



DELIBERA N. 86

11 marzo 2026.

Oggetto

Istanza singola di parere per la soluzione delle controversie ex articolo 220, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36, presentata da Concessioni & Consulenze S.r.l. - Gara Europea a procedura aperta per affidamento dei servizi di supporto alla gestione ordinaria dell'IMU e della TARI e affidamento in concessione dei servizi di gestione, accertamento e riscossione coattiva delle entrate comunali - CIG: BA0CF244A1 - Importo euro: 3.965.113,20 - S.A.: Comune di Casalnuovo di Napoli

UPREC/PRE/0063/2026/M/PREC

Riferimenti normativi

Art. 10, comma 3, d.lgs. 36/2023

Art. 100, comma 11, d.lgs. 36/2023

Parole chiave

Appalto di servizi – Requisiti di partecipazione – Sindacato

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione

nell'adunanza dell'11 marzo 2026

DELIBERA

VISTA l'istanza acquisita al prot. n. 11417 del 5 febbraio 2026, con cui la Concessioni & Consulenze S.r.l. ha lamentato l'impossibilità di partecipare alla procedura di gara in oggetto, attesa la presenza nei documenti di gara di requisiti di capacità tecnica e professionale stringenti, contrastanti con il disposto dell'art. 100, comma 11 e dell'art. 10, comma 3, del Codice, che non

consentono o non incentivano l'accesso al mercato e la possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese;

CONSIDERATO, in particolare, che le censure dell'istante concernono:

- La richiesta dell'avvenuta esecuzione, negli ultimi 10 anni, di *"servizi di gestione ordinaria, accertamento e riscossione coattiva delle entrate locali in almeno 3 Comuni aventi numero di abitanti pari o superiore a quello della Stazione Appaltante"*. Tale requisito sarebbe lesivo del principio del *favor participationis*, in quanto volto a circoscrivere la partecipazione alle sole imprese che hanno svolto servizi analoghi in almeno tre Comuni con classe demografica non inferiore a 48.000 abitanti (tale è, infatti, il numero di abitanti del Comune di Casalnuovo di Napoli);
- La richiesta che almeno uno dei predetti servizi sia comprensivo del servizio di accertamento e riscossione coattiva dell'imposta di soggiorno. Tale requisito restringe ulteriormente la partecipazione: invero delle 85 società iscritte alla Sezione prima dell'Albo Nazionale dei Concessionari istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze di cui all'art. 53 del D.Lgs 15.12.1997, n. 446, pochissime sarebbero quelle che posseggono quest'ulteriore condizione, tra le quali la società uscente. Inoltre, tenuto conto che l'oggetto dell'appalto/concessione riguarda tutte le entrate del comune, esso necessariamente comprende l'accertamento e la riscossione dell'imposta di soggiorno, che *"è una entrata comunale di semplice gestione. Anche questo è un balzello diretto ad eliminare la concorrenza e favorire l'impresa già concessionaria del servizio. Senza aggiungere che non è ben chiara all'istante la ragione per la quale solo per il servizio di accertamento e riscossione coattiva dell'imposta di soggiorno si richiede la gestione di un solo Comune di popolazione pari a quello appaltante e non anche di tre Comuni, come per gli altri servizi oggetto di gara"*;

VISTO l'avvio del procedimento comunicato in data 11 febbraio 2026;

VISTA la memoria della Stazione appaltante, acquisita al prot. n. 15611 del 26 febbraio 2026. Il Comune di Casalnuovo di Napoli, nel rigettare tutte le contestazioni avanzate, ha rappresentato di aver agito nel perseguimento dell'interesse pubblico, operando un opportuno bilanciamento tra l'esigenza di selezionare un soggetto professionalmente affidabile ed il rispetto del principio dell'accesso al mercato;

VISTO il vigente Regolamento di precontenzioso;



VISTA la documentazione in atti;

CONSIDERATO che la questione di diritto articolata dall'istante richiede di svolgere talune brevi premesse sui limiti cui soggiace il potere della Stazione appaltante nella fissazione dei requisiti di partecipazione ad una procedura di gara e, correlativamente, sul sindacato esercitabile (dal giudice e dall'Autorità) sulle scelte discrezionalmente operate dalla Stazione appaltante;

CONSIDERATO che, prendendo le mosse dalla disciplina codicistica, si ricorda che l'art. 10, comma 3, statuisce che "*Fermi i necessari requisiti di abilitazione all'esercizio dell'attività professionale, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono introdurre requisiti speciali, di carattere economico-finanziario e tecnico-professionale, attinenti e proporzionati all'oggetto del contratto, tenendo presente l'interesse pubblico al più ampio numero di potenziali concorrenti e favorendo, purché sia compatibile con le prestazioni da acquisire e con l'esigenza di realizzare economie di scala funzionali alla riduzione della spesa pubblica, l'accesso al mercato e la possibilità di crescita delle micro, piccole e medie imprese*"; l'art. 100, comma 2, dispone l'obbligo delle Stazioni appaltanti di richiedere requisiti proporzionati e attinenti all'oggetto della gara; il successivo comma 11 prevede che la capacità tecnica e professionale è comprovata dall'avvenuta esecuzione, negli ultimi dieci anni dalla data di indizione della procedura di gara, di contratti analoghi a quello in affidamento anche a favore di soggetti privati;

CONSIDERATO che, dal complesso delle disposizioni citate – contenenti precetti e indirizzi già presenti nei precedenti codici – la giurisprudenza ne ha tratto il convincimento di un'ampia discrezionalità della Stazione appaltante nella redazione degli atti di gara e nell'introduzione di disposizioni atte a limitare la platea dei concorrenti, purché tale scelta non sia eccessivamente ed irragionevolmente limitativa della concorrenza, in quanto correttamente esercitata attraverso la previsione di requisiti pertinenti e congrui rispetto allo scopo perseguito, e risponda, quindi, oltre che alla legalità formale, ai parametri della ragionevolezza e della proporzionalità rispetto alla tipologia e all'oggetto dello specifico appalto (cfr. Cons. Stato, sez. III, 20.03.2020 n. 2004; 02.03.2020 n. 1484; sez. V, 23.09.2015 n. 4440) e considerato, inoltre, che le prescrizioni di gara devono essere frutto di una adeguata istruttoria, nonché ragionevoli e proporzionali rispetto all'interesse perseguito dalla Stazione appaltante, in modo da contemperare l'interesse pubblico ad ottenere il miglior



servizio con il massimo risparmio di spesa, assicurando, nel contempo, la partecipazione alla gara di una pluralità di concorrenti che consenta all'amministrazione di aggiudicare l'appalto a quella ritenuta più vantaggiosa dopo aver vagliato una molteplicità di offerte (cfr. Cons. Stato, sez. V, 15.11.2021 n. 7597; ANAC, delibera n. 32 del 17.01.2024);

CONSIDERATO che, sul punto, la giurisprudenza ha osservato che: *"I requisiti di partecipazione ad una gara sono fissati dall'autorità amministrativa con ampia discrezionalità, sindacabile solo per manifesta arbitrarietà e irragionevolezza, dovendo la loro previsione essere correlata a circostanze giustificate e risultare funzionale all'interesse pubblico perseguito. La Direttiva n. 2014/24/UE, d'altronde, prevede, con riferimento alle capacità tecniche e professionali, che le Amministrazioni aggiudicatrici possano imporre requisiti per garantire che gli operatori economici possiedano le risorse umane e tecniche e l'esperienza necessarie per eseguire l'appalto con un adeguato standard di qualità, confermando l'impostazione secondo la quale la P.A. ha interesse ad incentivare la partecipazione alle gare di soggetti particolarmente qualificati, che garantiscano elevati standards qualitativi al fine di svolgere al meglio le prestazioni oggetto di gara. Pertanto, il punto di equilibrio del sistema non è dato dal numero di concorrenti operanti sul mercato in grado di offrire il prodotto richiesto, ma dall'esistenza o meno di una ragionevole e proporzionata esigenza del committente pubblico che giustifica la domanda di un prodotto offerto solo da poche imprese (così, recentemente, Consiglio di Stato n. 431/2023; tra le più recenti in materia si vedano anche Consiglio di Stato n. 5992/2023, n. 7649/2023, Tar Aosta n. 19/2023)"* (cfr. T.A.R. Lazio, sez. II, 11/09/2023, n. 13700);

CONSIDERATO che le predette conclusioni appaiono supportate anche dalla codificazione, nel corpo d.lgs. 36/2023, dei principi del risultato (art. 1) e della fiducia (art. 2) che, rafforzando l'autonomia decisionale della Stazione appaltante, ampliano i poteri valutativi e la discrezionalità dell'amministrazione in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile. La relazione tra il principio del risultato e quello della fiducia è ben colta da una pronuncia del Consiglio di Stato, che così recita: *"L'affermazione secondo cui "il legislatore ha inteso valorizzare il comportamento legittimo, trasparente e corretto dell'amministrazione e degli operatori economici, che si presume tale, e che non si fonda più sul "sospetto" è del tutto corretta. L'appellante, però, da tale corretta premessa non trae altrettanto corrette*

conclusioni. Il principio della fiducia di cui all'art. 2 del nuovo Codice dei contratti pubblici amplia i poteri valutativi e la discrezionalità della p.a., in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile. Il principio del risultato e quello della fiducia sono avvinti inestricabilmente: la gara è funzionale a portare a compimento l'intervento pubblico nel modo più rispondente agli interessi della collettività nel pieno rispetto delle regole che governano il ciclo di vita dell'intervento medesimo." (Cons. Stato, sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924). Tuttavia, non si tratta "di una fiducia unilaterale o incondizionata" perché "da un lato, invero, la disposizione precisa che la fiducia è reciproca e investe, quindi, anche gli operatori economici che partecipano alle gare" (in coerenza con molti istituti del codice, anche di derivazione europea, come il soccorso istruttorio e il c.d. self-cleaning) e, dall'altro, "la fiducia è legata a doppio filo a legalità, trasparenza e correttezza, rappresentando, sotto questo profilo, una versione evoluta del principio di presunzione della legittimità dell'azione amministrativa". (Relazione illustrativa al d.lgs. 36/2023);

RITENUTO, nel contesto sopra descritto, che il requisito consistente nell'avvenuta esecuzione, negli ultimi 10 anni, di "*servizi di gestione ordinaria, accertamento e riscossione coattiva delle entrate locali in almeno 3 Comuni aventi numero di abitanti pari o superiore a quello della Stazione Appaltante*" è pertinente con l'oggetto dell'affidando contratto e non macroscopicamente sproporzionato, tenuto conto che la richiesta concerne Comuni aventi lo stesso numero di abitanti di quello che ha indetto la gara, che il numero di pregressi servizi analoghi (pari a 3) è coerente con la durata quadriennale dell'affidando contratto e non oltremodo difficile da soddisfare nell'arco temporale (10 anni) preso a riferimento;

RITENUTO, al contrario, che la richiesta del pregresso svolgimento del servizio di gestione dell'imposta di soggiorno appare irragionevolmente limitativa della partecipazione, atteso che, per un verso, il suddetto tributo è diffuso in molti enti locali e non pare presentare, *prima facie*, difficoltà o complessità tali da giustificare un trattamento diverso rispetto alle altre entrate comunali o, meglio, da richiedere una pregressa esperienza *ad hoc* nella sua gestione; dall'altro, né negli atti di gara né nelle memorie procedurali il Comune di Casalnuovo di Napoli ha fornito opportune motivazioni a sostegno della scelta operata, ovvero non ha chiarito le ragioni per cui la pregressa esperienza in servizi analoghi – gestione accertamento e riscossione di entrate comunali –



non possa essere sufficiente a dimostrare l'affidabilità e la competenza dell'operatore economico nella gestione dell'imposta di soggiorno;

Il Consiglio

Ritiene, nei limiti delle argomentazioni e motivazioni che precedono, che:

- il requisito consistente nell'avvenuta esecuzione, negli ultimi 10 anni, di *"servizi di gestione ordinaria, accertamento e riscossione coattiva delle entrate locali in almeno 3 Comuni aventi numero di abitanti pari o superiore a quello della Stazione Appaltante"* appare pertinente con l'oggetto dell'affidando contratto e non macroscopicamente sproporzionato;
- la richiesta che almeno uno dei predetti servizi sia comprensivo del servizio di accertamento e riscossione coattiva dell'imposta di soggiorno introduce una ingiustificata restrizione all'accesso alla gara.

La Stazione appaltante è tenuta a rimuovere, in autotutela, il suddetto requisito, individuando, se del caso, altre modalità meno restrittive della concorrenza per assicurarsi un servizio qualitativamente ottimale (ad esempio mediante l'inserimento di criteri di valutazione delle offerte tarati sull'imposta di soggiorno).

Ai sensi dell'art. 220, comma 1, del d.lgs. 36/2023, la stazione appaltante che non intenda conformarsi al parere comunica, con provvedimento da adottare entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, che può proporre il ricorso di cui al comma 3 del medesimo articolo.

Il Presidente

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la segreteria del Consiglio in data 18 marzo 2026

Il Segretario Valentina Angelucci