudizio, con riferimento al servizio di erogazione del gas Cass. Sez. 6-5 9 settembre 2017 n. 21698, Cass. Sez. 6-5 ord. 26 settembre 2017 n. 21907, Cass. sez. 6-5 11 settembre 2018 n. 22097 e, con riferimento questa volta all'occupazione realizzata mediante le condutture utilizzate per il servizio idrico, Cass. sez. 6-5 ord. 20 settembre 2017 n. 21980.

Si afferma, nelle decisioni sopra indicate, che il tributo trova la sua ratio nell'utilizzazione che il singolo faccia, nel proprio interesse di un suolo altrimenti destinato all'uso della generalità dei cittadini, così che l'identificazione del presupposto impositivo nell'occupazione di spazio pubblico, di qualsiasi natura anche senza titolo (contando unicamente la mera relazione materiale instaurata con la cosa), basta a privare di ogni rilevanza l'indagine non solo sul contenuto ma sull'esistenza stessa di eventuali atti di concessione o autorizzazione.

7. L'ordinanza interlocutoria n. 2008/2019.

Il Collegio remittente, dopo avere dato atto dell'assenza, all'interno della Sezione tributaria di un orientamento interpretativo non univoco, ha evidenziato come la questione possa ritenersi anche massima di particolare importanza in considerazione del fatto che l'avanzamento tecnologico nel settore dei servizi di pubblica utilità (trasporti, telecomunicazioni, energia etc...), consente che una medesima infrastruttura comportante occupazione di suolo o sottosuolo pubblico sia dalla società proprietaria della rete (normalmente anche concessionaria) contrattualmente affidata alla simultanea gestione, in regime concorrenziale, di plurime società erogatrici-occupanti di fatto e che si tratti di situazioni di fatto che non trovano una specifica disciplina legislativa, nè in ordine alla imputazione soggettiva del dovuto per Tosap o Cosap. Si cita, al proposito, la circolare MEF del 20 gennaio 2009, n. 1/DF nella quale, al fine di superare le indicate lacune legislative, vengono prospettate da un lato, l'interpretazione dinamica ed estensiva del criterio del "numero di utenze" ad altro fine recepito dal *D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 63, comma 2, lett. f)*, (come sostituito della *L. n. 488 del 1999, art. 18*) e, sotto altro profilo, l'insorgenza dell'obbligazione di pagamento direttamente in capo a ciascun operatore-occupante, salva diversa regolazione economica del costo nel rapporto interno con la società proprietaria della rete.

8. La soluzione del contrasto.

8.1. Queste Sezioni Unite ritengono di dare continuità all'indirizzo ermeneutico che, riguardo alla legittimazione passiva di imposta, ravvisa, nel *D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 39*, un ordine di graduazione, con individuazione del soggetto passivo della TOSAP, nel titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione e, solo in mancanza di questo, nell'occupante di fatto.

8.2. Giova, all'uopo, premettere che, seguendo la lettera della legge, l'impianto normativo di riferimento, costituito dal *D.Lgs. n. 507 del 1993, artt. da 38 a 57*, distingue e individua, in maniera netta, il presupposto impositivo oggettivo della Tosap da quello passivo-soggettivo. Dal complesso normativo si ricava che il primo, ossia il presupposto oggettivo, è rappresentato principalmente dalla superficie occupata e non prende, mai, in considerazione, il soggetto di imposta, se non per individuarlo, nel successivo art. 39, nel titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione, o, in mancanza, nell'occupante di fatto, anche abusivo.

Il *D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 38*, intitolato "oggetto della tassa", indica, come già detto, analiticamente tutti i tipi di occupazione, la cui esistenza determina l'insorgenza dell'obbligo di versare il tributo, precisando, al comma 1, che oggetto della tassa sono le occupazioni di qualsiasi natura anche sine titolo, di aree pubbliche di comuni e province e, al secondo, che sono, parimenti, soggette alla tassa...le occupazioni sottostanti il suolo medesimo, comprese quelle poste in essere con condutture ed impianti di servizi pubblici gestiti in regime di concessione amministrativa. L'art. 42, comma 3, ancora, dispone che la tassa è graduata a seconda dell'importanza dell'area occupata e, il comma 4, individua il criterio di determinazione della tassa nell'estensione dell'area occupata.

Non ha, invece, trovato espressa trasfusione, nel testo normativo, l'intenzione espressa dal legislatore delegante, nella *L. 23 ottobre 1992, n. 421, art. 4, comma 4*, di connettere il presupposto oggettivo della tassa all'effettivo beneficio economico ritraibile dal privato per via dell'occupazione di suolo del demanio comunale e provinciale.

Gli orientamenti giurisprudenziali, susseguitesi nel tempo, hanno, peraltro, fatto perdere alla TOSAP, rispetto alla sua istituzione, il carattere di "tassa", esaltandone sempre più l'effettiva funzione di "imposta", atteso che il tributo non sarebbe propriamente commisurato al pagamento della fruizione di un servizio pubblico (Cass. 8 luglio 1998 n. 6666; 6 dicembre 2016 n. 24920; 14 settembre 2016 n. 18108) ma l'obbligazione tributaria sorgerebbe per il mero fatto della sottrazione del suolo comunale o provinciale al libero uso collettivo, effettuata con "le occupazioni di qualsiasi natura".

A tale elemento oggettivo, costituito dalla relazione materiale instaurata dal privato con la cosa pubblica, alcuni arresti giurisprudenziali della Sezione tributaria hanno, poi, correlato, quale ulteriore presupposto applicativo, il vantaggio esclusivo (Cass. 12.01.2004 n. 238; Cass. 1.06.2016 n. 11450), o il beneficio economico che il privato ritragga dall'occupazione di spazio pubblico (Cass. n. 11882/17 cit.).

Può, quindi, affermarsi, alla luce della normativa di riferimento come costantemente interpretata da questa Corte, che, ai fini del sorgere dell'obbligazione tributaria ovvero della sussistenza del presupposto oggettivo di imposizione, la Tosap, benchè, connessa principalmente al provvedimento di concessione emesso dall'Amministrazione comunale o provinciale, è dovuta, anche per l'occupazione avvenuta senza titolo, perchè l'obbligo contributivo sorge, nel suo presupposto oggettivo, quando vi sia stata limitazione o sottrazione all'uso normale e collettivo di suolo, nell'interesse proprio del singolo.

8.3 Il soggetto passivo di imposta trova, invece, specifica e chiara individuazione solo nell'art. 39, del citato D.Lgs., intitolato "soggetti attivi e passivi" il quale, come già detto, prevede che la tassa è dovuta al comune o alla provincia dal titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione o, in mancanza, nell'occupante di fatto, anche abusivo, in proporzione alla superficie effettivamente sottratta all'uso pubblico nell'ambito del rispettivo territorio.

8.4 La lettura combinata delle due disposizioni di legge (*D.Lgs. n. 507 del 1993, artt. 38 e 39*), quale risulta dal contesto, attraverso una piana interpretazione letterale e alla luce della sottesa ratio legis, non può che condurre a ritenere, con riferimento ai presupposti oggettivi applicativi di imposta e in continuità con l'orientamento giurisprudenziale, consolidato e indiscusso sul punto, che la TOSAP colpisce tutte le occupazioni di spazio e aree pubbliche, non solo quelle fatte espressamente oggetto di concessione o autorizzazione da parte dell'ente territoriale ma, anche (ovvero in assenza di tali atti), quelle poste in essere di fatto, anche abusivamente.

In tali termini, vanno lette anche le pronunce (Cass. 22.02.2002 n. 2555 e Cass. 4.04.2002 n. 4820, pure richiamate dall'indirizzo giurisprudenziale più recente) laddove, nella individuazione del presupposto oggettivo dell'imposta, affermano che l'obbligazione tributaria relativa discende, quindi, direttamente dalla legge - la quale ne determina rigidamente il contenuto sulla base di criteri oggettivi prestabiliti, senza lasciare alcun margine di discrezionalità all'ente impositore e senza riconnettere alcuna importanza ai motivi che determinano l'occupazione - e non dal provvedimento comunale di concessione.

8.5 Ciò posto in punto di individuazione del presupposto applicativo che determina oggettivamente il momento genetico dell'obbligazione tributaria e venendo, ora, all'individuazione del soggetto sul quale grava tale obbligazione, il successivo art. 39, non può essere letto altrimenti, se non nel senso che il soggetto passivo di imposta è, in primo luogo, il soggetto titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione o, qualora questo manchi, l'occupante di fatto, ovvero, in altri termini, che il criterio di tassazione che legittima la richiesta del tributo a carico dell'occupante di fatto rappresenta, nel testo e secondo la ratio della legge, chiaramente un'ipotesi residuale, che ricorre, nel solo caso, in cui vi sia "mancanza" di un provvedimento concessorio o autorizzazione.

8.6 Tale opzione ermeneutica, che si condivide, è espressa chiaramente dalla citata sentenza n. 4896/2005. Afferma, condivisibilmente, quel Collegio che la previsione dell'art. 39 cit., laddove prevede quale soggetto passivo di imposta, o in mancanza (del titolare della concessione) l'occupante di fatto, anche abusivo, vada letta in combinato disposto con quella contenuta nel precedente art. 38, comma 1, (che sancisce che sono soggette alla tassa le occupazioni di qualsiasi natura, effettuate anche senza titolo...), nel senso che la tassa è dovuta in ogni caso, vale a dire sia se l'occupante sia legittimato da titolo valido, quali per l'appunto l'autorizzazione o la concessione, sia se l'occupante sia abusivo, ma non già in via alternativa, indifferentemente l'uno dall'altro, bensì secondo un ordine di graduazione prestabilito, per il quale la tassa grava innanzi tutto sul soggetto legittimato, e quindi, in linea subordinata, "in mancanza" del titolo di legittimazione espressamente previsto, sul soggetto che di fatto occupa gli spazi pubblici.

8.7. Tale indirizzo interpretativo, peraltro, è stato ulteriormente recepito e confermato dal legislatore il quale, nell'istituire, a partire dal gennaio 1999, il canone di occupazione del suolo

pubblico (Cosap), che della Tosap mutua finalità sostanziale e in gran parte disciplina, ha previsto, con il *D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 63, comma 1*, come sopra illustrato, un regime complessivo in forza del quale il canone è dovuto dal concessionario e, solo in ipotesi di occupazione abusiva (cioè in mancanza di concessione), dall'occupante di fatto.

8.8. La soluzione, della legittimazione passiva graduata tra il titolare dell'atto di concessione e l'occupante di fatto va, quindi, preferita perchè, in ossequio ai canoni interpretativi fissati *dall'art. 12 disp. gen., comma 1*, è coerente al dettato e alla ratio della normativa regolante l'imposta in esame e rispettosa del principio, desumibile *dall'art. 23 Cost.*, di tassatività e determinatezza delle norme impositive il quale impone che "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge".

Questa stessa Corte, infatti, ha già avuto modo di affermare, sempre in materia di TOSAP che quando la lettera della legge non è ambigua nè vaga non c'è bisogno di ricorrere a criteri ermeneutici sussidiari e che, in ogni caso, le norme che definiscono oggetti e soggetti imponibili sono complete per loro natura, non essendo prospettabile nelle fattispecie impositive l'esistenza di lacune tecniche da risolvere con una interpretazione estensiva o analogica e non potendo le norme tributarie impositrici colpire soggetti non precisamente e specificamente individuate (cfr. Cass. n.ri 11936, 11937 del 13 luglio 2012).

8.9 Le considerazioni che precedono portano, consequenzialmente, se non specularmente, a disattendere il contrapposto orientamento, portatore della soluzione della legittimazione dell'occupante di fatto, per la quale è soggetto passivo di imposta, anche a prescindere da un atto di concessione e di autorizzazione e, pur, in presenza di questo, il soggetto che occupi, di fatto, anche in via mediata, lo spazio pubblico e da questa occupazione tragga un beneficio economico.

Come si è già sopra rassegnato, tutte le decisioni, espressione di tale indirizzo interpretativo, sono state rese in controversie aventi ad oggetto TOSAP relativa a occupazione del sottosuolo realizzata attraverso condutture e impianti di servizi pubblici gestiti in regime di concessione amministrativa. Pur dandosi atto, in quelle pronunce, che la disposizione del *D.Lgs. n. 507, art. 39*, individua nella persona dell'occupante di fatto il soggetto passivo d'imposta, in mancanza di atti di concessione o autorizzazione, per tale particolare tipologia di occupazione, si è ritenuto che, alla luce della ratio impositiva, la mera disponibilità, anche mediata, del sottosuolo pubblico, unita alla ritrazione di un personale beneficio economico, esaurisca, al contempo, tanto il presupposto oggettivo quanto quello soggettivo di imposta, rimanendo irrilevante l'eventuale titolarità di un atto di concessione o di autorizzazione in capo a altro soggetto.

8.10 Tale soluzione interpretativa, in parte coerente a quella prospettata, per tali tipologie di occupazione, nella prassi (circolare MEF n. 1/DF del 20 gennaio 2009, citata), viene, però, raggiunta attraverso un percorso ermeneutico, che, al di là della piana interpretazione letterale della normativa di riferimento, non si confronta, se non per superarli, con il dettato normativo e con la previsione, all'interno di questo, di una norma espressamente dedicata alla legittimazione passiva e, al contrario, si fonda, nell'individuare il soggetto passivo di imposta, sul rilievo preminente e assorbente attribuito, unicamente, all'oggetto di imposta (occupazioni di qualsiasi natura) come individuato dal citato art. 38, al suo comma 1 e, poi, particolarmente

specificato, con riguardo alle occupazioni del sottosuolo poste in essere con condutture e impianti di servizi pubblici gestiti in regime di concessione amministrativa, nel comma 2.

8.11 Anche l'argomentazione, richiamata nella sentenza che ha inaugurato il secondo indirizzo (Cass. n. 11882/2017 cit.), secondo cui per il legislatore fiscale sono irrilevanti gli atti di concessione va, infatti, riferita, pur sempre e unicamente, alla individuazione del presupposto oggettivo del tributo, come emergente anche dai precedenti, citati da quella pronuncia a conforto, (Cass. n. 2555/2002 e Cass. n. 4820/2002) i quali, tutti, in controversie promosse da titolari di atti concessori o di autorizzazione, hanno espresso tale principio con riferimento all'individuazione del presupposto oggettivo della TOSAP, della determinazione della base imponibile e della correlata applicazione dell'importo tariffario.

8.12 Per altro verso, non si rinvencono riferimenti normativi che consentano, anche solo per tale particolare tipologia di occupazione, di disancorare la legittimazione passiva di imposta, dal chiaro disposto dell'art. 39 e dall'ordine di graduazione ivi previsto, rinvenendola esclusivamente nella mera relazione materiale della cosa unita al beneficio economico da questa conseguente.

L'impianto normativo disciplinante la legittimazione passiva della TOSAP, infatti, è rimasto immutato e non risulta essere stato attinto dagli interventi normativi che, susseguitisi nel tempo, hanno comportato, unitamente all'avanzamento tecnologico nel settore dei servizi di pubblica utilità (come anche evidenziato dall'ordinanza remittente), che una medesima infrastruttura comportante occupazione di suolo o sottosuolo pubblico sia contrattualmente affidata dalla società proprietaria della rete, normalmente anche concessionaria, alla simultanea gestione, in regime concorrenziale, di plurime società erogatrici-occupanti di fatto. Non risulta dirimente, al proposito, neppure il riferimento alla *L. n. 488 del 1999, art. 18* (che sostituendo del *D.Lgs. n. 446 del 1997, art. 63, comma 2, lett. f*), recante la disciplina del Cosap), ha introdotto una particolare modalità di determinazione del canone per tale tipo di occupazione permanente, basata sul numero di utenze attivate e che ha esteso l'applicazione di tale criterio di calcolo anche alla TOSAP dovuta sulla medesima tipologia di occupazioni. La disposizione - che pur facendo espresso riferimento alle "aziende di erogazione dei pubblici servizi" potrebbe far ritenere che la tassa sia dovuta da tali soggetti (come da interpretazione dinamica prospettata nella circolare MEF 1/DF del 2009 citata) - è stata, infatti, introdotta, come già pure affermato da questa Corte (cfr. Cass. 20 maggio 2015 n. 10345), allo scopo di semplificare il criterio di determinazione della TOSAP, ritenendosi il metodo basato sulle utenze attive di più facile applicazione rispetto al precedente metodo incentrato sulla superficie effettivamente occupata, senza che il legislatore sia intervenuto, neppure questa volta, per apportare variazioni in punto di soggettività passiva.

Nè tanto meno un tale aggancio normativo può essere rinvenuto nel *D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 149, comma 3*, il quale nell'assicurare agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, ha consentito ai Comuni e alla Province di potere disciplinare con proprio regolamento le proprie entrate anche tributarie, ad eccezione, però, di quanto attiene all'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili e dei soggetti passivi, oltre che dell'aliquota massima dei singoli tributi.

8.12 Sulla base delle considerazioni sin qui svolte, perde, altresì, rilevanza anche l'ulteriore elemento, posto in risalto., per l'orientamento più recente dalla sentenza n. 11882/2017 e da

altre coeve, dato dalla ritrazione dalla relazione materiale con la cosa pubblica di un personale beneficio economico.

In aderenza al dettato normativo di cui all'art. 39, come sopra interpretato, in presenza di un atto di concessione o di autorizzazione per individuare il soggetto passivo della TOSAP diventa, infatti, irrilevante indagare a chi sia riconducibile l'interesse privato ritratto dall'occupazione, essendo sufficiente e, anzi, assorbente il rapporto esistente tra l'ente territoriale e il contribuente autorizzato, quale specifico destinatario dei provvedimenti con cui l'Amministrazione territoriale ha allo stesso trasferito, previo controllo della sussistenza dei necessari requisiti, facoltà e diritti sulla cosa pubblica alla stessa riservati.

8.13 Alla soluzione adottata, infine, consegue la negazione della tesi, sia pure incidentalmente affermata in alcune pronunce del primo indirizzo come sopra citate, della sussistenza di una responsabilità solidale tra il titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione e l'occupante-utilizzatore materiale del suolo o sottosuolo pubblico.

Per le ragioni sopra svolte, infatti, al termine mancanza usato dall'art. 39 cit., non può essere attribuito altro significato che quello letterale, ovvero, in altri termini, lo stesso va inteso in senso ontologico (in assenza del titolare dell'atto di concessione) e non, come pure prospettato dalla resistente in memoria, soddisfacente, ossia in mancanza di pagamento della tassa da parte del concessionario onde soddisfare, in presenza di un occupante di fatto, le esigenze di reperimento delle risorse in capo a Comuni e province nelle ipotesi di insolvenza del soggetto titolare, ovvero di suo assoggettamento ad una procedura concorsuale.

A fronte del chiaro tenore del *D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 39*, in mancanza di una norma speciale che preveda un *beneficium excussionis* e rimanendo inapplicabile, in via generale, *l'art. 1294 c.c.*, che prevede una fattispecie co-debitoria originaria, una tale interpretazione si porrebbe, altresì, in contrasto con il principio, sopra citato, di tassatività e determinatezza della norma impositiva lasciando alla discrezionalità dell'ente impositore l'individuazione del soggetto passivo di imposta.

8.14 In conclusione, quindi, deve necessariamente preferirsi, la soluzione che, sulla base dell'interpretazione letterale delle norme disciplinanti, nel *D.Lgs. n. 507 del 1993*, la TOSAP, individua nell'art. 39 del citato D.Lgs., un ordine di graduazione della legittimazione passiva di imposta, ravvisando nel criterio di tassazione che prevede quale soggetto passivo l'occupante di fatto, un'ipotesi residuale percorribile solo in assenza del titolare di atto di concessione o di autorizzazione. Tale indirizzo interpretativo è, inoltre, rispettoso del principio, sancito *dall'art. 23 Cost.*, di tassatività e determinatezza della norma tributaria la quale, come già detto, non tollera interpretazioni estensive o analogiche.

8.15 Sulla base di tali premesse, va fissato il seguente principio di diritto: "In tema di tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), la legittimazione passiva del rapporto tributario, in presenza di un atto di concessione o di autorizzazione rilasciato dall'ente locale, spetta, ai sensi del *D.Lgs. 15 novembre 1993, n. 507, art. 39*, esclusivamente al soggetto titolare di tale atto, e solo in mancanza di questo, all'occupante di fatto, rimanendo irrilevante, ai fini passivi di imposta, l'utilizzazione del suolo pubblico consentita a soggetti terzi in virtù di atto di natura privatistica".

9. Passando, a questo punto, all'esame dei ricorsi riuniti, i due motivi proposti, strettamente connessi, possono trattarsi congiuntamente e sono fondati.

9.1 Ha errato la Commissione tributaria regionale nel ritenere che il tributo in oggetto dovesse essere corrisposto da Hera S.p.A. perchè concessionaria, in forza del contratto di affitto di ramo aziendale - della gestione della rete idrica e di quella di somministrazione del gas e che quest'ultima qualità di concessionaria fosse in perfetta aderenza con quanto stabilito dal *D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 39*, sulla legittimazione passiva.

9.2 Il *D.Lgs. n. 507 del 1993, art. 39*, come sopra ribadito, nel delineare il presupposto soggettivo del tributo, fa riferimento al titolare dell'atto di concessione o di autorizzazione laddove la C.T.R., ha, indebitamente ed erroneamente, attribuito rilevanza dirimente alla diversa qualità soggettiva individuabile in capo al titolare della concessione della rete comunale idrica e del gas.

9.3 Non è contestato che quest'ultimo atto sia derivato in capo ad Hera S.p.a. per effetto del contratto di affitto di azienda (o di ramo di azienda) stipulato con la proprietaria della rete (Unica Reti S.p.A.) ma va escluso che con tale contratto fosse possibile trasferire a Hera s.p.a. anche la diversa concessione, ovvero autorizzazione, già rilasciata alla proprietaria delle reti, per l'occupazione del suolo pubblico.

9.4 Sul punto va condivisa, integralmente, l'ordinanza remittente la quale ha posto in rilievo che il trasferimento di tale concessione o autorizzazione, quale atto amministrativo emesso dall'ente locale a favore di un ben determinato soggetto, ritenuto in possesso di determinati requisiti di legge, avrebbe presupposto, non già un'attività meramente negoziale tra privati, bensì una vera e propria funzione provvedimentale della pubblica amministrazione attestante la volontà di quest'ultima, esternata nelle forme di legge, previa verifica ex novo di tutti i presupposti del caso, di individuare in un altro soggetto il titolare della concessione o autorizzazione occupativa (e tale non può ritenersi la Delib. 4 settembre 2002, n. 48, richiamata nel controricorso, adottata dal Consiglio comunale in occasione di operazioni straordinarie di scissione e fusione per incorporazione tra le varie società di gestione di servizi comunali, in quanto riferita alla concessione del servizio pubblico di fornitura acqua e gas, e non specificamente all'occupazione di suolo pubblico già in capo alla società proprietaria).

9.5 Ferma, quindi, l'intrasmissibilità per via negoziale dell'atto amministrativo abilitativo, va ribadito il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte secondo cui solo le facoltà riconducibili al godimento di un'area pubblica in regime di concessione possono essere fatte oggetto di trasferimento tra privati ma tale trasferimento, vincolante tra le parti e generatore in capo a queste ultime di diritti soggettivi perfetti, devolvibili al giudice ordinario, non è opponibile alla pubblica amministrazione che ad esso rimane del tutto estranea (cfr. Cass. 27/03/2009 n. 7532/2009 e, di recente, Cass. 23 agosto 2018 n. 20984).

9.6 Pertanto, se è pacifico che il contratto di affitto di azienda attribuì a Hera S.p.a. la gestione della rete idrica integrata e del gas e tutte le varie facoltà di esercizio a tale gestione riconducibili, va, al contrario, escluso che lo stesso fosse in grado, per le ragioni sopra svolte, di trasferire all'affittuaria la concessione amministrativa o l'autorizzazione aventi ad oggetto l'occupazione di suolo pubblico, così come già rilasciata dal Comune alla società proprietaria della rete.

9.7 Ciò posto, ed escluso, quindi, che la ricorrente possa essere chiamata al versamento della TOSAP, in virtù del contratto di affitto di azienda posto in essere con Unica Reti s.p.a., va, altresì, escluso, alla luce del principio di diritto sopra fissato, che la stessa sia soggetto passivo

di imposizione quale occupante di fatto, in via mediata, del suolo pubblico di insistenza della rete idrica e del gas dalla stessa gestita.

10. I riuniti ricorsi, pertanto, vanno accolti con cassazione delle sentenze impugnate. Non essendo necessario alcun ulteriore accertamento in fatto, le controversie possono essere decise nel merito con l'accoglimento dei ricorsi introduttivi proposti da Hera S.p.a..

11. Le spese dei gradi di merito e del giudizio di legittimità, atteso il contrasto interpretativo, vanno integralmente compensate tra le parti, mentre sono irripetibili nei confronti del Comune di Lodigiano.

P.Q.M.

Accoglie i ricorsi, cassa le sentenze impugnate e, decidendo nel merito, accoglie i ricorsi introduttivi proposti da Hera S.p.a..

Compensa integralmente tra le parti le spese processuali dei gradi di merito e del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, il 21 maggio 2019.

Depositato in Cancelleria il 7 maggio 2020

CASSAZIONE CIVILE, SEZIONE VI, SENTENZA N. 9036 DEL 15 MAGGIO 2020. ICI/IMU LEGGERA PER GLI IMMOBILI CHE CONTENGONO BENI DI VALORE STORICO-ARTISTICO.

La questione sottoposta al vaglio dei giudici di legittimità concerne una disputa fiscale sull'esatta determinazione dell'ICI relativa a un immobile di Siena che ospitava una farmacia e rientrava nella categoria degli immobili storico-artistici in virtù della presenza al suo interno di un tabernacolo e di arredi mobiliari sottoposti a vincolo storico-artistico. La proprietaria dell'immobile chiedeva il pagamento dell'ICI leggera dovendosi estendere a tutto il fabbricato il vincolo imposto sui beni presenti al suo interno. L'amministrazione non era però dello stesso avviso e anche i giudici tributari, sia in primo che in secondo grado, non hanno condiviso l'assunto della contribuente. In sostanza, gli organi della giustizia tributaria sostenevano che il valore storico-artistico era da riferirsi esclusivamente ai beni individuati nel provvedimento, senza la possibilità di estendersi ad altri beni, salvo una sua immedesimazione strutturale o una connessione strutturale imprescindibile. Dunque, gli arredi avrebbero potuto essere rimossi e ciò impediva di estendere a tutto lo stabile i benefici connessi al vincolo.

La Cassazione, dal canto suo, ha accolto il ricorso presentato dalla proprietaria della farmacia diretto a dimostrare l'inscindibilità tra i beni vincolati e lo stabile.

Il Supremo Collegio ha ritenuto che se un immobile è considerato parzialmente di interesse storico per via della presenza al suo interno di beni di valore storico-artistico, al contribuente spetta pagare la cosiddetta ICI leggera, in quanto la ratio della normativa che prevede l'agevolazione fiscale sta nella valorizzazione dell'interdipendenza funzionale tra i beni

vincolati e l'edificio in cui essi si trovano e nella considerazione degli oneri manutentivi che derivano dal vincolo.

Di seguito la sentenza in commento.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE SESTA CIVILE
SOTTOSEZIONE T

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso 35146-2018 proposto da:

P.G.R., in qualità di unica erede della sig.ra V.D., elettivamente domiciliata in ROMA, VIA CRESCENZIO, 74, presso lo studio dell'avvocato LETIZIA LOMBARDI, rappresentata e difesa dall'avvocato LUANA GARZIA;

contro

COMUNE DI SIENA, in persona del Sindaco e legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, CORSO V. EMANUELE II 18 presso lo studio GREZ E ASSOCIATI SRL, rappresentato e difeso dall'avvocato ENRICO DE MARTINO;

avverso

la sentenza n. 1826/8/2018 della COMMISSION, TRIBUTARIA REGIONALE di FIRENZE, depositata il 15/10/2018;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata del 15/01/2020 dal Consigliere Relatore Dott. LORENZO DELLI PRISCOLI.

Svolgimento del processo

La parte contribuente impugnava il rifiuto tacito al rimborso della maggiore ICI richiesta in relazione ad un immobile sito in Siena, denominato Palazzo dei Quattro Cantoni, rientrante nella categoria degli immobili storico artistici a seguito di due vincoli parziali ritenendo doversi applicare la riduzione dell'ICI prevista per gli immobili di interesse storico.

Il giudice di primo grado rigettava il ricorso.

La Commissione Tributaria Regionale della Toscana, con la sentenza indicata in epigrafe, confermava la decisione impugnata.

Secondo la CTR, la caratteristica di bene, mobile o immobile, di particolare interesse artistico e storico deve intendersi riferita al bene descritto nel provvedimento di riconoscimento di tale caratteristica adottato dalla Soprintendenza e non può estendersi ad altri beni, a meno che non vi sia una immedesimazione strutturale od una connessione strutturale imprescindibile, come nel caso della farmacia, non anche dell'arredo di questa e del tabernacolo.

La ricorrente ha proposto ricorso per cassazione, affidato a due motivi. Ha resistito il comune di Siena con controricorso. In prossimità dell'udienza entrambe le parti depositavano memorie insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

Motivi della decisione

Con il primo motivo la ricorrente deduce la violazione e/o falsa applicazione del D.L. n. 16 del 1993, art. 2, comma 5, convertito in L. n. 75 del 1993, della L. n. 342 del 2000, art. 74, comma 6, del D.L. n. 201 del 2011, art. 13, comma 3, della L. n. 1089 del 1939, art. 3 e del D.Lgs. n. 42 del 2004, art. 10, per l'omessa applicazione dell'agevolazione prevista per gli immobili di interesse storico-artistico in quanto sia il tabernacolo che gli arredi immobili della farmacia costituiscono elementi inscindibili rispetto all'intero fabbricato.

Con il secondo motivo si deduce violazione dell'art. 91 c.p.c., in quanto la CTR avrebbe errato nel condannare la parte contribuente al pagamento di mille Euro in quanto secondo il principio di causalità non va condannato alle spese colui il quale sia stato costretto ad innescare la lite in modo fondato, sia pure in parte.

Il primo motivo di ricorso è fondato.

Con riferimento al primo motivo di ricorso, hanno infatti affermato Cass., 28 febbraio 2019, nn. 5895 e 5896, in una vicenda riguardante lo stesso bene e la stessa parte contribuente ma in relazione non all'ICI bensì all'IRPEF:

"Giova premettere che la L. n. 413 del 1991, art. 11, comma 2, ratione temporis applicabile, disponeva quanto segue: "In ogni caso, il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, ai sensi della L. 1 giugno 1939, n. 1089, art. 3, e successive modificazioni e integrazioni, è determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato".

Tale disciplina, poi radicalmente riformulata dal D.L. n. 16 del 2012, art. 4, convertito nella L. n. 44 del 2012, consentiva al possessore di immobili di interesse storico e artistico di assumere ai fini fiscali quale parametro rilevante, quello della rendita catastale determinata in base alla minor tariffa d'estimo vigente per le abitazioni site nella stessa zona censuaria, indipendentemente dal reddito di locazione eventualmente goduto dal proprietario (cfr. Cass. n. 14480/2003).

Come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 78/2018, - che ha richiamato i principi espressi dalla stessa Corte nella sentenza n. 145 del 2015- sino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 011, per tutti gli immobili di interesse storico o artistico ai sensi del D.L 22 gennaio 2004, n. 42, art. 10 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi della L. 6 luglio 2002, n. 137, art. 10) - senza distinzione di destinazione o di classificazione catastale e indipendentemente dal loro concreto utilizzo (locati o meno) e con l'eccezione di quelli che costituiscono beni strumentali per l'esercizio dell'attività d'impresa o di produzione o scambio finalizzati a tale attività il regime d'imposizione fiscale risultava completamente scollegato dal valore locativo o fondiario dell'immobile, in quanto il reddito derivante dal suo possesso veniva determinato sulla base della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria di appartenenza (D.Lgs. n. 413 del 1991, art. 11, comma 2), in relazione alla cosiddetta rendita figurativa.

Detta disciplina, secondo la Corte costituzionale, escludendo il riferimento al valore locativo dell'immobile sottoposto a vincolo storico artistico, aveva indiscutibilmente giustificato la compatibilità costituzionale della norma con il quadro complessivo dei principi costituzionali - e dunque ritenuto corretto il bilanciamento fra interesse del proprietario ed obbligo di contribuzione fiscale- tenendo in considerazione la forte incidenza dei costi di manutenzione e conservazione degli immobili medesimi (cfr. Corte Cost. n. 346 del 2003 che richiama espressamente Cass., 29 settembre 2003, n. 14480).

Il collegamento al peso economico correlato all'esistenza del vincolo storico artistico era stato, del resto, ulteriormente ribadito da Corte Cost. n. 345 del 2003, giustificando, questa volta, il regime agevolativo previsto il D.L. n. 16 del 1993, art. 2, comma 5, per una "esigenza di equità fiscale, derivante dalla considerazione della minore utilità economica che presentano i beni immobili di interesse storico o artistico in conseguenza del complesso di vincoli e limiti cui la loro proprietà è sottoposta".

In definitiva vi è, nella giurisprudenza - sia della Corte costituzionale che di questa Corte - appena ricordata, un nesso di collegamento inscindibile tra apposizione del vincolo e pesanti oneri manutentivi che dà lo stesso derivano, gli stessi giustificando il regime speciale di tassazione ai fini dell'imposizione fiscale.

In questo contesto va dunque esaminata la giurisprudenza di questa Corte a proposito del riconoscimento, in favore di immobili di interesse artistico, delle agevolazioni in materia fiscale previste con riferimento a diversi tributi rispetto all'IRPEF ad immobili nei quali il vincolo non era stato apposto sull'intero immobile.

In particolare, Cass. n. 11794/2010 ha ritenuto, con riguardo a vincolo apposto su facciata esterna e cortile ed in tema di ICI, che "l'agevolazione prevista dal D.L. 23 gennaio 1993, n. 16, art. 2, comma 5, convertito in L. 24 marzo 1993, n. 75, per gli immobili dichiarati di interesse storico o artistico, ai sensi della L. n. 1089 del 1939, art. 3, perseguendo l'obiettivo di venire incontro alle maggiori spese di manutenzione e conservazione che i proprietari sono tenuti ad affrontare per preservare le caratteristiche degli immobili vincolati, si applica anche nel caso in cui l'interesse riguardi solo una porzione dell'immobile, in quanto anche in quest'ultima ipotesi gravano a carico del proprietario gli oneri di conservazione citati." (Cass. n. 11794/2010).

Analogo principio è stato applicato da Cass. n. 10985/2011, sempre con riferimento al tributo ICI ed in relazione ad un vincolo apposto sulla facciata esterna e cortile di un più ampio immobile.- Conforme a tale decisione risulta, ancora, Cass. n. 5626/2014 con riferimento a vincolo incidente su facciata e cortile.

Cass. n. 5626/2014, sempre con riferimento al beneficio previsto in tema di ICI dal D.L. n. 75 del 1993, art. 2, comma 5, nella formulazione *ratione temporis* vigente per l'anno 2005, ha ritenuto applicabile la disciplina prevista per gli immobili di interesse artistico in ipotesi di vincolo apposto su grandiosa facciata barocca, comportando "la determinazione della base imponibile nella misura di cui all'art. 2, comma 5 succitato, per l'intero immobile, in quanto la norma ha riferimento all'immobile nel suo complesso, senza alcuna distinzione o limitazione in base alle parti dell'immobile riconosciute di interesse particolarmente importante".

Sulla stessa linea interpretativa e sempre con riferimento al tributo ICI, Cass. n. 29194/2017, ha riconosciuto l'applicazione del regime previsto per l'intero immobile, valorizzando l'esistenza di una "decorosa facciata della fine del 19 secolo, con basamento a bugnato in pietra, paramento in mattoni e decorazioni dipinte sottoronda, rappresentando con gli altri il continuare degli edifici della Galleria di Vittorio Emanuele" in Milano.

Con specifico riferimento alla L. n. 413 del 1991, art. 11, si è espressa Cass. n. 4244/2016 che, richiamandosi alla giurisprudenza sopra ricordata, prendendo a riferimento l'ipotesi di apposizione del vincolo artistico sull'intero immobile, ha ritenuto irrilevante che e ragioni del vincolo fossero correlate soltanto ad una specifica porzione dell'immobile, chiarendo che "anche se la ragione del particolare interesse storico e artistico è stata individuata e motivata nella architettura della facciata ovvero di uno specifico elemento di facciata come la porta, il vincolo si riferisce e grava sull'intera unità immobiliare a cui la facciata appartiene, come comprovato dalla menzionata iscrizione." In questa stessa occasione si è aggiunto che "la norma, di cui alla L. n. 413 del 1991, art. 11, fa riferimento agli immobili che siano dichiarati di interesse storico o artistico ai sensi della L. n. 1089 del 1939, art. 3, senza distinguere a seconda che l'interesse derivi dall'intero immobile o da una sua porzione, e ciò perchè la ratio della normativa fiscale di agevolazione riposa nella necessità di venire incontro alle maggiori spese di manutenzione e di conservazione che i proprietari sono tenuti ad affrontare per preservare le caratteristiche degli immobili sottoposti al vincolo e sul presupposto implicito che tali oneri sussistono anche nell'ipotesi in cui la ragione del vincolo riguardi soltanto una porzione dell'immobile, peraltro inscindibile rispetto al tutto." Orbene, da tale indirizzo, univocamente rivolto a considerare rilevante l'esistenza di un vincolo storico-artistico apposto su una parte inscindibile dell'immobile in relazione alla finalità ed alle conseguenze derivanti dall'apposizione del vincolo storico-artistico, si è discostato il giudice di merito, che ha invece escluso il riconoscimento del diritto all'agevolazione per il fatto che il possibile distacco dell'opera ed il suo trasferimento in altro loco non giustificasse il riconoscimento del vincolo all'intero cespite immobiliare, peraltro rilevando che la mancanza dell'immagine all'interno del tabernacolo insistente sul tabernacolo, se insistente sul muro perimetrale, avrebbe potuto determinare una diversa valutazione.

Orbene, tale valutazione operata dal giudice di merito ha preso le mosse da una pronuncia di questa Corte - Cass. n. 12024/2006, Rv. 590816 -01-relativa ad imposta di registro concernente immobile nel quale il vincolo era stato apposto sul portale facente parte della casa - cfr. pag. 3 sent. Cit.

massimata nei seguenti termini: "In tema di imposta di registro, nella individuazione dell'oggetto del vincolo sugli immobili di interesse storico, artistico ed archeologico di cui alla L. 1 giugno 1939, n. 1089, ai fini dell'applicazione dell'aliquota agevolata per essi prevista, incorre in vizio di motivazione il giudice che detto vincolo affermi circoscritto al portale facente parte di una determinata casa, e quindi non esteso alla casa stessa, qualora non affronti, per risolverlo in senso affermativo o positivo, il problema della separabilità (fisica e/o economica) del portale, come oggetto del vincolo, dal fabbricato che ne costituisce il supporto materiale, e della connessione strutturale fra il primo bene ed il secondo." Ora, rileva il Collegio che tale pronuncia non ha fissato alcun principio di diritto, semmai riscontrando un vizio di motivazione nella sentenza impugnata e peraltro ritenendo che fosse difficilmente

sostenibile, su un piano logico, concepirsi la tutela di un "portale" indipendentemente dalla necessitata tutela del fabbricato di cui esso costituisce parte strutturale essenziale.

Ciò posto, la CTR non si è posta in linea con la giurisprudenza di questa Corte sopra ricordata anche in tema di D.Lgs. n. 413 del 1991, art. 11, comma 2, invece tesa a valorizzare l'interdipendenza funzionale fra parte vincolata e parte non vincolata nella quale insiste il vincolo che non può certo essere messa in discussione per l'alquanto ipotetica scelta -F sulla cui praticabilità sarebbe peraltro legittimo nutrire dubbi - di asidortare il tabernacolo risalente al '500 dal sito naturale nel quale fu a suo tempo realizzato.

Non può dunque ritenersi corretta la pronunzia impugnata che, in definitiva, muove dall'assunto secondo il quale la traslazione del tabernacolo dalla facciata nella quale è stato collocato possa escludere ex se l'esistenza del diritto all'agevolazione fiscale in quanto non essenziale per la struttura della facciata che lo contiene.

Il che non può risultare corretto trattandosi, per l'un verso, di opera che risulta, al momento del periodo al quale si riferisce il giudizio, stabilmente infissa nella facciata, senza peraltro considerare gli obblighi di protezione e conservazione e delle conseguenti limitazioni di uso, previsti dal Capo 3 del Titolo I del D.Lgs. n. 42 del 2004, a tenore dei quali i beni culturali non possono essere distrutti, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione (art. 20), risultando ogni modifica del bene vincolato sottoposta ad autorizzazione ministeriale (del D.Lgs., ult. cit., artt. da 21 a 28) L'errore in diritto nel quale è, dunque, incorsa la CTR è quello di non avere valutato se, ai fini del riconoscimento dello speciale regime di tassazione previsto dal D.Lgs. n. 413 del 1991, art. 11, comma 2, la parte dell'immobile sottoposta a vincolo storico artistico possa costituire, rispetto alle dimensioni dell'intero cespite immobiliare una frazione che, per dimensioni, collocazione, funzione e per gli oneri manutentivi e di conservazione presumibilmente ad essa correlati rappresenti, rispetto alle dimensioni dell'intero edificio, un elemento inscindibile senza il quale quest'ultimo sarebbe privato delle sue intrinseche caratteristiche storico-artistiche.

L'erroneità della prospettiva della CTR, d'altra parte, si dimostrerà soprattutto quando il giudice di merito ha ritenuto che a diverse conclusioni si sarebbe giunti ove fosse risultato esistente l'affresco originariamente all'interno del tabernacolo risalente al '900, in quanto insistente sul muro perimetrale dell'immobile.

L'avere, infatti, ritenuto che solo l'affresco avrebbe integrato 'quella connessione strutturale tra i due elementi idonea a giustificare a richiesta agevolazione tralascia di considerare che il vincolo storico artistico era stato apposto sul tabernacolo e che l'assenza dell'affresco risalente ad epoca successiva, non oggetto di vincolo, dimostra viepiù l'error iuris nel quale è incorso il giudice di merito, risultando influente la presenza dell'affresco rispetto alla portata del vincolo ed alla collocazione del tabernacolo su un muro perimetrale del medesimo immobile. La censura è dunque, nei termini sopra esposti, fondata".

Ebbene, secondo la sentenza appena citata nonchè in ragione dei numerosi precedenti giurisprudenziali da essa ricordati, molti dei quali proprio in tema di ICI, emerge che ben può esservi un nesso inscindibile tra le parti di un edificio attinte da un vincolo parziale e il resto dell'edificio sia con riferimento al valore storico-artistico dell'immobile complessivamente considerato sia con riferimento ai pesanti oneri manutentivi che dallo stesso derivano, gli

stessi giustificando l'estensione del regime speciale di tassazione ai fini dell'imposizione fiscale. Pertanto, l'errore in diritto nel quale è incorsa la CTR consiste nel non avere valutato se, ai fini del riconoscimento dello speciale regime di tassazione previsto dal D.Lgs. n. 413 del 1991, art. 11, comma 2, la parte dell'immobile sottoposta a vincolo storico artistico possa costituire, rispetto al resto del cespite immobiliare, una frazione che, per dimensioni, collocazione, funzione e per gli oneri manutentivi e di conservazione presumibilmente ad essa correlati rappresenti, rispetto alle dimensioni dell'intero edificio, un elemento inscindibile senza il quale quest'ultimo sarebbe privato delle sue intrinseche caratteristiche storico-artistiche.

Il secondo motivo di ricorso è assorbito dall'accoglimento del primo.

Pertanto, ritenuto fondato il primo motivo di impugnazione nei termini di cui in motivazione e assorbito il secondo, il ricorso della parte contribuente va conseguentemente accolto e la sentenza impugnata va cassata con rinvio alla Commissione Tributaria Regionale della Toscana, in diversa composizione, anche per le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Commissione Tributaria Regionale della Toscana, in diversa composizione, anche per le spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 15 gennaio 2020.

Depositato in Cancelleria il 15 maggio 2020

C) PRASSI

ANCI: Articolo 181 DL n. 34 /2020 - Sostegno alle imprese di pubblico esercizio.

1. La norma è contenuta nel DL n. 34 /2020, pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 19 maggio, la norma (articolo 181) che prevede l'esonero parziale dal pagamento di Tosap e Cosap da parte delle imprese di pubblico esercizio titolari di concessioni o di autorizzazione concernenti l'utilizzo di suolo pubblico.

2. Efficacia: L'esonero dal pagamento Tosap e Cosap è previsto per il periodo che decorre dal 1° maggio al 31 ottobre 2020 ed il ristoro per i Comuni del minor gettito è a carico di un Fondo nello stato di previsione del Ministero dell'Interno di cui si dirà nel successivo punto 8 della presente nota.

3. Finalità: La disposizione in commento, chiaramente di natura emergenziale, temporanea ed eccezionale, ha la duplice finalità di favorire la ripresa delle attività economiche sospese con il DPCM del 10 Aprile 2020 e che a decorrere dal 18 maggio u.s. – con l'entrata in vigore del DPCM del 17 maggio u.s. – hanno potuto riaprire i propri esercizi commerciali, nonché di favorire il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19 stabilite dal Governo nel succitato DPCM.

4. Ambito soggettivo: Sono destinatarie dell'esonero dal pagamento, le imprese di pubblico esercizio di cui all'art. 5 della legge n. 287/1991, titolari di concessioni o di autorizzazioni concernenti l'utilizzazione del suolo pubblico, tenuto conto di quanto stabilito dall'articolo 4, c. 3quater, del decreto-legge n. 162/2019, convertito con modificazioni dalla Legge n.8/2020, con riferimento al pagamento della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche di cui al Capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507 e dal canone di cui all'art. 63 del D.lgs. n. 446 del 15 dicembre 1997. A tal fine, si ricorda che rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 5 della legge n. 287/1991:

a) gli esercizi di ristorazione, per la somministrazione di pasti e di bevande, comprese quelle aventi un contenuto alcolico superiore al 21 per cento del volume, e di latte (ristoranti, trattorie, tavole calde, pizzerie, birrerie ed esercizi similari);

b) gli esercizi per la somministrazione di bevande, comprese quelle alcoliche di qualsiasi gradazione, nonché di latte, di dolci, compresi i generi di pasticceria e gelateria, e di prodotti di gastronomia (bar, caffè, gelaterie, pasticcerie ed esercizi similari);

c) gli esercizi di cui alle lettere a) e b), in cui la somministrazione di alimenti e di bevande viene effettuata congiuntamente ad attività di trattenimento e svago, in sale da ballo, sale da gioco, locali notturni, stabilimenti balneari ed esercizi similari;

d) gli esercizi di cui alla lettera b), nei quali è esclusa la somministrazione di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione.

Coerentemente con le finalità della norma che, come precedentemente detto sono di carattere sia economico che sanitario, si ritiene che l'esonero di cui al comma 1 trovi applicazione

anche con riferimento alle nuove concessioni per l'occupazione di suolo pubblico oltre che all'ampliamento delle superfici già concesse, presentate dal 1° maggio al 31 ottobre. La motivazione logico giuridica di tale interpretazione risiede nel fatto che il comma 2 della disposizione, che disciplina la semplificazione della procedura, fa riferimento ad entrambe le fattispecie e che, diversamente opinando, si produrrebbe una ingiustificata e dichiarata disparità di trattamento tra fattispecie proceduralmente considerate identiche dal legislatore.

5. Regime autorizzatorio semplificato La norma in commento - sempre al fine di favorire la ripresa delle attività economiche sospese per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 - semplifica il regime autorizzatorio in materia di occupazione di suolo pubblico ovvero di ampliamento delle superfici già concesse introducendo – per un periodo transitorio che va dal 1 maggio al 31 ottobre p.v. - una procedura “speciale” che ritiene sufficiente, per l'emanazione del provvedimento finale, una semplice domanda, per via telematica, all'ufficio competente dell'ente locale, con allegata la sola planimetria, in deroga al DPR 160/2010 e senza applicazione dell'imposto di bollo di cui al DPR N. 642/1972. La norma introduce dunque direttamente deroghe alle disposizioni statali e regolamentari già adottate dal Comune, ed è pertanto di immediata applicazione. In particolare, si ritiene che la deroga all'imposta di bollo valga sia per la domanda che per il provvedimento finale concessorio. Si sottolinea come ovviamente rimangano ferme le disposizioni del Codice della strada in materia di rispetto delle aree di pubblico passaggio e di transito dei mezzi di soccorso ed il rispetto dei diritti dei terzi. Inoltre, si sottolinea come l'assenza di una espressa previsione normativa, renda possibile per i Comuni autodeterminarsi in merito all'individuazione delle superfici massime concedibili per le nuove occupazioni ovvero per gli ampliamenti rientranti nel temporaneo ed eccezionale regime autorizzatorio. Per effetto di quanto previsto dal comma 3, ai soli fini di assicurare il rispetto delle misure di distanziamento connesse all'emergenza da COVID-19, e comunque non oltre il 31 ottobre 2020, la posa in opera temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico, da parte dei soggetti di cui al comma 1, di strutture amovibili, quali dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni, purché funzionali all'attività di ristorazione, non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli articoli 21 (autorizzazione per lavori sui beni culturali) e 146 (autorizzazione paesaggistica) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Infine, ai sensi del comma 4, per la posa in opera delle strutture amovibili di cui al comma 3 (dehors, elementi di arredo urbano, attrezzature, pedane, tavolini, sedute e ombrelloni) è disapplicato il limite temporale di cui all'art. 6 c. 1, lett. e-bis, del DPR n. 380/2001, vale a dire il termine massimo di 90 giorni entro il quale le opere, non soggette a titolo abilitativo, dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità, devono, appunto, essere rimosse. Non va sottovalutata la portata innovativa di questa norma che va coordinata con le semplificazioni in materia edilizia contenuta nell'articolo 264, comma 1 lettera f).

6. Procedura semplificata, urgente e temporanea Come accennato, la norma - oltre al beneficio economico – innova profondamente il procedimento autorizzatorio per l'occupazione di suolo

pubblico se letta in combinato disposto con altra norma del decreto, di forte semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Ci riferiamo in particolare all'articolo 264 che introduce, al fine di accelerare la massima semplificazione dei procedimenti nonché l'attuazione di misure urgenti per il sostegno a cittadini e imprese e per la ripresa a fronte dell'emergenza economica derivante dalla diffusione dell'infezione da Covid 19, ulteriori disposizioni urgenti per assicurare piena attuazione ai principi di cui all'articolo 18 della legge 7 Agosto 1990, n. 241 e al DPR 445 / 2000, consentendo alle amministrazioni procedenti una verifica a campione, anche ex post, nonché di provare il possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento attraverso autocertificazione, in deroga ai limiti previsti dalle normative di settore. Pertanto, il combinato disposto dell'articolo 181 e dell'articolo 264 commi 1 e 2 in materia di semplificazioni dei procedimenti amministrativi e di ampliamento delle fattispecie oggetto di autocertificazione, possiamo dire che introduce uno speciale procedimento autorizzatorio che pur non snaturato nella sua natura giuridica di procedimento fondato sulla verifica del possesso dei requisiti necessari in capo ai soggetti richiedenti potenzialmente aventi diritto al beneficio, ammette che ciò possa configurarsi anche nel caso di una domanda fatta con autocertificazione ex articolo 46 e 47 del DPR 445. Il controllo e la verifica sul rispetto delle norme inderogabili in materia, potrà essere fatto anche a campione e successivamente, in base alle norme sopra richiamate. Ciò significa che si ritiene ammissibile la possibilità, per i Comuni, di emettere un provvedimento concessorio, accettando una semplice domanda con allegata un'autocertificazione dei richiedenti, attestante, ad esempio e non in via esaustiva, i seguenti stati di fatto e condizioni: a) il rispetto, ai fini dell'occupazione di suolo pubblico, delle disposizioni del Regolamento comunale per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche nonché delle disposizioni contenute nel Decreto Legislativo 30 aprile 1992, n.285 (Nuovo Codice della Strada) e Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada (d.P.R. n. 495/1992), del regolamento comunale di polizia urbana, edilizia e d'igiene vigenti; b) la mancata occupazione dello spazio corrispondente alla carreggiata stradale; c) il rispetto, nella posa degli arredi, delle modalità esecutive prescritte dal Regolamento Comunale vigente sull'occupazione di suolo pubblico; d) di fare salvi i diritti dei terzi, etc (vedi fac simile allegato) Alla domanda deve essere allegata la planimetria della nuova occupazione o dell'ampliamento. Trattasi dunque di una forte semplificazione in merito a documentazione e procedura da seguire.

In tal caso, il provvedimento concessorio, a seconda dell'organizzazione degli Enti, potrebbe essere rilasciato immediatamente o in tempi ridottissimi, ovvero tramite riscontro per accettazione telematico della domanda che costituisce titolo espresso, anche ai sensi e per gli effetti dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 285/1992, ovvero nel caso di previgente previsione regolamentare, potrebbe essere consentita un'occupazione d'urgenza cui far seguire un provvedimento espresso avente decorrenza dalla data di occupazione stessa.

7. Come disciplinare l'introduzione del nuovo regime nell'organizzazione dell'Ente Locale
Si osserva in linea generale che le innovazioni normative di una disciplina di settore non richiedono che una presa d'atto da parte dell'Ente destinatario delle stesse, tenuto unicamente a dare indicazioni operative che ne rendano immediata l'operatività trattandosi – in questo

caso – di norme emergenziali e finalizzate a sostenere le imprese di pubblici esercizi da un lato e dall'altro a contenere il contagio da Covid 19 per il rispetto delle linee guida previste dal DL 33/2020 e dal suo Dpcm attuativo del 17 maggio u.s. A tal fine va sottolineato come la disciplina innovativa contenuta nella norma in commento contiene già l'esonero dal pagamento della Cosap e Tosap da parte degli aventi diritto individuati dalla norma stessa, per il periodo che va dal 1° maggio al 31 ottobre. Su tale punto, non vi è necessità dunque di alcun atto amministrativo. Dato il tenore letterale della norma, appare inoltre evidente che in caso di già avvenuto pagamento per fattispecie che godono del beneficio, si dovrà procedere al rimborso per il periodo dell'esonero. Per quanto riguarda le deroghe e la semplificazione procedurale va osservato che con la norma de qua, viene definito un genus di autorizzazione all'occupazione di suolo pubblico unico, peculiare e transitorio, i cui presupposti giuridici sono già individuati e che necessita di indicazioni operative unicamente a fini organizzativi interni. Si ritiene dunque possibile, nei termini e contenuti di cui al punto precedente della presente nota, che la competenza nell'attuazione della norma e di indicazione operativa agli Uffici sull'organizzazione della procedura semplificata già definita dalla stessa, possa essere della Giunta Comunale, ex articolo 48 del TUEL, che ha appunto competenza in materia di organizzazione. L'atto dell'organo esecutivo, in questo caso, andrebbe motivato alla luce della necessità di introdurre in via eccezionale e transitoria un sistema operativo-gestionale – in coerenza con il nuovo dettato normativo – in grado di semplificare la procedura amministrativa in essere e rispondere alle finalità socioeconomiche della disposizione normativa nella sua immediata applicazione. A tal fine si allega un fac simile di domanda di occupazione di suolo pubblico in base all'articolo 181 del DL 34/2020.

8. Copertura economica: Per il ristoro ai comuni delle minori entrate derivanti dal comma 1, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo con una dotazione di 127, 5 milioni di euro per l'anno 2020. Alla ripartizione del Fondo tra gli enti interessati si provvede, in proporzione alla somma delle entrate per tassa e canone occupazione spazi e aree pubbliche al 31 dicembre 2019 come risultanti dal Siope, con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da adottare entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto. La copertura riguarda solo i mancati introiti COSAP/TOSAP per le concessioni già in essere, per le quali, evidentemente l'esonero dal pagamento della COSAP e TOSAP determina una minore entrata per i comuni.

9. Ulteriori riduzioni adottabili dal Comune: Rientra nella potestà regolamentare del Comune deliberare ulteriori riduzioni, anche finalizzate ad evitare imposizioni nel periodo di chiusura forzata (marzo-aprile). A tal fine, non sussistono impedimenti normativi per la COSAP, essendo questa un'entrata di natura patrimoniale, per la quale possono essere disposte esenzioni e riduzioni senza particolari riserve. Per ciò che riguarda la TOSAP esistono delle limitazioni connaturate alla sua natura tributaria e, quindi, al principio generale dell'indisponibilità della pretesa tributaria che esclude la possibilità di disporre esenzioni, in assenza di espressa previsione legislativa. Tuttavia, nulla osta a che il Comune regolamenti una ragionevole riduzione della tassa commisurata ai mesi di chiusura antecedenti la

decorrenza dell'esonero ex dl 34/2020, con deliberazione del Consiglio comunale da adottarsi entro il termine per la formazione del bilancio di previsione (attualmente il 31 luglio p.v.), nell'ambito ovviamente del rispetto degli equilibri finanziari generali.

ARERA: DELIBERAZIONE 5 MAGGIO 2020. 158/2020/R/Rif.

ADOZIONE DI MISURE URGENTI A TUTELA DELLE UTENZE DEL SERVIZIO DI GESTIONE INTEGRATA DEI RIFIUTI, ANCHE DIFFERENZIATI, URBANI ED ASSIMILATI, ALLA LUCE DELL'EMERGENZA DA COVID-19

La delibera in commento concerne le regole per gli sconti della tariffa rifiuti alle categorie economiche colpite dalla crisi.

La TARI per le utenze c.d. non domestiche viene ridotta in proporzione ai giorni di chiusura determinati all'emergenza sanitaria.

A tal proposito, ARERA ha individuato due gruppi. Il primo riguarda le attività che sono state costrette alla chiusura temporanea dell'attività e alle quali sarà applicato lo "sconto" alla quota variabile della tariffa. L'altro gruppo è rappresentato dalle imprese o dagli studi professionali che hanno chiuso spontaneamente, assicurando lo Smart Working ai dipendenti. In quest'ultimo caso, lo sconto è facoltativo.

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Nella 1109a riunione del 5 maggio 2020

VISTI:

- la direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti (di seguito: direttiva 2008/98/CE);
- la direttiva 2018/851/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE (di seguito: direttiva 2018/851/UE);
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, come successivamente modificata e integrata (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (di seguito: decreto legislativo 267/00), recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali";
- la legge 23 dicembre 2005, n. 266 e, in particolare, l'articolo 1, comma 375, come successivamente modificata e integrata (di seguito: legge 266/05);
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale";
- la legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)";
- il decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito in legge con modificazioni dall'articolo 1 della legge 28 gennaio 2009, n. 2, e, in particolare, l'articolo 3, commi 9 e 9-bis (di seguito: decreto-legge 185/08);
- la legge 27 dicembre 2013, n. 147 (di seguito: legge 147/13), recante "Disposizioni per la formazione del

bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)”; • la legge 28 dicembre 2015, n. 221 e, in particolare, l’articolo 60, comma 1 (di seguito: legge 221/15); • la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: legge 205/17), recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020”; • il decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26; • il decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con legge 19 dicembre 2019, n. 157 (di seguito: decreto-legge 124/19); • il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante “Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19” (di seguito: decreto-legge 6/20) convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13 e poi abrogato (ad eccezione degli articoli 3, comma 6-bis, e 4) dall’articolo 5 del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19; • il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”, c.d. decreto “Cura Italia” (di seguito: decreto-legge 18/20) convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2020, n. 110; • il decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante “Misure urgenti per fronteggiare l’emergenza epidemiologica da COVID-19” (di seguito: decreto-legge 19/20); • il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante “Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali”; • il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, che ha approvato il “Regolamento recante norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani”; • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2020, avente ad oggetto “Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”; • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 25 febbraio 2020, avente ad oggetto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”; • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° marzo 2020, avente ad oggetto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”; • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 2020, avente ad oggetto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale”; • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 marzo 2020, avente ad oggetto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19” (di seguito: d.P.C.M. 8 marzo 2020); • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 marzo 2020, avente ad oggetto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull’intero territorio nazionale” (di seguito: d.P.C.M. 9 marzo 2020); • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11

marzo 2020, avente ad oggetto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale” (di seguito: d.P.C.M. 11 marzo 2020); • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 marzo 2020, avente ad oggetto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale” (di seguito: d.P.C.M. 22 marzo 2020) e s.m.i.; • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1° aprile 2020, avente ad oggetto “Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale” (di seguito: d.P.C.M. 1° aprile 2020); • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 aprile 2020, avente ad oggetto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID19, applicabili sull'intero territorio nazionale.” (di seguito: d.P.C.M. 10 aprile 2020); • il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 aprile 2020, avente ad oggetto “Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, applicabili sull'intero territorio nazionale” (di seguito: d.P.C.M. 26 aprile 2020); • il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 29 dicembre 2016 (di seguito: d.m. 29 dicembre 2016); • il decreto del Ministro dello Sviluppo economico del 25 marzo 2020, recante la “Modifica dell'elenco dei codici di cui all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 marzo 2020”; • il decreto interministeriale 28 dicembre 2007, recante “Determinazione dei criteri per la definizione delle compensazioni della spesa sostenuta per la fornitura di energia elettrica per i clienti economicamente svantaggiati e per i clienti in gravi condizione di salute”; • la delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020, recante “Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili”; • la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) del 18 ottobre 2010, ARG/elt 175/10; • la deliberazione dell’Autorità 26 settembre 2013, 402/2013/R/COM e il relativo Allegato A (TIBEG), come successivamente modificati e integrati; • la deliberazione dell’Autorità 23 dicembre 2014, 649/2014/A (di seguito: deliberazione 649/2014/A), recante “Disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico”, e il relativo Allegato A; • la deliberazione dell’Autorità 21 dicembre 2017, 897/2017/R/IDR di “Approvazione del testo integrato delle modalità applicative del bonus sociale idrico per la fornitura di acqua agli utenti domestici economicamente disagiati” e il relativo Allegato A (TIBSI) come successivamente modificati e integrati; • la deliberazione dell’Autorità 5 aprile 2018, 225/2018/R/RIF (di seguito: deliberazione 225/2018/R/RIF), recante “Avvio di procedimento per l’adozione di provvedimenti di regolazione tariffaria in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati”; • la deliberazione dell’Autorità 9 luglio 2019, 303/2019/R/RIF, recante “Unificazione dei procedimenti di cui alle deliberazioni dell’Autorità 225/2018/R/RIF e 715/2018/R/RIF, volti alla regolazione e al monitoraggio delle tariffe in materia di ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati - con

individuazione di un termine unico per la conclusione dei medesimi”; • la deliberazione dell’Autorità 30 luglio 2019, 333/2019/A, recante “Istituzione di un tavolo tecnico con Regioni ed Autonomie Locali in materia di ciclo dei rifiuti urbani ed assimilati”; • la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 443/2019/R/RIF (di seguito: deliberazione 443/2019/R/RIF), recante “Definizione dei criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021” e il relativo Allegato A (di seguito: MTR); • la deliberazione dell’Autorità 31 ottobre 2019, 444/2019/R/RIF, recante “Disposizioni in materia di trasparenza nel servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati” e il relativo Allegato A; • la deliberazione dell’Autorità 14 gennaio 2020, 3/2020/R/IDR; • la deliberazione dell’Autorità 28 gennaio 2020, 13/2020/A e il relativo Allegato A, recante “Convenzione tra l’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente e l’Associazione Nazionale Comuni Italiani per l’esercizio, la manutenzione e lo sviluppo del sistema di gestione dei bonus sociali nazionali (SGate) e per lo sviluppo delle ulteriori attività in materia di bonus sociali nazionali previste dal decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157” (di seguito: deliberazione 13/2020/A); • la deliberazione dell’Autorità 3 marzo 2019, 57/2020/R/RIF, recante “Semplificazioni procedurali in ordine alla disciplina tariffaria del servizio integrato dei rifiuti e avvio di procedimento per la verifica della coerenza regolatoria delle pertinenti determinazioni dell’ente territorialmente competente” (di seguito: deliberazione 57/2020/R/RIF); • la deliberazione dell’Autorità 12 marzo 2020, 59/2020/R/COM, recante “Differimento dei termini previsti dalla regolazione per i servizi ambientali ed energetici e prime disposizioni in materia di qualità alla luce dell’emergenza da COVID-19”; • la deliberazione dell’Autorità 17 marzo 2020, 75/2020/R/COM, recante “Disposizioni urgenti in materia di servizi elettrico, gas, idrico e di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, per i comuni di Bertinico, Casalpusterlengo, Castelgerundo, Castiglione d’Adda, Codogno, Fombio, Maleo, San Fiorano, Somaglia, Terranova dei Passerini, Vò”; • la deliberazione dell’Autorità 17 marzo 2020, 76/2020/R/COM recante “Disposizioni urgenti in materia di bonus elettrico, bonus gas e bonus sociale idrico in relazione alle misure urgenti introdotte nel Paese connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”; • la deliberazione dell’Autorità 26 marzo 2020, 102/2020/R/RIF, recante “Richiesta di informazioni per l’adozione di provvedimenti urgenti nel settore di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, alla luce dell’emergenza da COVID-19” (di seguito: deliberazione 102/2020/R/RIF); • la segnalazione dell’Autorità 23 aprile 2020, 136/2020/I/COM recante “Segnalazione dell’Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente a Parlamento e Governo in merito alle misure a sostegno degli investimenti e a tutela delle utenze finali del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e assimilati, e del servizio idrico integrato e dei clienti finali di energia elettrica e gas naturale, in conseguenza dell’emergenza epidemiologica da COVID-19”; • il Comunicato dell’Autorità 11 marzo 2020, in ordine all’“Emergenza COVID19”; • il Comunicato dell’Autorità 24 marzo 2020, in ordine all’“Emergenza COVID-19 Emergenza Covid-19. Misure sulle tariffe della TARI e della TARI corrispettivo” alla luce delle disposizioni di cui al decreto-legge n. 18/2020 (c.d. decreto “Cura Italia”)” (di seguito: Comunicato 24 marzo 2020).

CONSIDERATO CHE:

• l'articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l'Autorità debba perseguire, nello svolgimento delle proprie funzioni, “la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori (...)”;

• l'articolo 1, comma 527, della legge 205/17, “al fine di migliorare il sistema di regolazione del ciclo dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, per garantire accessibilità, fruibilità e diffusione omogenee sull'intero territorio nazionale nonché adeguati livelli di qualità in condizioni di efficienza ed economicità della gestione, armonizzando gli obiettivi economico-finanziari con quelli generali di carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse, nonché di garantire l'adeguamento infrastrutturale agli obiettivi imposti dalla normativa europea”, ha assegnato all'Autorità funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti urbani e assimilati, precisando che tali funzioni sono attribuite “con i medesimi poteri e nel quadro dei principi, delle finalità e delle attribuzioni, anche di natura sanzionatoria, stabiliti dalla legge 481/95”;

• inoltre, la predetta disposizione, espressamente attribuisce all'Autorità, tra le altre, le funzioni di: - “diffusione della conoscenza e della trasparenza delle condizioni di svolgimento dei servizi a beneficio dell'utenza” (lett. c); - “tutela dei diritti degli utenti [...]” (lett. d); - “predisposizione ed aggiornamento del metodo tariffario per la determinazione dei corrispettivi del servizio integrato dei rifiuti e dei singoli servizi che costituiscono attività di gestione, a copertura dei costi di esercizio e di investimento, compresa la remunerazione dei capitali, sulla base della valutazione dei costi efficienti e del principio ‘chi inquina paga’” (lett. f); - “approvazione delle tariffe definite, ai sensi della legislazione vigente, dall'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale per il servizio integrato e dai gestori degli impianti di trattamento” (lett. h); - “verifica della corretta redazione dei piani di ambito esprimendo osservazioni e rilievi” (lett. i);

• per il perseguimento dei citati obiettivi di “carattere sociale, ambientale e di impiego appropriato delle risorse” (con i quali devono essere armonizzati gli obiettivi di carattere economico - finanziario improntati alla copertura dei costi efficienti di esercizio e di investimento), l'Autorità è chiamata, tra l'altro, a tener conto: - con riguardo alla sostenibilità ambientale, del principio «chi inquina paga», la cui definizione di riferimento è contenuta nella Raccomandazione del 3 marzo 1975, 75/436/Euratom, CECA, CEE (concernente l'imputazione dei costi e l'intervento dei pubblici poteri in materia di ambiente), ai sensi della quale “le persone fisiche o giuridiche, di diritto pubblico o privato, responsabili di inquinamento debbono sostenere i costi delle misure necessarie per evitare questo inquinamento o per ridurlo, al fine di rispettare le misure e le misure equivalenti che consentono di raggiungere gli obiettivi di qualità o, qualora non esistano i suddetti obiettivi, le norme e le misure equivalenti fissate dai pubblici poteri”, e che - con specifico riguardo al servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati - è stato declinato nella direttiva 2008/98/CE (che disciplina il quadro giuridico per la gestione dei rifiuti nell'UE, finalizzato alla

protezione dell'ambiente e della salute umana), così come modificata dalla direttiva 2018/851/UE, stabilendo, tra l'altro, all'articolo 14 che “secondo il principio «chi inquina paga», i costi della gestione dei rifiuti, compresi quelli per la necessaria infrastruttura e il relativo funzionamento, sono sostenuti dal produttore iniziale o dai detentori del momento o dai detentori precedenti dei rifiuti”; - relativamente alla sostenibilità sociale, dei compiti attribuite dal legislatore nazionale che, all'articolo 57-bis, comma 2, del decreto-legge 124/19, ha previsto che la medesima Autorità assicuri agli utenti domestici del servizio di gestione integrato dei rifiuti urbani e assimilati in condizioni economico-sociali disagiate (individuati in analogia ai criteri utilizzati per i bonus sociali relativi agli altri settori dalla stessa regolati) l'accesso alla fornitura del servizio a condizioni tariffarie agevolate, definendo le relative modalità attuative - tenuto conto del principio del recupero dei costi efficienti di esercizio e di investimento - sulla base dei principi e dei criteri individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (ad oggi non ancora adottato), su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro dell'economia e delle finanze; • in tema di tutela delle utenze vulnerabili, in relazione alla fornitura di energia elettrica (ai sensi dell'articolo 1, comma 375, della legge 266/05), del gas naturale (ai sensi dell'articolo 3, commi 9 e 9-bis, del decreto-legge 185/08) e del servizio idrico integrato (ai sensi dell'articolo 60, comma 1, della legge 221/15), l'Autorità ha istituito e disciplinato con propri provvedimenti, rispettivamente il TIBEG e il TIBSI, il bonus sociale per i settori elettrico e gas e per il settore idrico, disponendo che per l'individuazione dei relativi beneficiari si faccia ricorso all'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (di seguito: ISEE), il cui valore soglia per l'accesso al bonus è stato aggiornato, con decorrenza 1° gennaio 2020, in 8.265 euro; in attuazione della più recente normativa nazionale, le predette agevolazioni sono state estese ai beneficiari del Reddito e Pensione di cittadinanza e, per il settore elettrico, anche di Carta Acquisti; • peraltro, l'Autorità con deliberazione 13/2020/A (comma 6) ha stipulato un'apposita convenzione con l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani anche in relazione al settore dei rifiuti urbani, allo scopo di “assicurare una capillare diffusione tra i cittadini delle informazioni concernenti i bonus sociali”, nonché “per la gestione dei bonus sociali i cui beneficiari non risultano identificabili attraverso procedure automatiche”.

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

- con la deliberazione 443/2019/R/RIF (poi integrata da talune semplificazioni procedurali dettagliate nella deliberazione 57/2020/R/RIF), l'Autorità ha adottato il Metodo Tariffario Rifiuti (MTR) recante i “criteri di riconoscimento dei costi efficienti di esercizio e di investimento del servizio integrato dei rifiuti, per il periodo 2018-2021”, introducendo una regolazione per l'aggiornamento delle entrate tariffarie di riferimento, basata su criteri di riconoscimento dei costi efficienti tesi tra l'altro a: - definire adeguamenti dei corrispettivi ancorati a valutazioni, da parte della comunità interessata, sulle prestazioni di servizio da fornire o sulle più idonee modalità organizzative da realizzare, valorizzando la consapevole determinazione del pertinente livello istituzionale; - in generale, assicurare gradualità

nell'implementazione della nuova regolazione tariffaria, anche attraverso l'adozione di forme di regolazione

asimmetrica, tenuto conto che il settore di gestione dei rifiuti urbani è poliedrico nelle criticità, nelle competenze e nelle potenzialità e non può essere regolato secondo strumenti omogenei di intervento; • per quanto di interesse in questa sede, l'articolo 5 della deliberazione 443/2019/R/RIF reca specifiche disposizioni in materia di corrispettivi per l'utenza, prevedendo che: - in ciascuna delle annualità 2020 e 2021, a partire dalle entrate relative alle componenti di costo variabile e di quelle relative alle componenti di costo fisso individuate sulla base delle disposizioni di cui al MTR, siano definiti: o l'attribuzione dei costi tra utenze domestiche e non domestiche, in continuità con i criteri di cui alla normativa previgente; o i corrispettivi da applicare all'utenza finale, in coerenza con le tabelle 1a, 1b, 2, 3a, 3b, 4a, 4b del d.P.R. 158/99 (comma 5.1); - nei casi in cui siano in vigore sistemi di tariffazione puntuale che abbiano superato l'applicazione delle citate tabelle, oppure nel caso in cui se ne preveda l'introduzione a partire dall'anno 2020, la nuova metodologia trovi applicazione nel periodo considerato, per la sola determinazione dei costi efficienti da riconoscere alle gestioni (comma 5.2).

CONSIDERATO, IN PARTICOLARE, CHE:

- in tema di “articolazione della tariffa”, il d.P.R. 158/99 prevede la ripartizione delle entrate tariffarie per fasce di utenza, suddivise in domestiche e non domestiche, specificando che: - per le utenze domestiche: o la quota fissa (TFd) della tariffa è data dal prodotto della quota unitaria (espressa in €/mq) per la superficie dell'abitazione (indicata in mq) corretta per un coefficiente di adattamento (Ka). I valori di tale coefficiente di adattamento (che tiene conto della reale distribuzione delle superfici degli immobili in funzione del numero di componenti del nucleo familiare costituente la singola utenza) sono riportati nelle tabelle 1a e 1b del d.P.R. 158/99 e sono stati elaborati per le tre aree geografiche (Nord, Centro, Sud) e per comuni con popolazione superiore e inferiore ai 5000 abitanti rispettivamente; o la quota variabile (TVd) si ricava come prodotto della quota unitaria (espressa in kg) per un coefficiente di adattamento (Kb) per il costo unitario (€/kg). I valori del coefficiente proporzionale di produttività dei rifiuti in funzione del numero di componenti del nucleo familiare (Kb) sono riportati nelle tabelle 2 del d.P.R. 158/99; - per le utenze non domestiche (per le quali il citato d.P.R. 158/99 enuclea trenta categorie di attività): o la quota fissa (TFnd) è determinata come prodotto della quota unitaria (in €/mq) per la superficie del locale (in mq) per il coefficiente potenziale di produzione (Kc), il quale tiene conto della quantità potenziale di produzione di rifiuto connesso alla tipologia di attività. Gli intervalli dei valori attribuibili a tale coefficiente, che dovrà essere determinato dall'ente locale, sono riportati nelle tabelle 3a e 3b del d.P.R. 158/99 e sono stati elaborati per le tre aree geografiche e per comuni con popolazione superiore e inferiore ai 5000 abitanti rispettivamente; o la quota variabile (TVnd) è data dal prodotto del costo unitario (in €/kg) per la superficie del locale (in mq) per il coefficiente potenziale di produzione (Kd), il quale tiene conto della quantità di rifiuti minima e massima connessa alla tipologia di attività. Nelle tabelle 4a e 4b del d.P.R. 158/99, con riferimento alle tre aree geografiche, sono riportati, per comuni con popolazione superiore e inferiore ai 5.000 abitanti

rispettivamente, gli intervalli di variazione di tali coefficienti in proporzione alle tipologie di attività.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- il quadro normativo di riferimento in materia di corrispettivi del servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani e assimilati è completato dalle disposizioni recate dalla legge 147/13, che, all'articolo 1, commi 639 e seguenti, ha istituito la TARI, quale componente dell'imposta unica comunale (IUC), destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti a carico dell'utilizzatore, corrisposta in base a tariffa commisurata ad anno solare;
- in particolare, per quanto di interesse in questa sede, l'articolo 1 della legge 147/13: - al comma 651 dispone che "il comune nella commisurazione della tariffa tiene conto dei criteri determinati con il regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158"; - al successivo comma 652 dispone altresì che "il comune, in alternativa ai criteri di cui al comma 651 e nel rispetto del principio «chi inquina paga», sancito dall'articolo 14 della direttiva 2008/98/CE [...], può commisurare la tariffa alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti. Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal comune moltiplicando il costo del servizio per unità di superficie imponibile accertata, previsto per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti". Il comma in parola, come innovato dall'articolo 57-bis del decreto-legge 124/19 alla luce dei compiti attribuiti all'Autorità in materia tariffaria, prevede poi che "nelle more della revisione del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1999, n. 158, al fine di semplificare l'individuazione dei coefficienti relativi alla graduazione delle tariffe il comune può prevedere, per gli anni a decorrere dal 2014 e fino a diversa regolamentazione disposta dall'Autorità [...], l'adozione dei coefficienti di cui alle tabelle 2, 3a, 3b, 4a e 4b dell'allegato 1 al citato regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 158 del 1999, inferiori ai minimi o superiori ai massimi ivi indicati del 50 per cento, e può altresì non considerare i coefficienti di cui alle tabelle 1a e 1b del medesimo allegato 1"; - al comma 658 stabilisce che "nella modulazione della tariffa, sono assicurate riduzioni per la raccolta differenziata riferibile alle utenze domestiche"; - al comma 659 riconosce altresì ai Comuni la facoltà di "prevedere riduzioni tariffarie ed esenzioni in caso di: a) abitazioni con unico occupante; b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo; c) locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente; d) abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero; e) fabbricati rurali ad uso abitativo; e-bis) attività di prevenzione nella produzione di rifiuti, commisurando le riduzioni tariffarie alla quantità di rifiuti non prodotti"; - al comma 660 dispone inoltre che il Comune può deliberare ulteriori riduzioni ed esenzioni rispetto a quelle esplicitamente previste dal comma 659; in questo caso "la relativa copertura può essere disposta attraverso apposite autorizzazioni di spesa e deve essere assicurata attraverso il ricorso a risorse derivanti dalla fiscalità generale del comune"; - al comma 668 riconosce poi ai Comuni che abbiano

realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti, la facoltà di prevedere “l’applicazione di una tariffa avente natura corrispettiva, in luogo della TARI”, la quale è “applicata e riscossa direttamente dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani”.

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

- in tema di costi riconosciuti e di termini per l’approvazione delle tariffe, l’articolo 1 della legge 147/13: - al comma 654 stabilisce che “in ogni caso deve essere assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio, ricomprendendo anche i costi di cui all’articolo 15 del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36, ad esclusione dei costi relativi ai rifiuti speciali al cui smaltimento provvedono a proprie spese i relativi produttori comprovandone l’avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente”; - al comma 683 dispone che “il consiglio comunale deve approvare, entro il termine fissato da norme statali per l’approvazione del bilancio di previsione, le tariffe della TARI [...]”; - al successivo comma 683-bis (introdotto dall’articolo 57-bis del decreto legge 124/19) prevede che, “in considerazione della necessità di acquisire il piano finanziario del servizio di gestione dei rifiuti urbani, per l’anno 2020, i comuni, in deroga al comma 683 e all’articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, approvano le tariffe e i regolamenti della TARI e della tariffa corrispettiva entro il 30 aprile. Tali disposizioni si applicano anche in caso di esigenze di modifica a provvedimenti già deliberati”.

CONSIDERATO, ANCHE, CHE:

- il quadro con riferimento al quale l’Autorità ha impostato i propri provvedimenti regolatori ha risentito profondamente degli effetti dell’epidemia da virus COVID19, dichiarata dall’Organizzazione mondiale della sanità, dapprima (il 30 gennaio 2020) come un’emergenza di sanità pubblica di rilevanza internazionale e poi come “pandemia” (lo scorso 11 marzo 2020);
- al fine di fronteggiare adeguatamente possibili situazioni di pregiudizio per la collettività, con la delibera del 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri ha dichiarato per sei mesi lo stato di emergenza relativo al rischio sanitario connesso all’insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili;
- successivamente, tenuto conto delle dimensioni del fenomeno epidemico e del potenziale interessamento di più ambiti sul territorio nazionale, preso atto della straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per contrastare l’emergenza epidemiologica da COVID-19, con il decreto-legge 6/20, sono state adottate prime misure urgenti di contrasto e contenimento della diffusione del virus;
- considerato l’evolversi della situazione epidemiologica, il carattere particolarmente diffusivo dell’epidemia e l’incremento dei casi sul territorio nazionale, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha adottato, con il d.P.C.M. 9 marzo 2020, misure rafforzate di contrasto e contenimento al diffondersi del virus COVID-19, di fatto estendendo all’intero territorio nazionale le misure restrittive di cui all’articolo 1 del d.P.C.M. 8 marzo 2020, inizialmente riferite alla regione Lombardia e alle province di Modena, Parma, Piacenza, Reggio nell’Emilia, Rimini, Pesaro e Urbino, Alessandria, Asti, Novara, Verbanoo-

Cusio-Ossola, Vercelli, Padova, Treviso e Venezia, e, in particolare, prevedendo: - la sospensione di tutte le manifestazioni organizzate, nonché degli eventi in luogo pubblico o privato, ivi compresi quelli di carattere culturale, ludico, sportivo, religioso e fieristico, quali, a titolo d'esempio, grandi eventi, cinema, teatri, pub, scuole di ballo, sale giochi, sale scommesse e sale bingo, discoteche e locali assimilati, contestualmente disponendo la sospensione di ogni attività nei predetti luoghi; - la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche in presenza, nelle scuole di ogni ordine e grado; - la chiusura dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura; - la chiusura, nelle giornate festive e prefestive, delle medie e grandi strutture di vendita, nonché degli esercizi commerciali presenti all'interno dei centri commerciali e dei mercati, estendendone anche la chiusura nei giorni feriali in presenza di condizioni strutturali o organizzative che non consentano il rispetto della distanza di sicurezza interpersonale di un metro; - la sospensione delle attività di palestre, centri sportivi, piscine, centri natatori, centri benessere, centri termali (ove non funzionali a livelli essenziali di assistenza), centri culturali, centri sociali, centri ricreativi; • il d.P.C.M. 11 marzo 2020 ha poi introdotto ulteriori misure urgenti a carattere nazionale di contenimento del contagio, tra l'altro, stabilendo: - la sospensione delle attività commerciali al dettaglio, fatta eccezione per le attività di vendita di generi alimentari e di prima necessità individuate nell'allegato 1 al medesimo decreto; - la chiusura di mercati, salvo le attività dirette alla vendita di soli generi alimentari; - la sospensione delle attività dei servizi di ristorazione (fra cui bar, pub, ristoranti, gelaterie, pasticcerie), restando consentita la sola ristorazione con consegna a domicilio; - la sospensione delle attività inerenti i servizi alla persona (fra cui parrucchieri, barbieri, estetisti) diverse da quelle individuate nell'allegato 2 al decreto in parola; • successivamente, con il d.P.C.M. 22 marzo 2020, allo scopo di contrastare e contenere ulteriormente il diffondersi del virus COVID-19 sull'intero territorio nazionale, sono state sospese tutte le attività produttive industriali e commerciali, ad eccezione di quelle indicate nell'allegato 1 al medesimo d.P.C.M., tra le quali, peraltro, figurano le "Attività di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti; recupero dei materiali" (codice ATECO 38) e le "Attività di risanamento e altri servizi di gestione dei rifiuti" (codice ATECO 39). Il citato d.P.C.M. 22 marzo 2020 ha anche precisato che: - "l'elenco dei codici di cui all'allegato 1 può essere modificato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze" tanto che il citato allegato 1 al d.P.C.M. 22 marzo 2020 è stato poi aggiornato con il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 25 marzo 2020; - sono consentite le attività degli impianti a ciclo produttivo continuo e le attività che sono funzionali ad assicurare la continuità delle filiere delle attività di cui al richiamato allegato 1 del d.P.C.M. 22 marzo 2020, nonché dei servizi di pubblica utilità e dei servizi essenziali, previa comunicazione al Prefetto della provincia ove è ubicata l'attività produttiva, comunque chiarendo che "il Prefetto può sospendere le predette attività qualora ritenga che non sussistano le condizioni previste"; • con il decreto-legge 19/20 è stato tra l'altro stabilito che, al fine di contenere e contrastare ulteriormente i rischi sanitari ed il diffondersi del contagio, possano essere adottate, su specifiche parti del territorio nazionale o sulla totalità di esso, e per periodi predeterminati non superiori a trenta giorni successivi al 3 aprile 2020, reiterabili e modificabili anche più volte fino al 31 luglio 2020, misure di limitazione della circolazione delle persone nonché la sospensione delle attività economiche

non essenziali e delle situazioni che possano creare assembramenti di persone, prevedendo inoltre che le Regioni, in relazione a specifiche situazioni sopravvenute di aggravamento del rischio sanitario verificatesi nel loro territorio, possano adottare misure più restrittive, nell'ambito delle attività di propria competenza, senza incisione delle attività produttive e di rilevanza strategica per l'economia nazionale; • l'elenco delle attività produttive industriali e commerciali escluse all'obbligo di sospensione è stato progressivamente ampliato con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 10 e del 26 aprile 2020, i quali hanno comunque disposto che si continuino ad applicare le misure di contenimento più restrittive adottate dalle Regioni, relativamente a specifiche aree del territorio regionale; • con i decreti da ultimo citati sono state comunque confermate molte delle misure restrittive sopra richiamate, contestualmente prevedendo: - con il d.P.C.M. 10 aprile 2020 (efficace fino al 3 maggio 2020), che a partire dal 14 aprile 2020, i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri dell'8, 9, 11 e 22 marzo 2020 (la cui efficacia era stata prorogata fino al 13 aprile 2020 dal d.P.C.M. 1° aprile 2020) cessino di produrre effetti; - con il d.P.C.M. 26 aprile 2020, che le relative disposizioni si applichino dalla data del 4 maggio 2020 in sostituzione di quelle del decreto del d.P.C.M. 10 aprile 2020 e siano efficaci fino al 17 maggio 2020.

CONSIDERATO, POI, CHE:

• nell'ambito delle misure di “sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” varate con il decreto-legge 18/20, all'articolo 107 è stato disposto che: - “il termine per la determinazione delle tariffe della TARI e della TARI corrispettivo, attualmente previsto [al 30 aprile 2020] dall'articolo 1, comma 683-bis, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è differito al 30 giugno 2020” (comma 4); - “i comuni possono, in deroga all'articolo 1, commi 654 e 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019, anche per l'anno 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del piano economico finanziario del servizio rifiuti (PEF) per il 2020. L'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 può essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021” (comma 5); • l'Autorità, alla luce delle richiamate novità normative (e in particolare di quelle recate dal citato comma 5 dell'articolo 107 del decreto-legge 18/20), con il Comunicato 24 marzo 2020 ha, tra l'altro, evidenziato come: - “la duplice deroga sia alla copertura dei costi, sia alla corretta applicazione [delle regole di trasparenza e] dei calcoli per la loro determinazione [stabiliti dal MTR], svincolando la determinazione delle tariffe della TARI e di quella corrispettiva dalla elaborazione del PEF, [possa] rappresentare un mandato generico a replicare i corrispettivi dello scorso anno, indipendentemente dalla situazione attuale e dalle necessarie verifiche sul costo delle attività da svolgere”; - “allo stesso tempo, l'emergenza epidemiologica si [stia] riflettendo in crescenti difficoltà operative per i soggetti attivi nella filiera del settore dei rifiuti. L'attenta individuazione di queste criticità emergenti – in cui si possono ricomprendere quelle relative alla raccolta dei rifiuti prodotti da soggetti positivi al contagio, con i possibili riflessi in termini di tenuta della struttura delle filiere di raccolta sin qui sviluppate nel Paese, nonché delle infrastrutture di recupero e smaltimento – deve [...] essere considerata nell'ambito di

una visione complessiva di equilibrio economico e finanziario del settore e delle connesse condizioni di sostenibilità per i fruitori del servizio”.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- a seguito dell’attuale stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 si stanno registrando gravi criticità anche di tipo occupazionale ed economico che investono l’intero tessuto sociale comportando evidenti difficoltà per gli utenti del servizio integrato di gestione dei rifiuti che possono riverberarsi sull’ordinaria gestione dei rapporti contrattuali anche tra gli enti locali e i vari gestori del servizio, con potenziali criticità sia per la finanza locale che per gli operatori e, di riflesso, per l’intera filiera settoriale; • al fine di porre in essere le azioni necessarie al mantenimento di un quadro di regole certo e affidabile, con deliberazione 102/2020/R/RIF, l’Autorità ha prospettato l’effettuazione – nell’ambito della definizione di provvedimenti urgenti – di verifiche e approfondimenti per l’individuazione di misure volte alla mitigazione degli effetti derivanti dalla situazione emergenziale sull’equilibrio economico e finanziario del servizio di gestione dei rifiuti, anche differenziati, urbani e assimilati, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, al fine di garantire la continuità nei servizi essenziali, la tutela dell’utenza, tenuto conto dei profili rilevanti di finanza locale; • contestualmente l’Autorità ha richiesto agli Enti territorialmente competenti e ai gestori di cui al comma 1.1 del MTR che erogano il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, ovvero dei singoli servizi che lo compongono, ogni informazione utile specificamente riconducibile all’emergenza COVID-19, con particolare riferimento: a) agli eventuali oneri aggiuntivi emersi nell’ambito delle attività gestionali, precisandone incidenza e tipologia; b) alle eventuali attività gestionali maggiormente impattate, fornendo elementi per una corretta valutazione dei possibili effetti in termini di mantenimento o miglioramento dei livelli di qualità, nonché di modifica o invarianza del perimetro gestito; c) alle possibili criticità connesse alla gestione tariffe e rapporti con gli utenti, indicando elementi utili a valutarne le ricadute in termini di previsioni di riscossione, nonché segnalando eventuali categorie di utenti maggiormente meritevoli di tutela; • in risposta alla suddetta richiesta, sono stati presentati contributi da parte di associazioni di consumatori domestici e rappresentative delle utenze produttive e commerciali, gestori del servizio e loro associazioni, Comuni e loro associazione, altri Enti territorialmente competenti e Consorzi di filiera, evidenziando le difficoltà emergenti e fornendo all’Autorità utili elementi per calibrare la valutazione di soluzioni urgenti nell’ambito del vigente quadro regolatorio, rendendo più efficace l’impiego di taluni strumenti rispetto alle criticità riscontrate; • per quanto di interesse in questa sede, con specifico riguardo al punto sub c), dai contributi ricevuti emerge, in primo luogo, la necessità di linee guida centralizzate e coordinate in modo da garantire uniformità di trattamento agli utenti, sia domestici che non domestici, su tutto il territorio nazionale. In particolare, sono state rappresentate: - le diverse iniziative intraprese dai Comuni sul posticipo della bollettazione agli utenti e sul differimento dei termini di pagamento della TARI alle utenze domestiche e a quelle non domestiche in periodi variabili tra qualche mese a tutto il 2020, con importanti ripercussioni in termini di riduzione della liquidità a disposizione delle amministrazioni comunali e, conseguentemente,

dei gestori, sia in caso di applicazione del tributo da parte dell'Ente locale, sia in caso di fatturazione diretta all'utenza del corrispettivo tariffario da parte del gestore, con gravi ricadute sulla tenuta economico finanziaria dell'intera filiera; - la necessità (segnalata in particolare dalle associazioni rappresentative delle utenze produttive industriali e commerciali) di garantire misure di sostegno per gli utenti non domestici che: i) abbiano subito un blocco delle relative attività, per effetto delle disposizioni contenute nei diversi decreti d'urgenza emanati dal Governo e nei provvedimenti delle autorità regionali; ii) pur legittimati a proseguire, abbiano optato per la chiusura dell'attività (ad esempio, per le difficoltà nel rispetto dei protocolli di sicurezza o per ragioni derivanti dal calo della domanda); - l'opportunità, ravvisata dalle associazioni dei consumatori, di rafforzare le tutele per gli utenti domestici, tenendo conto delle specificità dei singoli contesti locali per identificare i soggetti maggiormente meritevoli di tutela, adottando anche criteri aggiuntivi, rispetto a quelli già implementati per individuare i beneficiari dei vari bonus sociali, tenendo conto di altri parametri di riferimento (sospensione perdurante dell'attività, utilizzo di ammortizzatori sociali, ISEE, condizione abitativa); - l'importanza di assicurare un'adeguata e capillare informazione agli utenti, anche attraverso metodi tradizionali nei confronti delle fasce di popolazione maggiormente in difficoltà e con scarso accesso alla rete informatica, in relazione alle nuove disposizioni per la gestione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani e assimilati, in particolare nei casi di persone risultate positive al COVID-19 o collocate in quarantena; - con specifico riferimento all'applicazione della tariffa corrispettiva e della TARI tributo puntuale, le richieste da parte di taluni utenti di revisione del sistema di determinazione degli importi dovuti, in considerazione dell'aumento dei conferimenti di rifiuti indifferenziati da parte degli utenti positivi al COVID-19 o comunque in isolamento domiciliare obbligatorio, in osservanza delle indicazioni dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) relativamente alle modalità di raccolta e smaltimento dei rifiuti prodotti da tali utenti; • alla luce delle informazioni acquisite e delle esigenze di tutela emergenti, l'Autorità – unitamente alla valutazione degli strumenti dalla medesima attivabili nell'ambito delle proprie competenze – ha di recente segnalato a Governo e Parlamento l'opportunità di un intervento normativo volto a supportare talune delle urgenti misure regolatorie in via di definizione e ad istituire un sistema per la perequazione dei costi di gestione del ciclo integrato dei rifiuti, anche differenziati, urbani ed assimilati, con la finalità di sostenere le iniziative adottate dai Comuni o da altri gestori delle tariffe, a tutela degli utenti, connesse alla citata emergenza epidemiologica da COVID-19, anche evidenziando il rilevante contributo che potrebbe giungere - alla tutela ambientale in un quadro di sostenibilità sociale - dall'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri cui è demandato, dalla normativa vigente, il compito di individuare i principi e i criteri in base ai quali l'Autorità è chiamata ad assicurare agli utenti domestici del servizio di gestione dei rifiuti in condizioni economico-sociali disagiate l'accesso alla fornitura del servizio a condizioni tariffarie agevolate.

CONSIDERATO, INFINE, CHE:

- secondo quanto disposto dai commi 1.3 e 1.4 dell'Allegato A alla deliberazione 649/2014/A, sono da ritenere “sottratti alla consultazione gli atti che hanno contenuto vincolato e quelli

attuativi di precedenti atti di regolazione, già sottoposti a consultazione” e che “non si procede alla consultazione quando essa sia incompatibile con esigenze di straordinaria urgenza, emergenza o segretezza”.

RITENUTO CHE:

- in ragione del perdurare dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle informazioni sin qui acquisite, sia necessario prevedere, nelle more del completamento degli approfondimenti in corso, l’adozione di alcune prime misure di tutela straordinarie e urgenti volte a mitigare, per quanto possibile, la situazione di criticità e gli effetti sulle varie categorie di utenze derivanti dalle limitazioni introdotte a livello nazionale o locale dai provvedimenti normativi adottati per contrastare l’emergenza da COVID-19; • sia in particolare urgente – anche in considerazione della disomogeneità delle decisioni al riguardo adottate sul territorio nazionale (e delle correlate difficoltà che ne possono conseguire sia per la finanza locale che per l’equilibrio economico finanziario delle gestioni) – prevedere l’introduzione, nell’ambito della disciplina dei corrispettivi applicabili alle utenze del servizio di gestione integrata dei rifiuti, urbani e assimilati, di alcuni fattori di rettifica per talune tipologie di utenze non domestiche, al fine di tener conto del principio “chi inquina paga”, sulla base della minore quantità di rifiuti producibili, e di specifiche forme di tutela per quelle domestiche, in una logica di sostenibilità sociale degli importi dovuti.

RITENUTO, IN PARTICOLARE, CHE:

- con specifico riferimento alle utenze non domestiche, ferme restando le prerogative già attribuite dalla legge 147/13 agli Enti locali in materia di riduzioni ed esenzioni tariffarie, sia opportuno - in applicazione del già richiamato principio “chi inquina paga” - declinare selettivamente l’intervento regolatorio, provvedendo a: - nei casi in cui, per la determinazione dell’articolazione della tariffa, trovino applicazione le tabelle del d.P.R. 158/99 richiamate in premessa: o per le attività (indicate, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nella Tabella 1a dell’Allegato A) enucleate dal d.P.R. 158/99 che risultino immediatamente riconducibili alle categorie di cui sia stata disposta la sospensione, e la successiva riapertura, con i provvedimenti governativi sopra richiamati (ovvero con altri atti assunti dalle autorità competenti), ridefinire - ai fini del calcolo della quota variabile - gli intervalli di variazione del coefficiente potenziale di produzione K_d (che tiene conto della quantità di rifiuti minima e massima connessa alle singole tipologie di attività), sulla base dei giorni di chiusura stabiliti; o per le attività (indicate, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nella Tabella 1b dell’Allegato A) enucleate dal d.P.R. 158/99 che risultino immediatamente riconducibili alle categorie di cui sia stata disposta la sospensione con i citati provvedimenti governativi (ovvero con altri atti assunti dalle autorità competenti), ridefinire - ai fini del calcolo della quota variabile - gli intervalli di variazione del coefficiente potenziale di produzione K_d , applicando un fattore di correzione (a riduzione) pari al 25%; o per le attività (richiamate, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nella Tabella 2 dell’Allegato A) enucleate dal d.P.R.

158/99 che non siano immediatamente riconducibili alle categorie di cui sia stata disposta la sospensione, e l'eventuale riapertura, ad opera dei provvedimenti sopra citati, richiedere all'Ente territorialmente competente l'individuazione dei giorni di chiusura relativi alle citate attività sulla base dei quali definire la corrispondente quota variabile seguendo il criterio di cui al punto precedente; - nel caso in cui siano in vigore sistemi di tariffazione puntuale, oppure nel caso in cui ne sia stata prevista l'introduzione a partire dal 2020, disporre che il gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti provveda a porre pari a zero la quota variabile della tariffa (quota che si compone di una parte calcolata in ragione del numero minimo di svuotamenti obbligatori di ogni contenitore di rifiuto non recuperabile consegnato all'utenza e di una parte legata agli svuotamenti aggiuntivi rispetto a quelli obbligatori) per il periodo di sospensione delle attività; - nei casi in cui non trovino applicazione le menzionate tabelle del d.P.R. 158/99 e non siano implementati sistemi puntuali di misura dei rifiuti prodotti, richiedere al gestore delle tariffe e rapporti con gli utenti di procedere a una riparametrazione dei vigenti criteri di articolazione dei corrispettivi al fine di tener conto dei giorni di sospensione delle diverse attività; • sia opportuno prevedere la facoltà di applicare fattori di correzione anche a favore di ulteriori categorie di utenti non domestici (riportate, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nella Tabella 3 dell'Allegato A) che, pur non essendo soggette a provvedimenti di sospensione per emergenza COVID-19, abbiano, per effetto di una sospensione temporanea, anche su base volontaria, delle proprie attività, prodotto minori quantitativi di rifiuti; la riduzione tariffaria può essere riconosciuta dall'Ente territorialmente competente a seguito di specifica istanza presentata dall'utente che attesti, ai sensi del d.P.R. 445/00, la minore produzione di rifiuti nel periodo di sospensione per emergenza COVID-19.

RITENUTO, ANCHE, CHE:

- in un'ottica di sostenibilità sociale dei corrispettivi riferibili alle utenze domestiche disagiate del servizio di gestione dei rifiuti, urbani e assimilati – nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, prevista dall'articolo 57-bis del decreto-legge 124/19, e delle conseguenti disposizioni che verranno definite dall'Autorità per assicurare ai medesimi utenti domestici in condizioni economico-sociali disagiate l'accesso alla fornitura del servizio a condizioni tariffarie agevolate – sia opportuno prevedere la possibilità per gli Enti territorialmente competenti (e in ogni caso in accordo con l'Ente locale) di introdurre per l'anno 2020 specifiche agevolazioni su base locale, tenuto conto delle criticità sul tessuto socio-economico prodotte dall'emergenza in atto; • in particolare, sia opportuno prevedere che: - le citate agevolazioni tariffarie siano destinate al singolo nucleo familiare che risulti in possesso delle condizioni per l'ammissione al bonus sociale per disagio economico per la fornitura di energia elettrica e/o per la fornitura di gas e/o per la fornitura del servizio idrico integrato di cui, rispettivamente, all'articolo 12, comma 1, all'articolo 13, comma 1 e all'articolo 27, comma 1 del TIBEG, all'articolo 22, comma 1 e all'articolo 23, commi 1, 2 e 3 del TIBEG e all'articolo 3 del TIBSI; - sia demandata agli Enti territorialmente competenti la quantificazione dell'agevolazione da riconoscere agli utenti disagiati e l'individuazione di ulteriori categorie di utenti domestici meritevoli di tutela, quali ad esempio i soggetti in grave difficoltà

economica sopravvenuta a causa dell'emergenza da COVID-19 anche in considerazione delle richieste di estensione della platea dei beneficiari dell'agevolazione formulate dalle associazioni degli utenti; - l'agevolazione venga erogata dal gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporti con l'utenza nell'avviso di pagamento o in bolletta nel caso di tariffa corrispettiva, con la cadenza di pagamento o fatturazione prevista dalla normativa vigente, mediante l'applicazione di una componente tariffaria compensativa, espressa in euro, a decurtazione, fino al limite massimo, della quota variabile della tariffa; - l'agevolazione venga erogata su richiesta dell'utente che attesti ai sensi del d.P.R. 445/2000 il possesso delle condizioni di ammissibilità allegando idonea documentazione ISEE o ulteriore documentazione (quale ad esempio una bolletta o la comunicazione di ammissione ad altro bonus sociale) che attesti la titolarità di un bonus sociale elettrico e/o gas e/o idrico; - ciascun nucleo familiare possa usufruire dell'applicazione di un'unica agevolazione a compensazione della spesa per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani con riferimento all'annualità 2020; - il gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti verifichi l'ammissibilità dei predetti beneficiari.

RITENUTO, INFINE, CHE:

- al fine di garantire, in una logica di sistema, l'equilibrio economico e finanziario del settore e le connesse condizioni di sostenibilità per i fruitori del servizio, sia opportuno rinviare a un successivo provvedimento l'individuazione di primi elementi volti alla copertura degli oneri connessi alle citate misure di tutela per le utenze non domestiche e per quelle domestiche in condizioni di disagio economico, da declinare – tenuto conto del principio di copertura dei costi di esercizio e di investimento, sulla base della valutazione dei costi efficienti – unitamente alle modalità di trattazione degli oneri aggiuntivi che i soggetti attivi nella filiera del settore dei rifiuti prevedessero di sostenere per far fronte all'emergenza epidemiologica, sulla base di quanto prospettato nella deliberazione 102/2020/R/RIF (nonché delle evidenze al riguardo fornite dagli stakeholder);
- in considerazione delle criticità nella diffusione di adeguate indicazioni sinora rappresentate in ordine alla gestione dell'emergenza, sia opportuno prevedere specifici obblighi informativi in capo ai soggetti chiamati a svolgere l'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti e ai gestori della raccolta e trasporto al fine di dare adeguata evidenza delle misure di tutela introdotte sulla base del presente provvedimento e delle modifiche nelle modalità di raccolta dei rifiuti urbani che devono essere adottate dagli utenti a seguito dell'emergenza da COVID-19

DELIBERA

Articolo 1: Misure di tutela per le utenze non domestiche soggette a sospensione per emergenza COVID-19

1.1 Ferme restando le prerogative già attribuite dalla legge 147/13 agli Enti locali in materia di riduzioni ed esenzioni tariffarie, nei casi in cui l'articolazione dei corrispettivi all'utenza venga determinata sulla base delle tabelle di cui all'Allegato 1 del d.P.R. 158/99, ai fini del "Calcolo della parte variabile della tariffa per le utenze non domestiche" - per l'anno 2020, in

considerazione delle misure adottate a livello nazionale e locale per contrastare l'emergenza da COVID-19 - trovano applicazione i criteri di cui ai commi 1.2 e 1.3.

1.2 Per le tipologie di attività di utenze non domestiche (indicate, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nella Tabella 1a dell'Allegato A) enucleate dal d.P.R. 158/99 che risultino immediatamente riconducibili alle categorie di cui sia stata disposta la sospensione, e la successiva riapertura, con i provvedimenti governativi richiamati in motivazione (ovvero con altri atti assunti dalle autorità competenti), per l'anno 2020, la quota variabile della tariffa, TVnd, si ottiene secondo la seguente espressione: $TVnd(ap,Sap) = Cu \cdot Sap(ap) \cdot Kd(ap)$ dove:

- $TVnd(ap,Sap)$ è la quota variabile della tariffa per un'utenza non domestica di tipologia di attività produttiva ap e una superficie pari a Sap ;
- Cu è il costo unitario (espresso in €/kg). Tale costo è determinato dal rapporto tra i costi variabili attribuibili alle utenze non domestiche e la quantità totale di rifiuti prodotti dalle utenze non domestiche,
- Sap è la superficie dei locali dove si svolge l'attività produttiva;
- $Kd(ap)$ è il coefficiente potenziale di produzione (in kg/mq/anno) che tiene conto della quantità di rifiuto minima e massima connessa alla tipologia di attività, i cui intervalli di variazione, in proporzione alle tipologie di attività, sono individuati:

a) tra un valore minimo, dato da: $Kd(ap)_{min} \cdot [(365-pc)/365]$ con:

- $Kd(ap)_{min}$ pari al valore minimo di cui alle tabelle 4a e 4b, rispettivamente - per le tre aree geografiche (Nord, Centro, Sud) - per comuni con popolazione superiore e inferiore ai 5.000 abitanti;
- pc che rappresenta (nell'anno solare) il periodo di chiusura, espresso in giorni, disposto da provvedimenti governativi o da altri atti adottati dalle competenti autorità per contrastare l'emergenza da COVID-19;

b) e un valore massimo, dato da: $Kd(ap)_{max} \cdot [(365-pc)/365]$ con:

- $Kd(ap)_{max}$ pari al valore massimo di cui alle tabelle 4a e 4b, rispettivamente - per le tre aree geografiche (Nord, Centro, Sud) - per comuni con popolazione superiore e inferiore ai 5.000 abitanti.

1.3 Per le tipologie di attività di utenze non domestiche (indicate, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nella Tabella 1b dell'Allegato A) enucleate dal d.P.R. 158/99 che risultino immediatamente riconducibili alle categorie di cui sia stata disposta la sospensione con i provvedimenti governativi richiamati in motivazione (ovvero con altri atti assunti dalle autorità competenti), per l'anno 2020, la quota variabile della tariffa, TVnd, si ottiene applicando un fattore di correzione a riduzione dei valori di $Kd(ap)_{min}$ e $Kd(ap)_{max}$ pari al 25%.

1.4 Per le tipologie di attività di utenze non domestiche (indicate, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nella Tabella 2 dell'Allegato A) enucleate dal d.P.R. 158/99 che non risultino immediatamente riconducibili alle categorie di cui sia stata disposta la sospensione, e l'eventuale riapertura, ad opera dei provvedimenti sopra citati, l'Ente territorialmente competente provvede all'individuazione dei giorni di chiusura relativi alle citate attività sulla base dei quali applicare il fattore di correzione alla quota variabile secondo i criteri di cui ai precedenti commi 1.2 e 1.3.

1.5 Nel caso in cui siano in vigore sistemi di tariffazione puntuale, oppure nel caso in cui ne sia stata prevista l'introduzione a partire dal 2020, il gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti provvede a porre pari a zero la quota variabile della tariffa per il periodo di sospensione delle attività.

1.6 Nei casi in cui non trovino applicazione le menzionate tabelle del d.P.R. 158/99 e non siano implementati sistemi puntuali di misura dei rifiuti prodotti, i gestori delle tariffe e rapporti con gli utenti, su indicazione dell'Ente territorialmente competente, procedono a una

riparametrazione dei vigenti criteri di articolazione dei corrispettivi al fine di tener conto dei giorni di sospensione disposti per le diverse tipologie di attività di utenze non domestiche.

Articolo 2: Agevolazioni tariffarie per altre utenze non domestiche non soggette a sospensione per emergenza COVID-19

2.1 Alle utenze non domestiche (riportate, a titolo esemplificativo e non esaustivo, nella Tabella 3 dell'Allegato A), diverse dalle utenze di cui all'Articolo 1, e ove sia documentabile la riduzione della produzione dei rifiuti a seguito di sospensione temporanea, anche su base volontaria, delle proprie attività, l'Ente territorialmente competente può riconoscere riduzioni tariffarie commisurate ai minori quantitativi di rifiuti prodotti. 2.2 I fattori di correzione a favore delle utenze di cui al comma 2.1 possono essere applicati dal gestore in seguito a presentazione di apposita istanza da parte dell'utente non domestico che attesti, ai sensi del d.P.R. 445/00, e documenti l'effettiva riduzione dei quantitativi di rifiuti prodotti a seguito di sospensione temporanea dell'attività per l'emergenza legata al diffondersi del virus COVID-19.

Articolo 3: Misure di tutela per le utenze domestiche disagiate

3.1 Nelle more della definizione della disciplina di cui all'articolo 57-bis del decretollegge 124/19, i gestori possono riconoscere, per l'anno 2020, un'agevolazione tariffaria alle utenze domestiche economicamente svantaggiate in possesso, alla data di presentazione dell'istanza di cui al successivo comma 4.1, delle condizioni per l'ammissione al bonus sociale per disagio economico per la fornitura di energia elettrica e/o per la fornitura di gas e/o per la fornitura del servizio idrico integrato di cui, rispettivamente, all'articolo 12, comma 1, all'articolo 13, comma 1 e all'articolo 27, comma 1 del TIBEG, all'articolo 22, comma 1 e all'articolo 23, commi 1, 2 e 3 del TIBEG e all'articolo 3 del TIBSI. 3.2 L'agevolazione è riconosciuta in relazione ad una sola utenza ad uso domestico nella titolarità di uno dei componenti di un nucleo familiare in possesso dei requisiti di cui al precedente comma 3.1. 3.3 L'agevolazione tariffaria viene quantificata dall'Ente territorialmente competente, in accordo con l'Ente locale, ed erogata dal gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti nell'avviso di pagamento o in bolletta nel caso di tariffa corrispettiva, con la cadenza di pagamento o fatturazione prevista dalla normativa vigente, mediante l'applicazione di una componente tariffaria compensativa una tantum, espressa in euro, a decurtazione fino al limite massimo della quota variabile della tariffa. 3.4 Il gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporti con gli utenti procede all'erogazione dell'agevolazione solo dopo aver verificato il possesso delle condizioni di ammissibilità di cui ai precedenti commi 3.1 e 3.2.

3.5 Ad integrazione dell'agevolazione di cui al precedente comma 3.1, l'Ente territorialmente competente, in accordo con l'Ente locale, può garantire il mantenimento delle agevolazioni migliorative locali, ovvero introdurre condizioni di miglior favore sul territorio di propria competenza rispetto a quelle minime previste dalla regolazione nazionale. 3.6 Qualora l'Ente territorialmente competente approvi l'introduzione ovvero il mantenimento delle eventuali condizioni di miglior favore di cui al precedente comma 3.5, il gestore riconosce all'utente finale un'agevolazione integrativa con le modalità stabilite autonomamente dal gestore

medesimo, evidenziandola chiaramente nell'avviso di pagamento o bolletta trasmessi all'utente.

Articolo 4: Modalità per il riconoscimento dell'agevolazione alle utenze domestiche disagiate

4.1 Il riconoscimento dell'agevolazione ai beneficiari di cui al precedente comma 3.1 viene effettuato dal gestore dell'attività di gestione tariffe e rapporti con l'utenza su richiesta presentata entro l'anno 2020 dall'utente, che dichiara, ai sensi del d.P.R. 445/00, il codice fiscale di tutti i membri appartenenti al nucleo ISEE, il rispetto della condizione di unicità dell'agevolazione per nucleo familiare, di cui al precedente comma 3.2, e allega idonea documentazione che attesti il possesso delle condizioni di ammissibilità al bonus sociale elettrico e/o gas e/o idrico per disagio economico o la titolarità di uno dei medesimi bonus.

4.2 In caso di morosità pregressa, l'agevolazione può essere trattenuta dal gestore tariffe e rapporti con gli utenti a diretta compensazione dell'ammontare rimasto insoluto e oggetto di costituzione in mora. Tale compensazione viene evidenziata dal gestore nell'avviso di pagamento o nella fattura inviata all'utente.

Articolo 5: Disposizioni finali 5.1 I gestori dell'attività di gestione tariffe e rapporti con gli

utenti provvedono a pubblicare sul proprio sito internet, in un linguaggio comprensibile, le misure adottate a beneficio degli utenti sulla base del presente provvedimento, con particolare riferimento ai criteri e alle modalità previste per il riconoscimento delle riduzioni tariffarie introdotte per le utenze domestiche e non domestiche. 5.2 I gestori della raccolta e trasporto provvedono a dare la massima evidenza - tramite siti internet, avvisi e/o comunicazioni - delle specifiche indicazioni rivolte agli utenti in merito alle modalità di raccolta dei rifiuti che devono essere adottate per la gestione dell'emergenza da COVID-19. 5.3 Il presente provvedimento è trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministro dell'economia e delle finanze, al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, e alle associazioni ANCI, ANEA, CIAL, CISAMBIENTE, COMIECO, CONAI, COREPLA, COREVE, CORIPET, FISE ASSOAMBIENTE, RICREA, RILEGNO e UTILITALIA. 5.4 Il presente provvedimento è pubblicato sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

5 maggio 2020

IL PRESIDENTE
Stefano Besseghini

ANAC: DELIBERA N. 421 DEL 13 MAGGIO 2020.

Oggetto: Richiesta di parere in merito all'applicazione del principio di rotazione ai contratti aventi ad oggetto il servizio di protezione dei dati personali (DPO).

Riferimenti normativi: Articoli 35 e 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m., Regolamento UE 2016/679; Linee guida sul Responsabile dei dati personali emanate dal Garante per la protezione dei dati individuali il 13/12/2016;

Parole chiave: Principio di rotazione – Applicazione agli affidamenti di servizi di protezione di dati personali (DPO) – Sussiste.

Massima: *L'affidamento dei contratti aventi ad oggetto il servizio di protezione dei dati personali di importo inferiore alle soglie comunitarie deve avvenire nel rispetto del principio di rotazione. I particolari requisiti e obiettivi di esperienza e stabilità nell'organizzazione del servizio, richiesti dalla normativa di settore, possono essere perseguiti dalla stazione appaltante, già in fase di programmazione dei fabbisogni e di progettazione del servizio da affidare, attraverso la previsione di una durata del contratto che sia congrua rispetto agli obiettivi individuati e alle prestazioni richieste al contraente.*

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nell'adunanza del 13 maggio 2020; VISTA la richiesta di parere dell'Associazione Data Protection Officer, acquisita al prot. Autorità n. 30246 del 23/4/2020 con cui è stato chiesto l'avviso di questa Autorità in merito alla disciplina applicabile ai contratti aventi ad oggetto servizi di protezione dei dati individuali sottoscritti ai sensi dell'articolo 37, punto 6, del Regolamento UE 2016/679, con particolare riferimento al principio di rotazione e al rinnovo dei contratti.

VISTI gli articoli 35 e 36 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.;

VISTO il Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE;

VISTE le Linee guida sul Responsabile della protezione dei dati emanate dal Garante per la protezione dei dati individuali in data 13 dicembre 2016;

DELIBERA

L'affidamento all'esterno del servizio di protezione dei dati personali si configura come un appalto di servizi e come tale soggiace alle disposizioni del codice dei contratti pubblici, con conseguente obbligo di procedere alla selezione del contraente nel rispetto delle procedure ivi previste in ragione dell'importo del contratto.

Tale servizio è reso disponibile sui sistemi di *e-procurement* e, pertanto, ai sensi dell'articolo 26, comma 3, della legge 23/12/1999 n. 488 e dell'articolo 1 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni nella legge 7 agosto 2012 n. 135 recante «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini», gli affidamenti che non siano effettuati attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip o dalle centrali di committenza regionali di riferimento sono affetti da nullità.

Ai sensi dell'articolo 36 del codice dei contratti pubblici, l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'articolo 35 avvengono nel rispetto dei principi di cui agli articoli 30, comma 1, 34 e 42, nonché del rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti e in modo da assicurare l'effettiva possibilità di partecipazione delle microimprese, piccole e medie imprese.

I paragrafi 3.6 e 3.7 delle Linee guida n. 4/2016, offrono indicazioni di dettaglio sull'applicazione del principio di rotazione, specificando che lo stesso non si applica laddove il nuovo affidamento avvenga tramite procedure ordinarie o comunque aperte al mercato, nelle quali la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite dal Codice dei contratti pubblici ovvero dalla stessa in caso di indagini di mercato o consultazione di elenchi, non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione.

Fermo restando quanto previsto al paragrafo 3.6, secondo periodo, delle citate Linee guida, il rispetto del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti fa sì che l'affidamento o il reinvito al contraente uscente abbiano carattere eccezionale e richiedano un onere motivazionale più stringente. Sono indicate quali ipotesi di deroga al principio in argomento circostanze attinenti alla particolare struttura del mercato e alla riscontrata effettiva assenza di alternative, che non sembrano ricorrere nel caso di specie.

Si ritiene, quindi, che le esigenze manifestate dall'istante in ordine alla necessità di garantire, nell'esecuzione del contratto, il perseguimento di requisiti e obiettivi raggiungibili soltanto a lungo termine, in conseguenza della maturazione di solida esperienza circa la specifica organizzazione della PA di riferimento e circa le peculiarità dei processi di trattamento dei dati personali, non possano essere attuati attraverso l'esclusione del principio di rotazione.

Non si ritiene percorribile, neanche l'ulteriore alternativa, prospettata dall'istante, di disporre rinnovi dei contratti in scadenza nel caso in cui la durata degli stessi non sia risultata congrua rispetto al raggiungimento degli obiettivi dell'affidamento. Su tale aspetto si ricorda, infatti, che il rinnovo del contratto deve essere previsto come opzione già nel bando di gara e che l'importo riferito al rinnovo deve essere considerato nel calcolo del valore stimato dell'appalto (articolo 35 del codice dei contratti pubblici).

Si evidenzia, altresì, che la previsione di una durata del contratto inferiore a quella considerata congrua in relazione all'oggetto dell'affidamento potrebbe configurare un frazionamento artificioso dell'appalto volto ad eludere l'applicazione delle soglie di cui all'articolo 35 del codice dei contratti pubblici.

Si ritiene, invece, che gli specifici obiettivi di esperienza e stabilità nell'organizzazione del servizio, richiesti dalla normativa di settore, possano essere legittimamente perseguiti dalla stazione appaltante, già in fase di programmazione dei fabbisogni e di progettazione del servizio da affidare, individuando una durata del contratto che sia congrua rispetto alle prestazioni richieste al contraente.

Il Presidente f.f.
Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 19 maggio 2020

Per il Segretario Maria Esposito, *Rosetta Greco*

ANAC: DELIBERA N. 295 DEL 1 APRILE 2020.

OGGETTO: Istanza singola di parere di precontenzioso ex art. 211, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016 presentata da Comune di Ceglie Messapica (Comune capofila ARO 1 BR) –

Procedura telematica aperta per l'affidamento del servizio di raccolta e trasporto dei RSU classificato come "verde" ai sensi del d.m. del 13/02/2014 nei Comuni appartenenti all'ARO 1 Brindisi Ovest e gestione del centro pubblico di selezione e valorizzazione delle differenziate secche di Francavilla Fontana - Importo a base d'asta: euro 162.591.275,50 – S.A.: Comune di Ceglie Messapica (Comune capofila ARO 1 BR).

PREC 37/2020/S

Requisito della regolarità fiscale – Omesso versamento di un tributo locale – *Ratio*.

Requisito della regolarità fiscale – Omesso versamento di un tributo locale – Verifica -

Comunicazione di regolarità fiscale fornita dall'Agenzia delle Entrate tramite sistema

AVCPass – Non li comprende - Esclusione dell'operatore dalla gara – Condizioni.

In relazione al requisito della regolarità fiscale, di cui all'art. 80, comma 4, del Codice, il legislatore utilizzando la locuzione ampia "*imposte e tasse*" (speculare a quella contenuta nell'art. 57, par. 2, della direttiva 2014/24/UE) non opera un distinguo tra tributi nazionali e locali, escludendo la rilevanza dei soli carichi extra-tributari. Dunque, non può a priori escludersi che anche dal mancato pagamento di un tributo locale, laddove grave e (stando alla formulazione vigente del comma 4 dell'art. 80) accertato in via definitiva, sia desumibile una situazione di mancanza di solidità finanziaria e di solvibilità dell'operatore, tale da pregiudicarne la credibilità ed affidabilità necessarie per concorrere ad una procedura ad evidenza pubblica e per eseguire correttamente l'appalto affidato, al pari dell'omesso pagamento di tributo di competenza statale.

Ai fini della verifica del requisito di regolarità fiscale, poiché la comunicazione fornita dall'Agenzia delle Entrate (tramite sistema AVCPass) non comprende i tributi di riscossione locale, la cui gestione è di competenza esclusiva degli enti locali, è rimesso alle singole stazioni appaltanti valutare la regolarità fiscale dei concorrenti con riferimento al corretto pagamento dei tributi locali, anche promuovendo forme di collaborazione ed interscambio dati con altri enti locali, per controllare la regolarità di imprese non del luogo. In ogni caso, l'omesso pagamento di imposte o tasse locali può integrare la causa di esclusione di cui all'art. 80, comma 4, del Codice solo nel caso in cui la stazione appaltante abbia oggettiva e documentata evidenza della gravità della violazione fiscale e dell'accertamento effettuato dall'ente competente alla gestione del tributo.

Art. 80, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016

Il Consiglio

VISTA l'istanza di parere, acquisita al prot. n. 10638 del 7 febbraio 2020, con la quale il Comune di Ceglie Messapica (Comune capofila dell'Ambito di Raccolta Ottimale A.R.O. 1 Brindisi Ovest) ha chiesto all'Autoritàse l'omesso versamento di un tributo locale nei confronti di altro Comune integri la causa di esclusione prevista dall'art. 80, comma 4, del Codice (irregolarità fiscale), nonché quella di cui all'art. 80, comma 12, del Codice (falsa dichiarazione), nel caso in cui dalla comunicazione fornita dall'Agenzia delle Entrate, tramite

il sistema AVCPass, non risulti una situazione di irregolarità fiscale a carico dell'operatore economico;

RILEVATO che l'istante ha esposto che alla procedura in oggetto ha partecipato solo la società Monteco S.r.l. (nonché precedente gestore), in favore della quale la Commissione giudicatrice ha proposto di aggiudicare la gara (cfr. verbale del 3.01.2020). Nel corso dell'espletamento delle verifiche di cui all'art. 80 del Codice, con nota del 14.01.2020, tale società ha comunicato alla stazione appaltante di essere risultata debitrice nei confronti del Comune di Brindisi di un tributo locale (TARI dell'anno 2013), ma di non avere dichiarato tale circostanza in sede di partecipazione alla gara in oggetto in quanto non ne era a conoscenza. La Monteco – nella richiamata comunicazione – ha altresì rappresentato di essere venuta a conoscenza del predetto debito solo in occasione della partecipazione ad una gara indetta dal medesimo Comune di Brindisi, dalla quale è stata esclusa, ai sensi dell'art. 80, comma 12, del Codice, per avere falsamente dichiarato di essere in regola con il pagamento di imposte e tasse.

Con successiva nota (acquisita dal Comune istante in data 29.01.2020), la società ha allegato la documentazione comprovante l'avvenuto pagamento del tributo TARI, avvenuto in data 23.12.2019. Nell'istanza di precontenzioso, il Comune di Ceglie Messapica ha fatto presente di avere verificato, tramite il sistema AVCPass, la situazione di regolarità fiscale della Monteco, sia in data antecedente al pagamento della TARI che in data successiva, e di avere ricevuto in entrambi i casi una comunicazione positiva (con esito informativo "*soggetto non inadempiente*"), precisando che a carico della società non risultano annotazioni sul Casellario informatico ANAC.

Pertanto, la stazione appaltante ha chiesto se, ai fini delle verifiche di regolarità fiscale, rilevi solo il pagamento di imposte e tasse rientranti nella comunicazione rilasciata dall'Agenzia delle Entrate, tramite sistema AVCPass, oppure se occorra interpellare anche altri enti impositori presenti sul territorio per le entrate di propria spettanza e se le circostanze esposte dalla società, nella comunicazione del 14.01.2020, integrino o meno le cause di esclusione di cui all'art. 80, commi 4 e 12, del Codice;

VISTO l'avvio del procedimento, comunicato alle parti con nota prot. n. 14018 del 19 febbraio 2020;

VISTA la documentazione in atti, nonché la memoria di Monteco S.r.l. acquisita al prot. n. 15540 del 25.02.2020, nella quale è stato ribadito di essere venuta a conoscenza del proprio debito nei confronti del Comune di Brindisi solo dopo la presentazione dell'offerta nella presente procedura, di avere immediatamente corrisposto l'importo appena comunicatogli e di avere contestato dinanzi al TAR Puglia l'esclusione disposta dal Comune di Brindisi per diversi motivi (difetto della notifica dell'avviso di accertamento, assenza della gravità della violazione, assenza della natura tributaria della TARI), precisando che la valenza dell'esclusione disposta dal Comune di Brindisi

andrebbe circoscritta a quella specifica gara ed allegando, a comprova della propria situazione di regolarità fiscale, un certificato cronologico rilasciato dall'Agenzia delle Entrate attestante l'insussistenza di debiti tributari nell'arco temporale di riferimento, nonché una certificazione rilasciata in data 3.02.2020, sempre dall'Agenzia delle Entrate, da cui si evince che non risultano carichi pendenti definitivamente accertati a proprio carico;

PREMESSO che - tramite consultazione del portale del Comune di Brindisi - è stato rilevato che, con determinazione n. 125 del 27.11.2019, il Comune di Brindisi ha escluso la Monteco S.r.l. dalla procedura di gara indetta con determina n. 153 del 21.0.19, ai sensi dell'art. 80, comma 12, del Codice, a fronte dell'omessa dichiarazione della pendenza tributaria nei propri confronti. Dalla citata determinazione, si evince che il Settore Servizi Finanziari di quel Comune ha accertato che in data 21.10.2016 era stato notificato alla ditta Monteco l'avviso di accertamento n. 1216 del 17.10.2016 per il tributo TARI 2013 (pari ad € 20.191,00) che risultava inevaso e non contestato alla società, mentre nel DGUE presentato in sede di gara non era stata dichiarata alcuna pendenza tributaria;

CONSIDERATO che gli effetti della dichiarazione falsa e/o omissiva resa dalla società nell'ambito di un'altra gara – al di fuori delle ipotesi in cui l'impresa risulti iscritta nel casellario informatico dell'ANAC, ai sensi della lett. f-ter) del comma 5 dell'art. 80 (non sussistente nel caso di specie) – rimangono circoscritti alla gara nel cui ambito è stata prodotta la dichiarazione (cfr. di recente Delibera ANAC n. 1210 del 18 dicembre 2019, ove viene precisato che “Resta, (...) , preclusa alle stazioni appaltanti la possibilità di valutare autonomamente, ai fini escludenti, la condotta di un concorrente il quale abbia reso false e/o omissive dichiarazioni nell'ambito di una precedente gara e non sia stato iscritto nell'indicato casellario, fatta salva ovviamente l'ipotesi in cui perduri, al momento della procedura in corso, la circostanza escludente cui si riferiva l'originaria falsità. (Cons. Stato, sez. V, 27 settembre 2019, n. 6490). Tanto al fine di evitare la duplicazione degli effetti sanzionatori connessi alla presentazione di una falsa dichiarazione ovvero la produzione di effetti a strascico, quando la mancanza del requisito richiesto nella precedente gara sia stata nel frattempo sanata dall'operatore economico ovvero il requisito stesso non sia richiesto (o richiesto sotto altre forme) nelle successive gare”);

RITENUTO, dunque, che il provvedimento di esclusione adottato dal Comune di Brindisi (la cui legittimità verrà accertata dal TAR Puglia all'esito del giudizio incardinato dalla società) non produca un effetto “a strascico” nella presente procedura; occorre, invece, che la stazione appaltante valuti, indipendentemente da quanto effettuato da altra Amministrazione nell'ambito di altra gara, se la società aggiudicataria sia in regola con il pagamento delle imposte e tasse, ai sensi dell'art. 80, comma 4, del Codice, alla data di scadenza delle offerte (24.10.2019), al momento dell'aggiudicazione, nonché nel corso dell'espletamento della procedura medesima e della data di eventuale stipula del contratto (sulla necessità del possesso dei requisiti di partecipazione senza soluzione di continuità cfr. *ex multis* Cons. Stato, Ad. Plen. n. 8 del 20 luglio 2015; Deliberazione ANAC n. 337 del 10 aprile 2019; Deliberazione ANAC n. 893 del 17 ottobre 2018);

CONSIDERATO che la *ratio* del requisito di cd. regolarità fiscale è quella di tutelare la stazione appaltante, consentendo la partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica solo agli operatori economici solvibili e solidi sotto il profilo finanziario, cioè che non presentino segnali di inaffidabilità tali da rendere incerta la capacità di corretta esecuzione delle opere o servizi loro affidati. Con riferimento alle violazioni concernenti gli obblighi relativi al pagamento delle imposte o delle tasse, la formulazione vigente dell'art. 80, comma 4, del Codice precisa che l'esclusione opera solamente in caso di: *i*) violazioni gravi, cioè di importo superiore alla soglia di cui all'art. 48-bis, commi 1 e 2-bis, del d.P.R. n. 602/1973 (vale a dire

superiore ad € 5.000,00 in seguito alla modifica apportata con l'art. 1, comma 986 della L. n. 205/2017); ii) violazioni “*definitivamente accertate*”, cioè contenute in una sentenza o in un atto amministrativo non più soggetti ad impugnazione. Rispetto a quest'ultimo requisito, merita evidenziare che, secondo la

normativa applicabile *ratione temporis* alla procedura in epigrafe (il cui bando è stato pubblicato il 26.07.2019) non può prescindersi dalla sussistenza di un accertamento definitivo riferito ad una violazione fiscale e/o tributaria superiore ad € 5.000,00, in quanto (anche dopo l'avvio della procedura di infrazione n. 2018/2273) la previsione di cui all'art. 57, par. 2 della direttiva 2014/24/UE (che permette alle stazioni appaltanti di valutare anche l'esistenza di debiti non ancora definitivi, sulla base di un prudente apprezzamento e attraverso una causa di esclusione di tipo facoltativo) non è stata recepita nel nostro ordinamento, non essendo stata, peraltro, convertita dalla L. 14 giugno 2019, n. 55 la previsione originariamente introdotta dall'art. 1, comma 1, lett. n) n. 4) del d.l. n. 31/2019 (cd. Sblocca-cantieri) secondo la quale “un operatore economico può essere escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se la stazione appaltante è a conoscenza e può adeguatamente dimostrare che lo stesso non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati” (cfr. C.G.A.R.S., 16 agosto 2019, n. 758). Inoltre, pare opportuno evidenziare che locuzione ampia utilizzata dal legislatore “imposte e tasse” (speculare a quella contenuta nell'art. 57, par. 2, della direttiva 2014/24/UE) non opera un distinguo tra tributi nazionali e locali, escludendo la rilevanza dei soli carichi extra-tributari;

CONSIDERATO che, ai fini della comprova del requisito di regolarità fiscale, secondo l'art. 86, comma 2, lett. b) del Codice, la stazione appaltante considera come mezzo di prova “sufficiente” la certificazione rilasciata dall'amministrazione fiscale competente. Al riguardo, la giurisprudenza (cfr. ex multis Cons. Stato, sez. IV, 15 dicembre 2014, n. 6157) ha precisato che “i documenti rilasciati dall'Autorità competenti *ratione officii* relativamente alla posizione delle ditte concorrenti alle pubbliche gare (...) in materia di pagamento di imposte e tasse e contributi previdenziali e assistenziali, quanto alla loro natura, si qualificano come atti di certificazione e/o attestazione assistiti da pubblica fede ex art.2700 c.c. e facenti prova fino a querela di falso (Cons. Stato Sez. IV 17/5/2013 n.2682; idem 2/3/2009 n. 1458)”. Inoltre, a fronte di un'attestazione negativa di regolarità fiscale, rilasciata dall'Agenzia delle Entrate, la stazione appaltante è vincolata a disporre l'esclusione, senza che le sia consentito un apprezzamento autonomo (cfr. TAR Lazio, Roma, sez. III, 22 gennaio 2019, n. 810; Cons. Stato, sez. V, 12 febbraio 2018, n. 856; Id., 21 giugno 2012, n. 3663; Id., 18 gennaio 2011, n. 789; Determinazione ANAC n. 1 del 16 maggio 2012);

CONSIDERATO che, ai sensi dell'art. 216, comma 13, del Codice, fino all'entrata in vigore della Banca Dati Nazionale degli Operatori Economici di cui all'art. 81, comma 2, del Codice, le stazioni appaltanti devono utilizzare la banca dati AVCPass (Authority Virtual Company Passport) istituita presso l'ANAC per la verifica dei requisiti in capo agli operatori economici. Per quanto riguarda i controlli sulla regolarità fiscale, l'art. 5, comma 2, della Delibera ANAC n. 157 del 17 febbraio 2016 (recante “Attuazione dell'art. 6-bis del dlgs 163/2006 introdotto dall'art. 20, comma 1, lettera a), legge n. 35 del 2012 - aggiornamento della Deliberazione 20 dicembre 2012, n. 111”) stabilisce che la documentazione di comprova è costituita dalla

“comunicazione di regolarità fornita dall’Agenzia delle Entrate secondo quanto specificato nella tabella di approfondimento allegata alla presente delibera”; tra i codici tributo elencati nella predetta tabella non sono, tuttavia, contemplati quelli relativi ai tributi locali, quali IMU, TASI, TARI, IMIS,

TOSAP e altri. Anche nella relazione di accompagnamento alla citata Delibera viene evidenziato che “I codici tributo individuati comprendono esclusivamente i debiti per imposte e tasse (esclusi conseguentemente interessi, sanzioni ed oneri diversi) gestiti dall’Agenzia delle entrate ed oggetto di riscossione nazionale”;

RILEVATO che (come evidenziato dal Comune istante) la comunicazione di regolarità fiscale fornita dall’Agenzia delle Entrate, tramite AVCPass, non comprende i tributi di riscossione locale, come la tassa rifiuti (TARI), anche se quest’ultima – diversamente da quanto affermato dalla società - ha certamente natura tributaria (cfr. Cass., 11.04.2019, n. 10156). Più nel dettaglio, per quanto riguarda i tributi di pertinenza di comuni e province, ad eccezione dell’addizionale comunale all’IRPEF e dell’imposta sui premi delle assicurazioni RC AUTO (imposte per le quali, l’Agenzia delle Entrate si occupa anche di verificare la correttezza dei pagamenti, in quanto riceve e gestisce le relative dichiarazioni presentate da contribuenti e sostituti d’imposta), la gestione degli altri tributi (quali IMU, TASI e tassa rifiuti, TOSAP/COSAP, imposta sulla pubblicità, imposta di soggiorno e imposta di scopo) è di esclusiva competenza degli enti locali, mentre l’attività dell’Agenzia delle Entrate si esaurisce con il riversamento del gettito spettante e la trasmissione delle informazioni analitiche dei pagamenti effettuati agli enti medesimi, ai fini dell’attività di controllo svolta da questi ultimi;

RITENUTO che non possa a priori escludersi che anche dal mancato pagamento di un tributo locale, laddove grave e (stando alla formulazione vigente del comma 4 dell’art. 80) accertato in via definitiva, sia desumibile una situazione di mancanza di solidità finanziaria e di solvibilità dell’operatore, tale da pregiudicarne la credibilità ed affidabilità necessarie per concorrere ad una procedura ad evidenza pubblica e per eseguire correttamente l’appalto affidato, al pari dell’omesso pagamento di tributo di competenza statale (cfr. Cons. Stato, sez. V, 1° dicembre 2003, n. 7836 con riferimento al mancato pagamento di una cartella esattoriale relativa alla TAR SU, in quel caso ritenuta non idonea a pregiudicare la situazione di regolarità fiscale dell’impresa perché tempestivamente impugnata);

RITENUTO, tuttavia, che, in mancanza di una disposizione legislativa che oneri le stazioni appaltanti di acquisire una comunicazione ulteriore rispetto alla comunicazione dell’Agenzia delle Entrate ricavata tramite AVCPass (ai sensi degli artt. 81, comma 2 e 216, comma 13, del Codice) ovvero dell’introduzione, nell’ambito di quest’ultimo sistema, di nuovi codici tributo, sia rimesso alle singole stazioni appaltanti valutare la regolarità fiscale dei concorrenti con riferimento al corretto pagamento dei tributi locali, anche promuovendo forme di collaborazione ed interscambio dati con altri enti locali, per controllare la regolarità di imprese non del luogo;

RITENUTO che, in ogni caso, la violazione degli obblighi di pagamento di imposte o tasse locali possa integrare la causa di esclusione di cui all’art. 80, comma 4, del Codice solo nel caso in cui la stazione appaltante abbia oggettiva e documentata evidenza della gravità della

violazione fiscale e dell'accertamento effettuato dall'ente competente alla gestione del tributo. Ove, invece, non sussista detta evidenza documentale, cioè in mancanza di un atto di certificazione e/o attestazione assistiti da pubblica fede *ex art. 2700 c.c.* rilasciato da un pubblico ufficiale dell'ente creditore, si ritiene che la stazione appaltante non sia legittimata ad escludere un operatore economico dalla gara. Ciò vale anche nel caso in cui la stazione appaltante dubiti della regolarità fiscale di un'impresa, alla data di scadenza delle offerte, ma, ai sensi degli artt. 81, 86 e 216, comma 13 del Codice, non disponga dei documenti per comprovare detta irregolarità.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, Il Consiglio ritiene, nei limiti di cui in motivazione, che, poiché la comunicazione di regolarità fiscale fornita dall'Agenzia delle Entrate (tramite sistema AVCPass) non comprende i tributi di riscossione locale, la cui gestione è di competenza esclusiva degli enti locali, la violazione degli obblighi di pagamento di imposte o tasse locali possa rilevare in senso escludente nel solo caso in cui la stazione appaltante abbia oggettiva e documentata evidenza della gravità della violazione fiscale e dell'accertamento effettuato dall'ente competente alla gestione del tributo, ai sensi di cui all'art. 80, comma 4, del Codice.

Il Presidente f.f.

Francesco Merloni

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 15 aprile 2020

Per il Segretario Rosetta Greco

Il Segretario Generale Angela Lorella Di Gioia

D) ATTIVITA' ANACAP**ANACAP: NOTE DI LETTURA ALLE NORME DI INTERESSE CONTENUTE NEL D.L. RILANCIO.****A TUTTE LE AZIENDE ISCRITTE AD ANACAP
LORO SEDI****OGGETTO: NOTE DI COMMENTO AL DECRETO-LEGGE "RILANCIO"**

A seguito delle prime note di commento alle norme di interesse contenute nella bozza del decreto in epigrafe, è stato pubblicato il testo definitivo, approvato dal Consiglio dei Ministri ed attualmente all'esame della Camera dei Deputati per la conversione in legge.

Il testo normativo, come è facile prevedere, subirà non poche modifiche in sede di esame da parte delle Camere, in conseguenza della prevedibile mole di emendamenti che saranno presentati.

Il mutamento della numerazione degli articoli del decreto finale, rispetto a quella riportata nella bozza di decreto che ha costituito oggetto di un primo commento, impone una rilettura delle norme di maggiore ed immediato interesse per le aziende affidatarie dei servizi di accertamento e riscossione delle entrate degli Enti locali.

Qui di seguito il commento -in buona parte è ripetitivo di quello contenuto nelle suddette prime note di lettura- agli articoli che hanno suscitato le maggiori perplessità interpretative.

ARTICOLO 149**SOSPENSIONE DEI VERSAMENTI DELLE SOMME DOVUTE A SEGUITO DI
ATTI DI ACCERTAMENTO CON ADESIONE, CONCILIAZIONE, RETTIFICA E
LIQUIDAZIONE E DI RECUPERO DEI CREDITI D'IMPOSTA.**

Il decreto "Rilancio" riscrive ancora una volta il calendario delle date di scadenza per il versamento delle somme dovute a seguito della emissione di atti di accertamento per adesione, conciliazione, mediazione, di liquidazione a seguito dell'attribuzione della rendita ex art. 12 del d.l. n. 70/1988, di atti di liquidazione per omessa registrazione dei contratti di locazione. La norma in commento dispone ai commi 1 e 2 la proroga al 16 settembre 2020 del versamento della prima o unica rata relativa alle adesioni sottoscritte, dei versamenti relativi alle mediazioni, conciliazioni, al recupero dei crediti di imposta e agli avvisi di liquidazione per i quali non è applicabile l'articolo 15 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218.

Tale disposizione si applica agli atti anzidetti i cui termini di versamento rientrano nel periodo dal 9 marzo al 31 maggio 2020.

Il comma 3 sancisce la proroga al 16 settembre 2020 del termine finale per la notifica del ricorso di primo grado dinanzi le Commissioni tributarie per gli atti individuati al comma 1 e

di quelli definibili ai sensi dell'art. 15 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, i cui termini di versamento scadono nel periodo compreso tra il 9 marzo 2020 e il 31 maggio 2020. Il comma 4 prevede la sospensione dal 9 marzo al 31 maggio 2020 anche di quanto relativo alle rateazioni in corso per i predetti atti ed a quelle relative agli istituti definitivi previsti dal D.L. 119 del 2018, quelli della cd. "pace fiscale":

- Articolo 1: processi verbali;
- Articolo 2: atti del procedimento di accertamento;
- Articolo 6: controversie tributarie;
- Articolo 7: atti del procedimento di accertamento delle società ed associazioni sportive dilettantistiche.

I commi 5 e 6 del presente articolo regolano le modalità di pagamento. In particolare, si prevede una speciale rateazione, senza applicazione di interessi, ai versamenti in scadenza tra il 9 marzo e il 31 maggio 2020. I contribuenti potranno versare il dovuto o in un'unica soluzione oppure in 4 rate mensili di pari importo con scadenza il 16 di ciascun mese e la prima o unica rata dovrà essere versata entro il 16 settembre 2020.

Infine, è previsto che eventuali versamenti, oggetto di proroga, effettuati durante tale lasso temporale, non sono rimborsabili.

Restano fermi i termini di versamento delle somme e delle rate non rientranti nella proroga.

ARTICOLO 151

DIFFERIMENTO DEL PERIODO DI SOSPENSIONE DELLA NOTIFICA DEGLI ATTI E PER L'ESECUZIONE DEI PROVVEDIMENTI DI SOSPENSIONE DELLA LICENZA/AUTORIZZAZIONE AMMINISTRATIVA ALL'ESERCIZIO DELLA ATTIVITA'/ISCRIZIONE AD ALBI E ORDINI PROFESSIONALI

L'articolo 67 del D.L. n. 18 del 2020 prevedeva anche a seguito della conversione, che *“sono sospesi dall'8 marzo al 31 maggio 2020 i termini relativi alle attività di liquidazione, di controllo, di accertamento, di riscossione e di contenzioso, da parte degli uffici degli enti impositori”*. La norma in commento, la cui riferibilità alle entrate degli enti locali può essere affermata con grandi riserve, ha ulteriormente prorogato fino al 31 gennaio 2021 i termini di controllo e accertamento da parte degli uffici degli enti impositori (?). Un chiarimento, in sede di conversione in legge del decreto, quindi, si impone.

Tra gli altri, sono sospesi anche i termini previsti dall'art. 12 del decreto legislativo n. 471 del 1997 per la notifica e l'esecuzione degli atti di sospensione della licenza o dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività ovvero dell'attività medesima e i provvedimenti di sospensione dell'iscrizione ad albi o ordini professionali a carico dei soggetti ai quali sono state contestate più violazioni degli obblighi di emissione di scontrini, ricevute fiscali, certificazione di corrispettivi o degli obblighi di regolarizzazione di acquisto di mezzi tecnici per le telecomunicazioni di cui all'articolo 74, primo comma, lettera d) del d.P.R. 663 del 1972.

Infine, si ritengono esclusi dalla sospensione coloro che commettono, dopo l'entrata in vigore del presente decreto, una delle seguenti violazioni:

- Obblighi di emissione di scontrini;
- Obblighi di emissione di ricevute fiscali;

- Obblighi di emissioni di certificazione dei corrispettivi;
- Obblighi di regolarizzazione di acquisto di mezzi tecnici per le telecomunicazioni.

ARTICOLO 152

SOSPENSIONE DEI PIGNORAMENTI DELL'AGENTE DELLA RISCOSSIONE SU STIPENDI E PENSIONI

La norma, ma non è una novità, è involuta. Più semplicemente essa dispone che è sospeso l'obbligo del terzo pignorato di accantonare le somme derivanti da un ordine di pagamento ai sensi dell'art. 72-bis o da una esecuzione ordinaria presso terzi.

Tale obbligo di accantonamento (e di non pagamento) riguarda solo le somme depositate presso il, terzo (Banche, enti ecc.) costituite da stipendi e pensioni e, quindi, non si estende ad altre somme depositate, aventi natura diversa.

La norma in commento, a ben vedere, non inibisce all'ente creditore di emettere l'ordine ex art. 72-bis o un atto di pignoramento ordinario anche nel periodo di sospensione, decorso il quale il terzo pignorato, essendo scaduto il termine (del 31 agosto) deve provvedere ad eseguire l'ordine dell'Ente creditore.

ART.154

PROROGA DEL PERIODO DI SOSPENSIONE DELLE ATTIVITA' DELL'AGENTE DELLA RISCOSSIONE

A dispetto del titolo, la norma si applica non solo all'agente della riscossione ma anche ai soggetti (enti locali ed i loro concessionari) che hanno emesso nel periodo richiamato l'ingiunzione fiscale, ovvero l'accertamento esecutivo, per il recupero dell'entrata pubblica. Come è noto, l'art. 68 del D.L. n. 18/2020, richiamato dalla norma in commento, dispose la sospensione dei termini entro i quali il contribuente avrebbe dovuto versare l'imposta (o il canone) richiesta con la cartella di pagamento o con l'ingiunzione fiscale. La sospensione aveva effetto per i termini di pagamento scadenti nel periodo dall'8 marzo al 31 maggio 2020; l'articolo 165 in epigrafe ha prorogato tale ultimo termine al 31 agosto 2020.

Pertanto, i versamenti sospesi devono essere effettuati, in una unica soluzione, entro il mese di settembre 2020.

In altri termini, se il concessionario ha notificato una ingiunzione, intimando il pagamento della somma entro una data compresa tra l'8 marzo ed il 31 agosto, il contribuente può versare la somma ingiunta entro il 30 settembre successivo. E' di tutta evidenza che l'ingiunzione emessa consente all'Ente o al suo concessionario, di procedere ad esecuzione forzata in caso di mancato pagamento protrattosi oltre il 30 settembre.

Se, invece, l'ingiunzione è stata notificata prima (es. entro il 6 gennaio 2020) ed il termine di scadenza di 60 giorni in essa previsto è precedente alla data dell'8 marzo, la sospensione non opera e, quindi, l'ente o il concessionario può pretendere il pagamento e, in mancanza, procedere ad esecuzione forzata.

In merito alla esecuzione forzata, va chiarito che, in applicazione della disposizione contenuta nel precedente art. 163, il pignoramento presso terzi di stipendi, salari, pensioni ecc., effettuati

prima dell'entrata in vigore del D.L. in esame sono improduttivi di effetti immediati per il venir meno dell'obbligo del terzo pignorato (di solito banca o inps); tale obbligo ha effetto fino al 30 settembre, data dopo la quale cessano gli effetti della sospensione ed il terzo deve ottemperare al versamento della somma portata nel titolo o indicata nell'ordine ex art. 72.bis del DPR n. 602/73.

Va segnalato che la disposizione in esame non sembra vietare all'ente, o al suo concessionario, di emettere il titolo esecutivo (ingiunzione, accertamento esecutivo) anche nell'arco temporale sopra citato (8 marzo – 30 settembre 2020), a patto che indichi nell'atto ingiuntivo o atto di accertamento esecutivo, che l'adempimento deve intervenire entro il 30 settembre 2020.

ART. 157

PROROGA DEI TERMINI AL FINE DI FAVORIRE LA GRADUALE RIPRESA DELLE ATTIVITA' ECONOMICHE E SOCIALI

Con una esposizione letterale poco felice la norma afferma che non si tiene conto dei termini decadenziali relativi agli atti di accertamento, di contestazione, di irrogazione delle sanzioni ecc. che maturano nel periodo di sospensione che va dall'8 marzo al 31 dicembre 2020; tali atti, la cui efficacia è prorogata, dovranno essere emessi entro il 31 dicembre 2020 e notificati nel periodo compreso tra il 1 gennaio ed il 31 dicembre 2021.

Tale previsione persegue un duplice fine:

- quello di prorogare il termine decadenziale, consentendo, per fare un esempio, per l'IMU o la ICP riferita al periodo d'imposta 2015, di notificare l'atto entro il 31/12/2021, ovvero un anno dopo , in deroga all'art. 3, comma 3, del Dlgs n. 212/200 a mente del quale *“I termini di prescrizione e decadenza per gli accertamenti non possono essere prorogati*);
- quello di evitare che, spinti dall'esigenza di non incorrere in decadenze (realizzabili tra il 9 marzo ed il 31 dicembre 2020) gli uffici concentrassero le notifiche degli atti impositivi nel breve periodo.

Il primo comma, a ben vedere, è una norma di favore per il fisco essendo diretta ad evitare che il mancato esercizio della potestà impositiva nei termini, comporti l'impossibilità di esercitarla successivamente per sopraggiunta estinzione del diritto dell'ente impositore. Si tratta, come si evince agevolmente dal titolo, di una proroga dei termini di notifica.

Di più agevole lettura è il successivo comma 2, a mente del quale, dall' 8 marzo 2020 non si procede agli invii di comunicazioni o atti relativi alle indicate entrate erariali (IVA, Imposte dirette, addizionale tassa automobilistica ecc.).

Tali atti sono *“elaborati o emessi, anche se non sottoscritti, entro il 31 dicembre 2020” e “sono notificati e messi a disposizione (?) entro il 31 dicembre 2020” e “notificati, inviati o messi a disposizione nel periodo compreso tra il 1 gennaio ed il 31 dicembre 2021”*. La fretta ed il clima nei quali è stata elaborata questa norma costituisce l'unica giustificazione alla confusione che la caratterizza.

Costituisce motivo di sollievo rilevare che gli atti elencati non si riferiscono ad entrate degli enti locali, mentre permane il dubbio sulla applicabilità alle stesse della disposizione contenuta nel primo comma data la riferibilità del 5 e del 6° comma alla

elaborazione “risultante dai sistemi informativi dell’Agenzia delle entrate” ed ai provvedimenti del direttore della medesima Agenzia.

ART. 181
SOSTEGNO DELLE IMPRESE DI PUBBLICO ESERCIZIO

Il testo della norma che per ben tre volte è stato riscritto prima che il decreto passasse alla firma del Capo dello Stato, desta qualche perplessità. La ultima riscrittura ha condotto ad un generale esonero dal pagamento della tassa o del canone dal 1° maggio al 31 ottobre 2020, ovvero per un periodo diverso da quello dell’emergenza COVID 19 che ha costretto i pubblici esercizi alla chiusura completa.

E’ ragionevole attendersi modifiche in sede di conversione in legge

E’ prevista un fondo con una dotazione di 127 milioni per l’anno 2020 per il ristoro ai Comuni delle minori entrate, mentre nulla è previsto per le minori entrate dei soggetti affidatari del servizio di accertamento e riscossione delle entrate, i veri “invisibili” di questa manovra finanziaria.

IL PRESIDENTE
Avv. Pietro di Benedetto

ANACAP: SEGNALAZIONE AL COMUNE DI TRINATAPOLI.

Ill.mo Sig. Sindaco del Comune di Trinitapoli
a mezzo pec protocollo@pec.vivitrinitapoli.info
Alla ANAC -Autorità Nazionale Anticorruzione
A mezzo pec protocollo@pec.anticorruzione.it
Alla Procura della Corte dei Conti della Puglia
a mezzo pec puglia.procura@corteconticert.it

L’affidamento a terzi delle attività di supporto e/o propedeutiche all’accertamento ed alla riscossione delle entrate degli enti locali deve avvenire in favore di soggetti iscritti obbligatoriamente in separata sezione dell’albo di cui all’art. 53 del D.Lgs n. 446/97.

Nei termini di cui sopra è la riforma di recente intervenuta con l’art. 1, comma 805 e segg., della legge di bilancio per il 2020, con il quale si è posto fine ai frequenti episodi distorsivi della concorrenza, con aggiramento ed elusione della norma che, invero, già imponeva l’iscrizione all’albo dei soggetti che intendevano gestire “le relative attività” di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali.

Alla luce della normativa innanzi richiamata la determina n.8 del 15.04.20, di aggiudicazione del “servizio di gestione delle entrate tributarie ed extratributarie del Comune di Trinitapoli, comprensivo di fornitura di un sistema informativo integrato, presidio tecnico presso l’ufficio tributi, servizi specifici, di supporto specialistico, operativo ed amministrativo, assistenza tecnica, conduzione operativa, gestione e manutenzione- Durata 72 mesi” in favore della Ditta “Golem Plus Srl,” è illegittima e va revocata, unitamente a tutto il procedimento di gara.

La società aggiudicataria del servizio – che sotto il profilo della garanzia patrimoniale, come rilevasi dalla visura della CCIAA ha un capitale sociale di € 10.000,00 dei quali 2.500 versati, a fronte di un contratto per un valore di € 780.000,00 IVA esclusa - non è iscritta all’albo e, quindi non ha titolo per gestire un servizio che comporta la formazione di atti amministrativi e l’espletamento di funzioni eminentemente pubblicistiche.

A tal proposito, non rileva l’eventuale rilievo secondo il quale il procedimento di gara è stato avviato prima dell’entrata in vigore della norma sopra richiamata perché, dato l’oggetto del contratto, il requisito dell’iscrizione all’albo previsto dall’art.53 del Dlgs n.446/97 doveva essere già previsto nel bando, in considerazione dell’oggetto della prestazione richiesta che, a ben vedere, va ben oltre la mera attività di supporto.

Come si evince dall’esame degli artt.6, 7 ed 8 del Capitolato, la società aggiudicataria dovrà svolgere, tra le altre, le seguenti attività:

“c) bollettazione dei tributi, mediante la stampa, l’imbustamento, la predisposizione (compilazione di buste e ricevute di ritorno e relativa allegazione, ecc.) e la spedizione degli avvisi di pagamento/liquidazione/accertamento debitamente motivati relativi ai tributi oggetto del presente servizio, comprensivi di bollettini postali/modelli F24 e delle comunicazioni ai contribuenti che l’Ente riterrà opportuno allegare;

d) gestione di eventuali avvisi bonari e solleciti di pagamento;

e) gestione dei dati e dei versamenti effettuati dai contribuenti su conti di esclusiva titolarità dell’Ente;

f) rendicontazione dei pagamenti eseguiti con bollettini postali e bancari, a mezzo F24 e con altri mezzi di pagamento messi a disposizione dal mercato;

g) **rendicontazione degli incassi e loro contabilizzazione per entrata;**

h) **gestione dell’attività di accertamento dei tributi;**

omissis

m) il supporto (?) alla gestione delle attività di *front-office* e di *back-office*, nonché supporto alla gestione delle comunicazioni e dei rapporti con i diversi soggetti coinvolti lungo tutte le fasi del processo;

Per quanto riguarda i tributi maggiori (IMU – TARI):

q) predisposizione della documentazione necessaria per il recupero di imposta nei confronti dei contribuenti morosi, con ogni successivo adempimento a carico della società concessionaria;

r) **predisposizione ruoli;**

s) **emissione solleciti di pagamento;**

t) **acquisizione della dichiarazione e caricamento delle stesse nella procedura informatica;**

u) istruttoria delle pratiche di richiesta di rimborso ;

v) relazione su eventuali controversie, rimborsi, rateizzazioni, etc.; w) caricamento F24 nella banca dati informatica;

x) riscontro versamenti - Monitoraggio dei flussi delle entrate;

y) attività di sportello e supporto al cittadino/utente.

Da quanto sopra appare di tutta evidenza che i compiti della società affidataria non sono (solo) di supporto, ma si connotano **come attività di accertamento e riscossione delle entrate**, per le quali è necessaria una specifica qualificazione ed un apposito requisito professionale, qual è quello dell'iscrizione al predetto albo.

Ma il *vulnus* iniziale che informa gli atti di gara, si riverbera anche nella fase di esecuzione del contratto in quanto il requisito tecnico in capo al soggetto affidatario **deve essere sempre attuale ed immanente**, anzi, costituisce condizione ineludibile per la validità degli atti emessi nel corso della gestione del servizio.

Invero, ragioni di opportunità e di prudenza imponevano, una volta pubblicata la legge di bilancio 2020 contenente la novella legislativa, che si sospendessero le operazioni di gara che, invece, sono proseguite, con sedute da parte della commissione giudicatrice avvenute nel periodo gennaio-marzo 2020.

Ma vi sono altri profili dell'intero procedimento di gara che destano qualche perplessità e che non possono essere sottaciuti. Viene, infatti, subito in evidenza un dato singolare ed inedito: **la mancata previsione nel bando e nel disciplinare di un qualsivoglia requisito professionale e finanziario da parte delle imprese partecipanti.**

Ciò ha consentito ad una società munita della sola iscrizione alla CCIAA e con un capitale di 10.000,00, dei quali 2.500 versati, partecipata dalla GOLEM Malta Limited (società *offshore* con sede in Malta), di divenire aggiudicataria di un servizio di rilevante entità sul piano finanziario, che dovrebbe assicurare la gestione delle entrate del Comune per un valore superiore a **8 milioni di euro l'anno, con un costo di € 780.000,00**

A completamento dello quadro in cui si inserisce la vicenda vale segnalare che la GOLEM PLUS s.r.l. è stata (ed è ancora, fino all'1.07.2020) affidataria di servizi da parte del Comune, a seguito di ripetute determinazioni di affidamento (la prima n. 56 del 29.05.2017, l'ultima n. 657 del 18.07.2019) che, via via, hanno fissato in aumento il corrispettivo contrattuale.

In conclusione, si chiede l'annullamento del procedimento di gara e la revoca della disposta aggiudicazione per i prospettati profili di illegittimità, con l'indizione, ove l'Ente ritenesse persistente l'interesse pubblico, di un nuovo procedimento in conformità alla vigente normativa.

Roma, 4 maggio 2020.

Il Presidente
Avv. Pietro di Benedetto