

N. 01336/2011 REG.PROV.COLL.
N. 00820/2011 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 820 del 2011, proposto da:
Societa' Consortile Per Azioni Sermetra e S.n.c. Euro P.A.,
rappresentata e difesa dagli avv. Proff. Carlo Emanuele Gallo,
Riccardo Villata, avv.ti Giorgio Tarabini, Andreina Degli Esposti,
con domicilio eletto presso Carlo Emanuele Gallo in Torino, via
Pietro Palmieri, 40;

contro

Regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Chiara Candiollo,
con domicilio eletto presso la stessa in Torino, piazza Castello, 165;
Consorzio Per il Sistema Informativo (Csi-Piemonte), rappresentato
e difeso dagli avv. Stefano Cresta, Maria Angela Laurino, Pietro Di
Benedetto, con domicilio eletto presso l'avv. Stefano Cresta in
Torino, via Bertola, 2;

nei confronti di

Gestione Esazioni Convenzionate - Gec S.p.A. non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del Bando Gara Europea per il servizio di riscossione tassa auto della Regione Piemonte e delle Entrate degli altri Enti locali piemontesi e funzioni correlate indetta dal C.S.I. Piemonte, Consorzio Servizi Informatici trasmesso alla Commissione della Comunità Europea in data 23.5.2011 e pubblicato il successivo 25.5.2011; dei Capitolati Speciali e degli altri atti e documenti che costituiscono parte integrante ed essenziale, nonché di ogni atto di esso presupposto o consequenziale

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Piemonte e di Consorzio Per il Sistema Informativo (Csi-Piemonte);

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'Udienza pubblica del giorno 1 dicembre 2011 il dott. Alfonso Graziano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.1. Il C.S.I., Consorzio per il sistema informativo del Piemonte, su

mandato della Regione Piemonte, indicava una gara d'appalto europea da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, intesa all'affidamento del servizio di accertamento e riscossione della tassa automobilistica e di un serie di imposte comunali quali l'ICI, la TARSU, il COSAP e la TOSAP.

E' da premettere che la riscossione della tassa automobilistica nella Regione Piemonte era stata affidata, conformemente a quanto avviene – riferiscono le ricorrenti – nelle altre Regioni, alle agenzie facente parti della Società consortile Sermetra ricorrente fino al 31.12.1999, ma da quella data la relativa convenzione non è stata più rinnovata poiché la Regione Piemonte, avvalendosi dell'avvalimento consentito in via residuale dal D.M. n. 418/1998 per permettere alle Regioni di avvalersi delle competenze dell'ACI o di altro ente pubblico idoneo, ha incaricato per la riscossione in parola, un consorzio di imprese bancarie, tra cui l'odierna controinteressata G.E.C. S.p.A., solo nei confronti della quale l'incarico è stato prorogato fino ad oggi, poiché, come detto, la convenzione stipulata con Sermetra è scaduta il 31.12.1999.

Caratteristica del servizio svolto dalla G.E.C è l'utilizzazione del sistema di pagamento "off-line" costituito dal modulo MAV, da pagare in banca o agli uffici postali e non già del sistema di pagamento "on-line" proprio delle agenzie aderenti alla Sermetra o delle delegazioni ACI. Siffatto sistema di riscossione è stato prescelto dalla Regione Piemonte a partire dal 2004.

L'art. 8.2., lett. h) delle Norme generali del Capitolato speciale d'appalto (doc. 13 produzione ricorrenti) impone a pena di esclusione ai partecipanti alla gara anche se riuniti in ATI o in Consorzio, il possesso dell'iscrizione all'albo dei soggetti abilitati alle attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate degli enti locali, istituito con D.M. n. 289/2000 e contemplato dall'art. 53 del D.lgs. n. 446/1997 istitutivo dell'IRAP. La lett. l) dell'articolo citato del Capitolato impone poi il possesso della certificazione di qualità conforme alle norme europee della serie UNI EN ISO 9001.2008 rilasciata dai soggetti accreditati, per le attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi.

Analogamente dispone l'art. 8.3, lett. a) relativamente alle imprese riunite in R.T.I., GEIE o Consorzio. Inoltre lo "schema di proposta tecnica" allegato sub B) al Capitolato speciale d'appalto deve prospettare l'attivazione di un sistema di riscossione interamente basato su uno o più bollettini di pagamento pre – compilati (MAV).

La Semetra S.p.a società consortile e la Euro P.A. nell'interesse, evidentemente, delle agenzie di pratiche auto loro aderenti, che sono abilitate alla riscossione delle tasse automobilistiche ex art. 31, comma 42, L. n. 448/1998, insorgono avverso la gara in questione impugnando gli articoli suindicati della lex specialis là dove esse fanno carico alle imprese partecipanti alla gara di essere iscritte al predetto Albo tenuto presso il Ministero delle Finanze anche relativamente al servizio di riscossione della tassa automobilistica, il

cui pagamento solitamente e prevalentemente si effettua con il sistema “online” presso le agenzie ACI, di pratiche auto quali quelle aderenti alla ricorrente e le tabaccherie all’uopo abilitate.

1.2. In vista della Camera di Consiglio del 28.7.2011 fissata per la trattazione dell’incidente cautelare il C.S.I. e la Regione Piemonte depositavano memoria di costituzione con la quale sollevavano in limine litis diverse eccezioni di carenza di legittimazione ad agire oltre che di difetto di interesse al ricorso in capo alle ricorrenti, prevalentemente appuntate su: 1) la circostanza che le medesime non avevano presentato domanda di partecipazione alla gara; 2) l’assenza, nelle clausole capitolari impugnate, del carattere escludente dalla procedura, atteso che le ricorrenti ben avrebbero potuto, per parteciparvi, ricorrere all’istituto dell’avvalimento con impresa iscritta al contestato Albo di cui all’art. 53, d.lgs. n. 446/1997; 3) l’omessa impugnazione della deliberazione regionale n. 36/2001, con la quale la Regione dava mandato al C.S.I. di individuare mediante gara il soggetto che avrebbe gestito la riscossione della tassa automobilistica.

Le ricorrenti hanno replicato e controdedotto a siffatte eccezioni, oltre che corroborare nel merito le censure di cui al ricorso introduttivo, con memoria prodotta il 15.11.2011.

1.3. Alla Camera di Consiglio del 28/7/2011 la Sezione accoglieva con Ordinanza n. 512/2011 la domanda cautelare motivando diffusamente la sussistenza del *fumus boni iuris* del ricorso.

Tale pronuncia interinale veniva confermata in appello dal Consiglio

di Stato, Sez. V, con Ordinanza n. 4231/2011.

La stazione appaltante, la Regione e le ricorrenti producevano memorie il 15.11.2011 e memorie di replica rispettivamente il 19.11.2011 e il 18.11.2011.

All'Udienza pubblica del 1.12.2011, udita la relazione dei procuratori delle parti come indicati nel verbale e la Relazione del Primo Referendario Alfonso Graziano, il ricorso è stato ritenuto in decisione.

Esso è affidato a tre motivi che saranno illustrati in diritto in uno con il loro distinto scrutinio.

DIRITTO

1.1. Deve preliminarmente il Collegio farsi carico di scrutinare le suaccennate eccezioni di carenza di legittimazione ad agire a difetto di interesse al ricorso sollevate dalle parti resistenti.

1.2. Quanto alla prima, puntualizzata sull'omessa presentazione della domanda di partecipazione alla gara da parte delle ricorrenti, richiama al riguardo il Collegio il fin troppo noto e radicato orientamento della giurisprudenza, condivisa dal Collegio (per tutte Consiglio di Stato, Sez. IV, 4.6.2009, n. 3448 e Consiglio di Stato, Sez. VI, 18.9.2009, n. 5626) secondo il quale in presenza di una clausola della *lex specialis* che imponga, a pena di esclusione – come nel caso di specie – il possesso di un requisito di partecipazione di cui il concorrente sia privo, non necessita, al fine di radicare nel medesimo la legittimazione al ricorso, la previa presentazione della

domanda di partecipazione alla gara, la quale si risolverebbe in un inutile formalismo poiché l'esclusione dalla procedura sarebbe certa.

L'eccezione è, dunque, infondata e va, pertanto disattesa.

1.3. Analoga sorte riserva il Collegio all'eccezione di carenza di interesse a ricorrere in capo alle ricorrenti, stante l'assenza nelle contestate clausole del carattere escludente dalla procedura, dal momento che l'aspirante privo del dibattuto requisito di iscrizione ben avrebbe potuto ricorrere all'istituto dell'avvalimento con impresa all'uopo iscritta all'apposito Albo dei soggetti riscossori delle entrate degli enti locali.

1.4. Per contro, osserva il Collegio che detto istituto sostanzia una facoltà per le imprese partecipanti alle gare ed è inteso a favorire ed ampliare le possibilità di partecipazione alle stesse, ma non vale a privare del carattere escludente una clausola che imponga a pena di esclusione un determinato requisito di partecipazione, sia ai concorrenti singoli che a quelli riuniti in r.t.i. o consorzio.

Che, altrimenti, il ricorso all'avvalimento, lungi dall'assurgere a strumento agevolativo della partecipazione alla gara, determinerebbe una ingiustificata compressione della libertà di impresa e di iniziativa economica, addirittura fungendo non da strumento per agevolare il favor participationis, ma da congegno processuale necessario a radicare l'interesse a ricorrere a fronte di una clausola escludente.

A parere del Collegio un simile risultato, che – ripetesì – produrrebbe una compressione della libertà di iniziativa economica,

snaturerebbe per ciò stesso l'istituto stesso dell'avvalimento, che è sorto, invece, proprio per favorire la più ampia partecipazione alle gare.

Valga inoltre evidenziare che le ricorrenti non potevano considerare la possibilità di ricorrere all'avvalimento con un soggetto abilitato ex art. 53, d.lgs. n. 446/1997 poiché la riscossione accanto alla tassa automobilistica, anche dei tributi locali non era affatto un dato certo in quanto, come meglio si dirà infra, al momento della scadenza dei termini di presentazione delle offerte non vi era certezza dell'adesione di enti locali alla convenzione stipulando con la Regione.

Sarebbe stato conseguentemente arduo per le ricorrenti reperire un soggetto riscossore delle entrate locali iscritto all'albo dell'art. 53, d.lgs. n. 446/1997, disponibile a prestare loro in avvalimento i propri requisiti a fronte di una gara che prospettava del tutto aleatoria ed incerta l'attività di riscossione delle entrate degli enti locali, stante la mancata formale adesione dei Comuni alla convenzione regionale al momento della scadenza dei termini di presentazione delle offerte.

L'eccezione in disamina si appalesa pertanto infondata e va disattesa.

1.5. Secondo altra eccezione, per la quale l'iscrizione all'Albo ex art. 53 d.lgs. cit. è requisito essenziale che deve essere posseduto per la riscossione coattiva della tassa automobilistica a mezzo dell'ingiunzione fiscale, per cui le ricorrenti difetterebbero di interesse a ricorrere indipendentemente dalla messa a gara dei tributi

locali, va opposto che l'iscrizione in parola è condizione necessaria – come meglio si spiegherà trattando il merito del ricorso – solo allorché sia prevista esclusivamente la riscossione coattiva, ma non quando la riscossione sia anche e prevalentemente quella volontaria, come nel caso della riscossione della tassa automobilistica.

L'eccezione di difetto di interesse in scrutinio si profila pertanto infondata e va disattesa.

1.6. Venendo all'ultima eccezione sollevata dalle resistenti, a stare alla quale il gravame in epigrafe sarebbe inammissibile per l'omessa impugnazione della Deliberazione regionale n. 36/2001 con cui la Regione ha dato mandato al C.S.I. di indire la gara all'esame, evidenzia il Collegio come detta deliberazione fosse priva di attitudine e capacità lesiva immediata, sostanziando un atto prodromico non avente effetti esterni, neanche anticipatori, idonei ad incidere con carattere di immediatezza la sfera giuridica delle ricorrenti, in assenza dell'atto applicativo costituito dal bando di gara e dal disciplinare o capitolato recanti le concrete modalità di svolgimento della procedura e i relativi requisiti, tra qui quello per cui è causa. Nessun interesse avevano, dunque le ricorrenti, ad impugnare quell'atto endoprocedimentale privo di affetti esterni e di capacità lesiva attuale.

In tali casi è consolidato in giurisprudenza l'insegnamento secondo il quale è inammissibile il ricorso proposto avverso l'atto prodromico e l'impugnazione va rivolta avverso l'atto conclusivo della sequenza

procedimentale (cfr., per tutte, T.A.R. Lazio – Roma, Sez. III, 1.2.2011, n. 905, ID, 7.6.2010, n. 15699).

Né varrebbe obiettare che numerosi Comuni avessero già formalmente aderito e fatto pervenire al C.S.I. numerose adesioni, poiché a leggere tali pretese formali adesioni prodotte dal medesimo e versate in atti, si constata che esse si risolvono in mere manifestazioni di interesse “di questa amministrazione per il progetto approvato da Regione Piemonte con D.G.R. n. 36-1688 del 7.3.2011 che ha contestualmente conferito a CSI Piemonte il mandato per l’individuazione del concessionario per la riscossione della tassa auto regionale ed entrate degli altri enti locali piemontesi”.

Parimenti non varrebbe obiettare che nessun interesse potrebbero trarre le ricorrenti dall’accoglimento del ricorso in epigrafe poiché la predetta deliberazione Regionale n. 36/2011 recava già la fissazione dei requisiti tecnico – economici, atteso che da un lato la delibera stessa si atteggiava comunque ad atto prodromico privo di lesività attuale ed immediata in assenza dell’atto applicativo costituito dal bando di gara e, dall’altro, poiché un’eventuale riedizione della gara con gli stessi requisiti in applicazione della citata delibera regionale configurerebbe il vizio di elusione del giudicato di cui alla presente decisione.

Anche l’eccezione all’esame si profila dunque infondata e va respinta.

2.1. Approdando alla disamina del merito del gravame, va anticipato che esso si riannoda alla vexata quaestio dei limiti che incontra la

P.A. nell'introdurre nei bandi di gara requisiti di capacità tecnico – economica più restrittivi.

Con il primo corposo motivo di ricorso le ricorrenti rubricano violazione dell'art. 2. D.M. n. 418/1998 e dell'art. 53, d.lgs. n. 446/1997, eccesso di potere per sviamento e difetto assoluto di motivazione.

Evidenziano in proposito come in Piemonte la riscossione della tassa automobilistica costituisca un unicum nel panorama nazionale, in contrasto con la disciplina legale ed effettuata dalla G.E.C. S.p.a., iscritta all'albo dei soggetti abilitati alle attività di accertamento liquidazione e riscossione delle entrate locali di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446/1997 ed è stata impropriamente individuata dalla Regione mediante avvalimento ai sensi del D.M. n. 418/1998 per consentire all'Ente territoriale di avvalersi delle competenze maturate dall'A.C.I.

Ma Gec S.p.a, come avvertito in fatto, opera non mediante il sistema "online", proprio delle agenzie aderenti alla Società Consortile Sermetra e Euro P.A. ricorrenti e delle delegazioni ACI, bensì mediante il sistema "off line" caratterizzato dal pagamento in banca o a mezzo posta mediante bollettino MAV, sistema diverso da quello imposto dal legislatore nazionale e con esso confliggente.

2.2. Le odierne ricorrenti, che da anni operano istituzionalmente riscuotendo volontariamente la tassa automobilistica mediante il sistema "online", si dolgono di non poter partecipare alla gara per cui

è causa giacché l'art. 8.2,lett. h) e l'art. 8.3, lett. a) del Capitolato Speciale, Norme generali, impongono a pena di esclusione, anche per riscuotere la tassa auto, l'iscrizione all'Albo dei soggetti abilitati alle attività di accertamento, liquidazione e riscossione dei tributi locali di cui al D.M. n. 289/2000 attuativo dell'art. 53, d.lgs. n. 446/1997 sia alle imprese singole che a quelle riunite in ATI o in consorzio.

Ma, ad avviso delle ricorrenti siffatta iscrizione è necessaria solo per l'esercizio dell'attività di riscossione delle entrate locali, non certo per la riscossione della tassa automobilistica, la quale è un tributo erariale – come ammesso anche dalle resistenti nella memoria del 15.11.2011 – e come stabilito dalla Corte Costituzionale con sentt. n. 37/2004 e n. 445/2005. Ragion per cui sarebbe illegittimo come invece sostengono le resistenti, accorpate in un'unica procedura di gara ambedue tali diverse tipologie di tributo.

Rimarcano a più riprese le ricorrenti, inoltre, che nell'ambito della stessa riscossione della tassa automobilistica, la parte coattiva è assolutamente incomparabile in termini di flussi di cassa con quella volontaria ed assolutamente marginale come comprovano i bilanci di esercizio della GEC S.p.A. (gestore uscente) che registrano proventi di riscossione coattiva pari a soli € 830.983 a fronte invece di € 18.470.082 rivenienti invece dai “compensi tasse automobilistiche”, ossia dalla riscossione volontaria (cfr. Doc. 16 di parte ricorrente, Bilancio di esercizio della G.E.c. S.p.a. al 31.12.2010, in particolare la nota integrativa, Sezione 2 - Ricavi, Composizione della voce 30,

Commissioni attive).

Evidenziano ancora le deducenti che la riscossione del bollo auto è attività diversa da quella di riscossione dei tributi locali perché liberamente esercitabile, mediante convenzione con la Regione, dai soggetti abilitati ex lege (quali le delegazioni ACI e le agenzie di pratiche auto e, aggiungasi, le tabaccherie all'uopo autorizzate) o in possesso dei requisiti di cui all'art. 2 del D.M. n. 418/1998.

In definitiva, diverse essendo la natura dei due tipi di tributo, le modalità di riscossione (prevalentemente volontaria quella relativa al bollo auto e coattiva quella inerente le entrate locali) e lo stesso sistema legale di accertamento e riscossione delineato dal legislatore nazionale, per le ricorrenti è illegittimo imporre, come fanno le censurate suindicate norme capitolari, a pena di esclusione il possesso del requisito dell'iscrizione all'albo di cui all'art. 53, d.gs. n. 446/1997 anche relativamente all'attività di riscossione della tassa automobilistica, illegittimamente messa a gara unitamente a quella di riscossione delle imposte ed entrate locali, con ciò dando corpo all'imposizione di un requisito sproporzionato e in ultima analisi determinando un'illegittima compressione della concorrenza.

2.3. Al secondo motivo di ricorso che parimenti denuncia la violazione del D.M. n. 418/1997 (rectius, 1998) carenza assoluta di motivazione e illogicità manifesta, è invece affidata la censura dell'illegittima utilizzazione del sistema di riscossione della tassa automobilistica mediante modulo MAV, come avviene

singolarmente solo in Piemonte, e la collisione di siffatto sistema “off line” con quello automatizzato e online che il legislatore nazionale ha scolpito per la riscossione della tassa automobilistica. Tale motivo è dedicato anche a confutare un’eccezione di tardività del ricorso sollevata sull’assunto che siffatto sistema sarebbe operante già dal 2004.

2.4. Ricostruiti e sintetizzati nei precisati termini il primo e il secondo motivo di ricorso ritiene la Sezione che gli stessi si prestino a positiva considerazione e vadano dunque accolti.

A scanso di equivoci e a confutazione di quanto infondatamente supposto dalle resistenti nella memoria del 15.11.2011, il Tribunale è ben conscio che ai fini della gara per cui è causa è comunque richiesta e necessaria l’iscrizione all’albo dei riscossori delle entrate locali di cui all’art. 53, d.lgs. cit.. Ma siffatta iscrizione può essere imposta solo ai fini dell’accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate degli enti locali, non certo, come meglio si spiegherà infra, ai fini della riscossione della tassa automobilistica, per la quale il legislatore ha delineato tutt’altro e differente regime.

3.1. Principiando dallo scrutinio del primo e cruciale motivo di gravame rimarca la Sezione come per la sola attività di riscossione, previo accertamento e liquidazione delle entrate, anche non tributarie, degli enti locali, è imposta ex lege l’iscrizione nell’albo di cui al più volte citato art. 53, d.lgs. n. 446/1997 (T.A.R. Campania – Napoli, Sez. I, 20.5.2004, n. 8867) addirittura senza possibilità di

ricorrere all'istituto dell'avvalimento di un soggetto ivi iscritto (T.A.R. Lazio – Latina, Sez. I, 5.11.2010, n. 1865).

La richiesta a pena di esclusione di siffatta iscrizione anche relativamente all'attività di riscossione della tassa automobilistica è, tuttavia, oltre che contraria all'impianto delineato dal legislatore statale con il D.M. 25.11.1998, n. 418 – come meglio si spiegherà esaminando il secondo motivo di ricorso – anche gravatoria e sproporzionata rispetto alle stesse esigenze pubbliche e agli interessi curati dalla stazione appaltante, risolvendosi in ultima analisi in un'indebita limitazione del novero dei partecipanti alla gara d'appalto per cui è causa.

Al riguardo, invero, tenuto conto che la tassa automobilistica è un tributo statale come precisato da Corte Cost., 23.12.2005, n. 455 (non da Corte Cost. 26.1.2004, n. 37 invocata dalle ricorrenti, la quale non è pertinente poiché concerne altre imposte locali quali quella sulla pubblicità, l'addizionale all'IRPEF, la TARSU e la TOSAP) sia pure con gettito devoluto alle Regioni, alle quali sono pure demandati i compiti di accertamento e riscossione e considerato che la riscossione di detta tassa avviene di gran lunga su base volontaria mentre affatto marginale è il flusso di cassa derivante da riscossione coattiva (come comprova la nota integrativa al bilancio della GEC S.p.A allegato dalle ricorrenti al doc. 16, Sez. 2 – Ricavi, composizione della voce 30, Commissioni attive) si prospetta illogico e sproporzionato imporre ai partecipanti ad una gara che vede come

assolutamente dominante l'attività di riscossione della ridetta tassa automobilistica il requisito dell'iscrizione all'albo ex art. 53, d.lgs. n. 446/1997 necessario per l'accertamento e la riscossione delle entrate degli enti locali.

Tanto più ove si consideri che i requisiti finanziari richiesti dall'art. 6 del D.M. 11.9.2000, n. 289 per l'iscrizione nel predetto Albo tenuto dal Ministero delle finanze appaiono considerevoli, essendo richiesto un capitale sociale interamente versato pari a 2.583.00 Euro, poi elevati alla ragguardevole somma di 10 milioni di Euro dall'art. 42, comma 7 – septies del D.L. 207/2008, convertito con L. n. 14/2009.

3.2. Orbene, come già indicato in sede cautelare con l'Ordinanza 29.7.2011, n. 512, la giurisprudenza ha già sancito che l'iscrizione all'albo istituito con DM n. 289 del 2000 istituito ai sensi dell'art. 53 del D.L.vo n. 446 del 1997 è requisito che appare sproporzionato ed illogico; in quanto la funzione dell'albo di cui all'art. 53 d.lgs. cit. è quella “di garantire l'affidabilità di soggetti privati incaricati di ingerirsi in modo rilevante nelle attività amministrative e contabili degli enti locali dedicate al reperimento delle entrate, e pertanto l'iscrizione può essere considerata necessaria solo se sono attribuite a soggetti terzi potestà tipicamente pubblicistiche, quali la determinazione dell'ammontare del credito, la verifica dei presupposti per la riscossione e l'utilizzo della procedura di riscossione coattiva e non anche o prevalentemente la riscossione su base volontaria.(T.A.R. Lombardia - Brescia, 17 ottobre 2005 , n.

986).

Tale pronuncia, inoltre, ha anche evidenziato la natura facoltativa dell'iscrizione all'albo in questione allorché vengano affidate a soggetti terzi operazioni meramente contabili e l'iscrizione in questione risulterebbe limitativa della concorrenza, precisandosi sul punto che “L'obbligo di iscrizione all'albo ministeriale deve essere escluso, malgrado il tenore letterale della norma, quando potrebbe diventare una formalità inutile per la tutela degli interessi degli enti locali e limitativa della concorrenza fra le imprese, per cui quando gli enti locali affidano a soggetti esterni soltanto operazioni particolari che (...)rimangono sotto il controllo degli uffici preposti a tali procedure, il requisito dell'iscrizione appare sproporzionato”.

3.3. Rammenta certamente in linea generale il Collegio come le stazioni appaltanti godano di ampi margini di autonomia nella fissazione di requisiti tecnico – economici per la partecipazione alle gare d'appalto, specie di servizi. Ma la discrezionalità dell'Amministrazione in sede di predisposizione dei requisiti di ammissione delle imprese alle gare d'appalto soggiace comunque al triplice limite della necessità, idoneità ed adeguatezza, nei quali si compendia la nozione di proporzionalità della previsione rispetto allo scopo selettivo perseguito. In particolare, la necessaria libertà valutativa di cui dispone la P.A. appaltante nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità tecnica che alla stessa compete in sede di predisposizione della lex specialis di gara, deve pur sempre ritenersi

limitata da riferimenti logici e giuridici che derivano dalla garanzia di rispetto dei principi fondamentali altrettanto necessari nell'espletamento delle procedure di gara, quali quelli della più ampia partecipazione e del buon andamento dell'azione amministrativa. Ciò, in quanto il potere discrezionale della P.A. di integrare, tramite il bando di gara, per gli aspetti non oggetto di specifica ed esaustiva regolamentazione, i requisiti di ammissione alle procedure ad evidenza pubblica, deve in ogni caso raccordarsi con carattere di proporzionalità ed adeguatezza alla tipologia e all'oggetto della prestazione per la quale è stata indetta la gara e non deve, inoltre, tradursi in un'indebita limitazione dell'accesso delle imprese interessate presenti sul mercato (T.A.R. Lazio - Roma, sez. II, 2 maggio 2011, n. 3723).

Il Consiglio di Stato ha infatti precisato sul punto che detta discrezionalità nella fissazione di requisiti più restrittivi fa comunque salvo il limite della logicità e ragionevolezza di quanto richiesto e della pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito, in modo da non restringere, oltre lo stretto indispensabile, la platea dei potenziali concorrenti e da non preconstituire situazioni di assoluto privilegio in capo a taluni partecipanti alla gara (Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 5653 del 22/09/2009 e giurisprudenza in essa richiamata; in terminis, T.A.R. Lazio Roma, sez. III, 2 marzo 2009, n. 2113 e più di recente T.A.R. Sicilia – Catania, Sez. III, 24 ottobre 2011 n. 572).

Si è in tale ottica affermato che “l'amministrazione è legittimata ad introdurre, nella lex specialis della gara d'appalto che intende indire, disposizioni atte a limitare la platea dei concorrenti onde consentire la partecipazione alla gara stessa di soggetti particolarmente qualificati, specie per ciò che attiene al possesso di requisiti di capacità tecnica e finanziaria, tutte le volte in cui tale scelta non sia eccessivamente quanto irragionevolmente limitativa della concorrenza, specie se destinata a predeterminare, in linea di fatto, il ventaglio dei possibili partecipanti (...) rientrando nella sua discrezionalità la fissazione di requisiti di partecipazione ad una gara d'appalto diversi, ulteriori e più restrittivi di quelli legali, salvo il limite della logica e ragionevolezza dei requisiti richiesti e della loro pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito”(Consiglio di Stato, Sez. VI, 23 luglio 2008 , n. 3655; in termini anche T.A.R. Liguria, Sez. II, 27 maggio 2009, n. 1238)

Nel caso all'esame della Sezione, dunque, per le ragioni dianzi illustrate, appaiono travalicati principi della logica, proporzionalità, ragionevolezza, pertinenza e congruità a fronte dello scopo perseguito oltre che il limite della restrizione della platea dei possibili partecipanti alla procedura concorsuale.

Segnala al riguardo la Sezione che la giurisprudenza ha già giudicato illegittimo l'accorpamento in un'unica gara di servizi tra loro eterogenei, chiarendo che “Debbono ritenersi illegittimi quei bandi di gara omnicomprensivi, che richiedono una svariata ed eterogenea

fornitura di prodotti o servizi, quando vi sia la concreta impossibilità per le imprese di formulare offerte consapevoli a cagione della eccessiva diversità, della assoluta eterogeneità delle prestazioni, dell'oggettiva indeterminatezza dell'oggetto del contratto”(TAR Lazio – Roma, Sez. III Quater, 8 maggio 2009, n. 4924; in termini anche T.A.R. Campania - Napoli, 20 marzo 2008 n. 1458; T.A.R. Lombardia - Milano, Sez. III, 14 ottobre 2005, n. 3793; T.A.R. Lazio - Latina, 19 maggio 2000, n. 361).

Nel caso di specie si è verificato proprio un illegittimo accorpamento stante l'eterogeneità delle attività messe a gara in dipendenza dell'assoluta diversità, sopra illustrata e meglio spiegata appresso, delle due tipologie di tributo.

3.4. Con altra sub censura del primo motivo – e costituente il secondo motivo del ricorso n. R.G. 830/2011 - le ricorrenti lamentano che l'illegittimo accorpamento in un unico appalto di due distinte attività, quella volta alla riscossione del bollo auto e quella intesa al recupero delle entrate degli enti locali, emergerebbe anche dalla circostanza che oggetto del contratto che l'aggiudicatario dovrebbe concludere è anche destinato ad enti locali diversi, la maggior parte dei quali nemmeno è stata coinvolta nel procedimento di gara, ragion per cui le prestazioni ed essi destinate costituiscono una mera potenzialità.

Né varrebbe in contrario quanto sostenuto alle resistenti, ossia che al momento dell'indizione della gara 35 Enti locali avevano espresso la

volontà di aderire alla convenzione proposta dalla Regione, in quanto anche a voler concedere che detta espressione di volontà si traduca in una effettiva adesione alla stipulanda convenzione e non invece in una generica manifestazione di interessi, ciò che rileva è che al momento della scadenza dei termini per la presentazione delle offerte i concorrenti non erano in grado di conoscere quanti Comuni avrebbero davvero stipulato la convenzione, discendendone l'impossibilità di formulare una seria offerta.

3.5. Anche siffatta censura appare persuasiva e deve essere accolta.

Invero, da un lato la generica manifestazione di intenti espressa dai 35 Comuni Piemontesi, di aderire alla stipulanda convenzione con la Regione, non suffragata dall'adesione formale ed effettiva all'atto dell'indizione della gara e, dall'altro, la possibilità prevista dagli atti di gara, che i Comuni interessati possono aderire alla convenzione fino al 30 giugno 2016, connota di notevole aleatorietà ed indeterminatezza l'oggetto della prestazione dell'aspirante aggiudicatario.

Questi, infatti, non conoscendo l'esatto numero degli enti locali per i quali dovrebbe riscuotere le relative entrate, non è posto in condizione al momento della scadenza dei termini di presentazione dell'offerta, di conoscere il bacino di utenza e gli importi da riscuotere e conseguentemente non è assolutamente in grado di formulare un'offerta meditata, seria ed attendibile, a tutto detrimento degli interessi della stessa stazione appaltante ad individuare un

operatore in condizioni di formulare offerte munite delle predette qualità.

In definitiva tutto il primo motivo di ricorso è fondato e va quindi accolto.

4.1. Con il secondo mezzo di gravame, come anticipato, le ricorrenti lamentano che il sistema di riscossione della tassa automobilistica a mezzo MAV e “off line” utilizzato nella Regione Piemonte costituisce un unicum nel panorama nazionale ed è assolutamente inconciliabile con quello delineato dal legislatore nazionale e imperniato sulla riscossione mediante sistema “online” e procedura telematica connotata da una elevato tasso di informatizzazione, automazione e interconnessione e interscambio delle informazioni e dei dati tra i vari soggetti abilitati coinvolti nel procedimento di riscossione.

Rilevano ancora che la riscossione del bollo auto è attività diversa da quella inerente i tributi locali e liberamente esercitabile dai soggetti abilitati ex lege o in possesso dei requisiti di cui all’art. 2 del D.M. n. 418/1998, previa convenzione con la Regione.

4.2.1. Anche siffatta censura si profila persuasiva e merita di essere accolta sulla scorta di una ricognizione del panorama normativo vigente in tema di riscossione della tassa automobilistica che il Collegio si appresta a compiere.

4.2.2. Preliminarmente deve essere disattesa l’eccezione di tardività formulata dal C.S.I. avverso il motivo in analisi ed argomentata sul

rilievo che “il sistema di riscossione che contempla le modalità di pagamento tramite MAV è stato introdotto già a partire dal 2004”.

L’eccezione non merita consenso poiché oggetto del presente ricorso è la gara indetta per l’aggiudicazione dei servizi per il futuro ed, in particolare, è censurata l’illegittima determinazione di riservare la quasi totalità del punteggio inerente l’offerta tecnica a modalità di riscossione del bollo auto non contemplate dalla legge e dalle convenzioni tipo che regolamentano la riscossione volontaria del medesimo.

4.3. Venendo al merito del motivo, in chiave generale osserva il Collegio che in materia di tasse automobilistiche, e in generale in materia di tributi locali, come chiarito dalla Corte Costituzionale con sent. 26.1.2004, n. 37, la Regione non gode di autonoma né residuale potestà legislativa, tanto che la L. 24.12. 2003, n. 350 (Finanziaria per il 2004) ha disposto che “nelle Regioni che hanno emanato disposizioni legislative in tema di tassa automobilistica (...) in modo non conforme ai poteri ad esse attribuiti dalla normativa statale, l’applicazione della tassa opera a decorrere dalla data di entrata in vigore di tali disposizioni legislative e fino al periodo di imposta decorrente dal 1 gennaio 2007, sulla base di quanto stabilito dalle medesime disposizioni. In altri termini il Legislatore statale che in materia gode di potestà legislativa esclusiva ai sensi degli artt. 117, comma 2 e 119 Cost., ha stabilito con la riportata norma che le leggi regionali in materia di tassa automobilistica, ove difformi dai disposti

delle leggi statali, possono operare solo fino al 1.1.2007.

Ora, segnala il Collegio che in Piemonte vige la L. Reg. 23.9.2003, n. 23 (Disposizioni in materia di tasse automobilistiche), la quale deve conformarsi ai principi contenuti tuttora nella legge statale di base in materia, che è il D.P.R. 5.2.1953, n. 39 recante il Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche.

L'art. 17, comma 10 della L. 27.12.1997, n. 449 (Finanziaria per il 1998) ha disposto che a decorrere dal 1.1.1999 l'accertamento, la riscossione, i rimborsi e l'applicazione delle sanzioni nonché il contenzioso amministrativo relativi alle tasse automobilistiche – il cui gettito era stato devoluto alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 23 del d.lgs. n. 504/1992 – sono demandati alle Regioni a statuto ordinario e svolti con le modalità stabilite con Decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. La stessa citata norma ha poi stabilito che il Ministero della Finanze definisse sia le modalità con cui le Regioni dovessero svolgere le funzioni delegate, sia lo schema tipo di convenzione con la quale esse “possono affidare a terzi, mediante procedure ad evidenza pubblica, l'attività di controllo e riscossione delle tasse automobilistiche”.

In tale quadro di preminenza delle norme nazionali si iscrive il D.M. 25.12.1998, n. 418, Regolamento recante norme per il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi e contenzioso relative

alle tasse automobilistiche, il quale è dedicato a regolamentare il processo di riscossione della tassa auto e scolpisce un sistema fortemente informatizzato, automatizzato e imperniato sull'interscambio dei flussi di dati tra i vari soggetti abilitati alla riscossione, la Regione e il Ministero delle Finanze.

Dispone infatti l'art. 2 del D.M. cit., che “Il controllo e la riscossione delle tasse automobilistiche sono effettuati direttamente dalle regioni, anche ricorrendo all'istituto dell'avvalimento, o tramite concessionari individuati dalle stesse secondo le modalità e le procedure di evidenza pubblica. (...)

Prosegue poi la citata norma disponendo che “Ai fini dell'affidamento delle attività di controllo e riscossione delle tasse automobilistiche ai concessionari, in possesso del requisito di onorabilità di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, si tiene conto dei seguenti elementi:

- a) capacità finanziaria, da valutare anche ai fini della garanzia patrimoniale generale; ...
- c) disponibilità di adeguato sistema informatico idoneo anche al collegamento con l'archivio delle tasse automobilistiche di cui all'articolo 5”.

Il comma 3 dispone a sua volta, nell'ottica dell'informatizzazione, che “Per assicurare il corretto adempimento dell'obbligo di pagamento delle tasse automobilistiche i concessionari sono collegati in via telematica con gli archivi delle tasse automobilistiche di cui

all'articolo 5”.

Il comma 5 inoltre definisce i dati da riportare nell'attestazione del pagamento effettuato dal contribuente precisando che “I concessionari ed i soggetti abilitati alla riscossione rilasciano al contribuente una attestazione recante l'indicazione dei dati identificativi del veicolo, dell'importo e della data di versamento, della regione competente e della data di scadenza della tassa pagata” .

L'insieme di tali dati non si rinviene nel pagamento mediante bollettino MAV in banca o alle Poste.

L'Art. 5 di detto Decreto contempla poi, a sua volta, un articolato sistema di interconnessione telematica ed archiviazione dei dati tra Regioni, Ministero competente e soggetti abilitati alla riscossione. Si stabilisce infatti che: “1. Le regioni a statuto ordinario ed il Ministero delle finanze definiscono con protocollo d'intesa, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, le modalità di costituzione, gestione, aggiornamento e controllo degli archivi regionali e dell'archivio nazionale delle tasse automobilistiche. 2. Con il protocollo d'intesa di cui al comma 1 sono individuate le procedure per la definizione dei flussi informativi, delle modalità di trasmissione dei dati e l'interconnessione tra gli archivi di cui al comma 1. ...4. L'aggiornamento degli archivi è effettuato con i dati trasmessi in via telematica dal pubblico registro automobilistico, dalla motorizzazione civile e dei trasporti in concessione, dal Ministero delle finanze, dalle regioni, nonché dai concessionari della

riscossione, dai soggetti abilitati alla riscossione e dagli altri soggetti aventi requisiti che consentono il collegamento con gli archivi in forza di disposizioni di legge o regolamento, statale o regionale”.

Il comma 3 dell’art. 5 in esame, nell’ottica dell’informatizzazione, dispone poi che: “Per assicurare il corretto adempimento dell’obbligo di pagamento delle tasse automobilistiche i concessionari sono collegati in via telematica con gli archivi delle tasse automobilistiche di cui all’articolo 5.”

Degna di particolare nota è poi a parere del Collegio la disposizione di cui al comma 4 dell’art. 2, secondo la quale “Il pagamento delle tasse automobilistiche può essere effettuato anche tramite gli altri soggetti previsti dagli atti normativi statali in materia di riscossione o previsti dalle norme regionali che saranno emanate per disciplinare le caratteristiche soggettive, le forme di garanzia e le convenzioni-tipo con gli stessi”.

4.4. Orbene, da tutte le commentate disposizioni emerge che per la riscossione della tassa automobilistica il legislatore statale ha delineato un sistema connotato da un elevato tasso di informatizzazione, interscambio ed interconnessione dei flussi dei dati ed anche dalla possibilità che ai sensi dell’art. 2, comma 4, la riscossione stessa venga affidata ai soggetti previsti dagli atti normativi statali in materia di riscossione, ossia i concessionari nazionali della riscossione delle imposte statali, quali Equitalia S.p.A.. Da tutto quanto illustrato discende che per la tassa automobilistica il

sistema di riscossione “on-line” è quello tipizzato dal legislatore mentre con esso si pone in contrasto il sistema “off-line” costituito dal pagamento mediante utilizzazione del bollettino MAV in uso in Piemonte. Tale sistema, infatti, non garantisce quell’interscambio di dati ed informatizzazione che caratterizza il sistema online voluto dal legislatore statale.

Del resto la rilevanza nell’ambito della gara all’esame, del sistema di riscossione mediante MAV si profila assolutamente preponderante ai fini della formulazione dell’offerta, in quanto gli altri sistemi eventualmente proposti dai concorrenti vengono qualificati come eventuali e idonei al più a consentire di ottenere un punteggio aggiuntivo minimo.

4.5. In definitiva, l’accoglimento dei due scrutinati motivi comporta l’accoglimento dell’intero ricorso con possibilità di assorbire il terzo motivo incentrato sulla pretesa insufficienza del termine di presentazione dell’offerta.

La delicatezza e la novità delle questioni affrontate è motivo di integrale compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l’effetto, annulla i provvedimenti impugnati nei sensi di cui in motivazione.

Compensa integralmente le spese di lite tra le costituite parti.

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

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 1 dicembre 2011 con l'intervento dei Magistrati:

Franco Bianchi, Presidente

Richard Goso, Primo Referendario

Alfonso Graziano, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 21/12/2011

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)