



Al Dirigente Responsabile dell'Area Entrate  
Dirigente del Servizio Gestione TARI  
**dott.ssa Paola Sabadin**

41-2-0-0-0

PG/2023/162463  
del 24/02/2023

**Oggetto:** *Gara mediante procedura aperta, per l'affidamento in concessione della "PROGETTAZIONE, REALIZZAZIONE E GESTIONE DI UNA INFRASTRUTTURA TECNOLOGICA PER L'ENTE E LA CITTADINANZA E DEI SERVIZI DI GESTIONE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRATRIBUTARIE DEL COMUNE DI NAPOLI". (CIG: 9399303635)*

*Project Financing su iniziativa del proponente, ai sensi degli art. 164 e seguenti nonché degli artt. 179, comma 3, e 183, comma 15, del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n.50.*

***Proposta di aggiudicazione del RUP in favore di MUNICIPIA SpA - Società per Azioni con socio unico, con sede legale in Trento (TN) alla Via Adriano Olivetti n.7, CAP 38122 – Codice fiscale e Partita IVA 01973900838 – R.E.A. TN 209533.***

Con la presente relazione, il sottoscritto, nella qualità di Responsabile Unico del Procedimento, espone le motivazioni che lo inducono a formulare la proposta di aggiudicazione relativa alla procedura di gara in oggetto.

La Commissione Giudicatrice, con verbale n. 3 del 22/12/2022, ha chiuso la valutazione dell'unica offerta tecnica pervenuta, presentata dalla società Municipia SpA, assegnando un punteggio pari a 66,70 su 80, superiore alla soglia minima di 48 punti stabilita dal disciplinare di gara. Essa ha inoltre verificato la completezza della documentazione relativa all'offerta economica, assegnando a quest'ultima il punteggio di 17 su 20, calcolato applicando la formula bilineare con coefficiente 0,85, conformemente a quanto previsto dal disciplinare di gara.

La commissione ha infine rilevato che non ricorrono le condizioni per procedere obbligatoriamente alla verifica dell'anomalia dell'offerta e ha formulato la proposta di aggiudicazione, demandando al RUP la verifica dei requisiti ex artt. 80 e 83 del D.Lgs. n. 50/2016.

Il verbale della commissione costituisce un atto propedeutico all'attività del RUP il quale, prima di formulare la propria proposta di aggiudicazione al Dirigente della macrostruttura che ha bandito la gara, deve effettuare ulteriori attività istruttorie:

1. Verifica dell'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016;
2. Verifica dei requisiti di idoneità professionale, economico finanziaria e tecnico professionale previsti nei documenti di gara (art. 83 del D.Lgs. n. 50/2016);



3. Verifica di congruità dell'offerta;
4. Verifica di congruità dei costi di manodopera.

#### **I. Verifica dell'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016**

Per tutti i titolari di cariche e procure nella società Municipia SpA e nella società controllante Engineering Informatica SpA sono stati richiesti:

- Certificato del Casellario Giudiziale, al fine di verificare l'assenza di condanne per i reati di cui all'art. 80 comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016;
- Informazione antimafia ex D.Lgs. n. 159/2011, estesa ai familiari conviventi, per verificare l'assenza delle circostanze di cui all'art. 80 comma 2 del D.Lgs. n. 50/2016;
- Certificato Carichi Pendenti (richiesta non obbligatoria, ma finalizzata a valutare l'eventuale sussistenza di procedimenti in corso per i reati di cui all'art. 80 comma 1);

Per la società Municipia SpA sono state richieste le seguenti certificazioni o attestazioni:

- certificato dell'Anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato (richiesta estesa anche alla controllante Engineering Ingegneria Informatica SpA e alla società di revisione Deloitte & Touche SpA);
- certificazione dei carichi pendenti risultanti al sistema informativo dell'anagrafe tributaria (richiesta estesa anche alla controllante Engineering Ingegneria Informatica SpA e alla società di revisione Deloitte & Touche SpA);
- attestazione dell'inesistenza di irregolarità, definitivamente accertate e non definitivamente accertate, relative al pagamento dei tributi locali (richiesta inoltrata a 27 Comuni, indicati come sedi di unità locali della società nella dichiarazione sostitutiva ai fini del rilascio della informazione antimafia, resa ai sensi dell'art. 46 del D.P.R. n. 445/2000 e trasmessa a mezzo PEC in data 02/01/2023);
- certificazione di ottemperanza ai fini dell'assolvimento degli obblighi previsti in materia di inserimento disabili (ai sensi della Legge 12 marzo 1999, n. 68 – art. 17)
- Documento Unico di Regolarità Contributiva;
- Attestazione di regolarità ex Programma 100;
- Visura camerale completa;
- Assenza di annotazioni nel Casellario ANAC.

I riscontri finora pervenuti consentono di confermare l'assenza di cause di esclusione ai sensi dell'art. 80 del Codice. Tra i riscontri non ancora pervenuti ci sono i Certificati Carichi Pendenti richiesti ad alcune Procure (come segnalato, si tratta di certificati non obbligatori per le verifiche ex art. 80) e le attestazioni di alcuni Comuni (2 sui 27 interpellati) in merito all'esistenza di situazioni debitorie rispetto al pagamento dei tributi locali. È stato inviato un sollecito ai Comuni che non hanno ancora risposto; tuttavia, siccome le richieste sono state inviate in data 03/01/2023, si può



ritenere che sia maturato il silenzio-assenso in applicazione di quanto previsto dall'art. 17 bis della Legge n. 241/90.

L'operatore economico, sia con la dichiarazione inserita nella documentazione amministrativa presentata in sede di gara, sia con un'integrazione della suddetta dichiarazione trasmessa a mezzo PEC in data 23/02/2023 ed acquisita al protocollo dell'Ente con il numero PG/2023/156954, ha informato la stazione appaltante in merito a situazioni di contenzioso relative ad affidamenti pregressi o in corso di esecuzione.

La norma e la giurisprudenza costante attribuiscono in via esclusiva alla stazione appaltante il giudizio in ordine alla rilevanza delle situazioni segnalate, ai fini dell'eventuale qualificazione delle condotte dell'operatore economico come "significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione" e, quindi, della sussistenza delle cause di esclusione di cui all'art. 80 comma 5 lettera c-ter del D.Lgs. n. 50/2016.

A tal proposito si segnala che l'operatore economico ha dettagliatamente informato la stazione appaltante anche in merito a vicende successive alla presentazione dell'offerta, adempiendo correttamente e tempestivamente agli obblighi dichiarativi previsti dalla norma, nel rispetto del principio di leale collaborazione tra privati e pubblica amministrazione.

Nel merito delle vicende segnalate, considerata l'entità delle contestazioni, nonché la presenza di controdeduzioni e di contestazioni giudiziali da parte dell'operatore economico, si ritiene che esse non rappresentino un elemento sufficiente per affermare la sussistenza delle cause di esclusione di cui all'art. 80 comma 5 lettera c-ter del D.Lgs. n. 50/2016.

Pertanto, a parere dello scrivente, la verifica di assenza dei motivi di esclusione, ai sensi dell'art. 80 del D.Lgs. n. 50/2016, può considerarsi conclusa con esito positivo.

## **II. Verifica dei requisiti di idoneità economico finanziaria e tecnico professionale previsti nei documenti di gara (art. 83 del D.Lgs. n. 50/2016)**

Il Disciplinare di Gara prevedeva che i concorrenti fossero in possesso dei seguenti requisiti di idoneità professionale - ex art. 83 comma 1 lett. a) del Codice:

- a) Iscrizione nel Registro delle Imprese tenuto presso la Camera di Commercio Industria, Artigianato e Agricoltura competente per attività analoghe a quelle oggetto della presente procedura di gara;
- b) Iscrizione all'Albo dei soggetti che effettuano le attività di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate, di cui all'art. 1 comma 1 del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 101 del 13 aprile 2022 ("nuovo Regolamento").



- c) Iscrizione in apposita sezione separata dell'Albo per i soggetti che svolgono esclusivamente le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali ai sensi dell'art. 1 comma 2, del nuovo Regolamento.

La visura camerale, richiesta attraverso il portale Telemaco di InfoCamere, ha confermato il possesso del requisito di cui al punto a).

È stato inoltre verificato che la società Municipia SpA risulta iscritta all'Albo dei gestori dell'accertamento e della riscossione dei tributi locali tenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (Sezione prima – Soggetti che effettuano la gestione delle attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate degli enti locali) con il n. 164.

Ai sensi del Regolamento approvato con Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 101 del 13 aprile 2022, le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate degli enti locali e delle società da essi partecipate possono essere svolte anche dalle società di cui al comma 1, per cui l'iscrizione alla Sezione prima dell'Albo assorbe anche l'iscrizione alla Sezione separata.

Per quanto concerne i requisiti di capacità economico-finanziaria – ex art. 83 comma 1 lett. b) del Codice, il Disciplinare ha stabilito che i concorrenti debbano aver conseguito nel triennio (2019/2020/2021), complessivamente un fatturato globale, dato dalla sommatoria dei fatturati annuali, di almeno € 20.000.000,00 (venti milioni) Iva esclusa.

Il requisito è stato riscontrato positivamente dall'esame dei bilanci depositati in Camera di Commercio, acquisiti tramite il portale Telemaco.

Infine, relativamente ai requisiti di idoneità tecnico professionale ex art. 83 comma 1 lett. c) del Codice, il Disciplinare ha previsto che i concorrenti debbano:

1. Aver realizzato, nell'ultimo triennio antecedente la pubblicazione del bando di gara, servizi di riscossione coattiva dei tributi e delle altre entrate per un importo complessivo non inferiore a € 3.000.000,00 (tre milioni) IVA esclusa. Tali servizi possono far riferimento sia ad attività in concessione che ad attività di supporto per gli Enti che gestiscono direttamente la riscossione coattiva. Pertanto, l'importo minimo richiesto può essere rappresentato sia dagli aggi sulla riscossione coattiva, sia dai corrispettivi riconosciuti dagli Enti committenti per le attività di supporto alla riscossione coattiva;
2. Aver realizzato, nell'ultimo triennio antecedente la pubblicazione del bando di gara, servizi di gestione ordinaria, accertamento e recupero evasione dei tributi e delle altre entrate comunali per un importo complessivo non inferiore a € 3.000.000,00 (tre milioni) IVA esclusa. Tali servizi possono far riferimento sia ad attività in concessione che ad attività di supporto per gli Enti. Pertanto, l'importo minimo richiesto può essere rappresentato sia dagli aggi sulla riscossione (volontaria e/o sollecitata), sia dai corrispettivi riconosciuti dagli Enti per le attività di supporto alla gestione ordinaria, all'accertamento dei tributi e al recupero dell'evasione;



3. Aver eseguito, nell'ultimo triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, servizi di sviluppo o manutenzione software e/o la fornitura di applicativi software per la gestione dei servizi tributari in almeno un Comune con più di 100.000 abitanti;
4. Aver eseguito, nell'ultimo triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, servizi di sviluppo o manutenzione software e/o la fornitura di applicativi software per la gestione dei servizi demografici in almeno un Comune con più di 100.000 abitanti;
5. Aver eseguito, nell'ultimo triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, servizi di sviluppo o manutenzione software e/o la fornitura di applicativi software per la gestione dei servizi finanziari e di contabilità in almeno un Comune con più di 100.000 abitanti.

Nel DGUE la società Municipia SpA ha dichiarato, per i requisiti afferenti ai punti 1. e 2., servizi di accertamento e riscossione coattiva prestati presso il Comune di Bologna, mentre per i punti 3., 4. e 5., ha dichiarato servizi di sviluppo o manutenzione software e/o la fornitura di applicativi software per la gestione dei servizi demografici, finanziari e tributari presso il Comune di Reggio Emilia.

Il RUP ha inviato ad entrambi i Comuni una richiesta di conferma dei servizi resi da Municipia SpA, ed entrambi i Comuni hanno fornito un riscontro positivo.

Pertanto, a parere dello scrivente, anche la verifica del possesso dei requisiti di idoneità professionale, economico finanziaria e tecnico professionale previsti nei documenti di gara ai sensi dell'art. 83 del D.Lgs. n. 50/2016, può considerarsi conclusa con esito positivo.

### III. Verifica di congruità dell'offerta

L'art. 97 comma 3 del D.Lgs. n. 50/2016 recita: *"Quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la congruità delle offerte è valutata sulle offerte che presentano sia i punti relativi al prezzo, sia la somma dei punti relativi agli altri elementi di valutazione, entrambi pari o superiori ai quattro quinti dei corrispondenti punti massimi previsti dal bando di gara. Il calcolo di cui al primo periodo è effettuato ove il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a tre. Si applica l'ultimo periodo del comma 6".*

La commissione giudicatrice ha rilevato che, ai sensi comma sopra citato, l'offerta non è da ritenersi anomala. La valutazione in merito all'anomalia dell'offerta non va effettuata, in quanto è pervenuta una sola offerta, nonostante i punteggi attribuiti sia all'offerta tecnica che a quella economica risultino entrambi superiori ai 4/5 dei punteggi massimi attribuibili (rispettivamente 66,7 su 80 e 17 su 20).

Il richiamo all'ultimo periodo del comma 6, posto alla fine del testo sopra riportato, è il seguente: *"La stazione appaltante in ogni caso può valutare la congruità di ogni offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa."*



Pertanto, il Codice dei Contratti pubblici attribuisce alla stazione appaltante la facoltà di valutare la congruità dell'offerta nel suo complesso, in relazione ad eventuali elementi specifici il cui valore possa essere ritenuto troppo basso.

In una procedura di project financing, tale valutazione si sostanzia in una verifica di congruità del Piano Economico Finanziario e delle ipotesi che lo sorreggono.

La commissione giudicatrice non ha esaminato il PEF, in quanto esso non era oggetto di valutazione tecnica, ma si è limitata a verificare che fosse allegato all'offerta economica e fosse asseverato da un soggetto abilitato.

Dall'esame svolto dal RUP, risulta che il PEF non si discosta in maniera significativa da quello presentato dal promotore in sede di definizione della proposta progettuale posta a base di gara.

Nella parte descrittiva è presente un errore materiale, laddove si riporta che è riconosciuto al concessionario un aggio sull'incremento della riscossione spontanea calcolato "rispetto all'anno antecedente all'avvio delle attività in concessione", mentre sia le tabelle contenenti le previsioni di costi e ricavi, sia lo schema di contratto, fanno correttamente riferimento ad un aggio riconosciuto, anno per anno, sull'incremento della riscossione spontanea registrato rispetto all'anno precedente (incremento registrato nell'anno n+1 rispetto all'anno n).

Inoltre, nonostante il ribasso percentuale del 3% offerto sugli aggi previsti a base di gara, si rileva che il valore complessivo dei ricavi previsti risulta essere pari a €. 154.735.187,00, sostanzialmente invariato rispetto a quello del progetto originario. Questo aspetto non rappresenta un'anomalia, dal momento che, rispetto al PEF originario, sono state introdotte delle modeste variazioni nelle previsioni di incasso, sia per le somme relative agli accertamenti che per quelle relative alla riscossione coattiva. Proprio la difficoltà di rendere comparabili dati espressi in valore assoluto, per un progetto di queste caratteristiche e su un orizzonte temporale di oltre un decennio, ha indotto la stazione appaltante ad introdurre, come unico parametro oggettivo di valutazione dell'offerta economica, il ribasso percentuale sui valori degli aggi presenti nel progetto a base d'asta. Esso rappresenta, infatti, insieme al rimborso delle spese per le partite inesigibili, il solo costo a carico dell'Ente concedente.

A valle di queste considerazioni, non emergono elementi che inducano a dubitare della congruità delle previsioni di Piano, e la correttezza formale è confermata dall'asseverazione della società di revisione Ria Grant Thornton, soggetto iscritto all'albo dei Revisori Legai tenuto dal MEF (iscrizione n. 157902) e quindi in possesso dei requisiti previsti dall'art. 183 comma 9 del D.Lgs. n.50/2016.

Si può dunque confermare, *per relationem*, il giudizio di congruità già espresso dall'Amministrazione in sede di approvazione del progetto posto a base di gara.

Tale modalità valutativa risulta in linea con la giurisprudenza prevalente del Consiglio di Stato che, in riferimento alla valutazione delle giustificazioni addotte dall'operatore economico relativamente ad un'offerta sospetta di anomalia, ha ripetutamente affermato che "[...] la valutazione favorevole circa le giustificazioni dell'offerta sospetta di anomalia non richiede un particolare onere motivazionale, mentre è richiesta una motivazione più approfondita laddove l'amministrazione



*ritenga di non condividere le giustificazioni offerte dall'impresa, in tal modo disponendone l'esclusione (cfr. Consiglio di Stato, sez. III, 20.11.2019 n. 7927; Consiglio di Stato sez. III, 18/09/2018, n.5444; Sez. V, 2 dicembre 2015, n. 5450)."*

Si ritiene che tale principio possa essere pacificamente esteso alla formulazione di un parere di congruità di un'offerta per la quale non si evidenzino sospetti di anomalia.

Ovviamente, resta impregiudicata la facoltà del Dirigente, prima dell'adozione del provvedimento di aggiudicazione, di ritenere che la valutazione di congruità debba essere supportata da un parere di altri soggetti, interni od esterni all'amministrazione, e resta confermata la disponibilità del RUP a procedere in tal senso.

#### **IV. Verifica di congruità dei costi di manodopera**

Mentre la giurisprudenza prevalente ritiene che la verifica di congruità dell'offerta sia una facoltà della Stazione Appaltante, da attivare solo in presenza di specifici elementi sospetti di anomalia, è invece prassi consolidata che la verifica di congruità dei costi della manodopera sia un subprocedimento obbligatorio anche laddove non ci sia verifica di anomalia dell'offerta.

L'importo dei costi di manodopera, come riportato nell'offerta economica presentata dalla società Municipia SpA, è pari ad € 86.387.449,90.

In data 03/02/2023, con nota PG/2023/97504 trasmessa a mezzo PEC, è stato chiesto alla società di fornire chiarimenti in merito alla determinazione dell'importo dei costi di manodopera, attraverso un report dettagliato degli elementi e della metodologia di calcolo che hanno portato alla indicazione dell'importo presente nell'offerta economica (numero di dipendenti / consulenti / collaboratori / giornate-uomo, distribuzione temporale sull'intera durata della convenzione, costi unitari, CCNL applicato, etc.).

La società Municipia SpA, con PEC del 20/02/2023 acquisita al protocollo generale con il numero PG/2023/148049, ha trasmesso il riscontro richiesto, precisando che i contenuti del report appartengono alla sfera di riservatezza dell'impresa e chiedendo di non procedere alla loro divulgazione al di fuori della sfera di competenza per la quale il documento viene prodotto.

Dal report si evince che:

- Il numero, la distribuzione temporale e i profili professionali delle risorse umane considerate per il calcolo dei costi di manodopera sono coerenti con le attività previste dall'offerta economica e con il Piano Economico Finanziario;
- Il costo unitario di ciascuna risorsa, considerato ai fini del calcolo dei costi di manodopera, risulta nettamente superiore ai costi corrispondenti ai minimi retributivi previsti dal CCNL applicato dall'azienda.

Si può pertanto concludere che anche il subprocedimento di verifica della congruità dei costi di manodopera ha dato esito positivo.



In virtù dell'istruttoria sopra esposta, si propone al Dirigente Responsabile dell'Area Entrate di disporre l'aggiudicazione della procedura di gara in oggetto in favore della società **MUNICIPIA SpA - Società per Azioni con socio unico, con sede legale in Trento (TN) alla Via Adriano Olivetti n.7, CAP 38122 – Codice fiscale e Partita IVA 01973900838 – R.E.A. TN 209533.**

Cordiali saluti

*Il RUP*

*Ing. Amilcare Lodomini*

