



DELIBERA n. 452

del 3 ottobre 2023

Fascicolo Anac n. 2787/2023

**Oggetto:** Procedura telematica aperta per l'affidamento ad una Destination Management Company dei servizi di informazione, accoglienza turistica, promozione, promocommercializzazione e destination marketing. Stazione appaltante Comune di Rimini.

Riferimenti normativi

Art. 30 del d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i.

Parole chiave

Vantaggio competitivo  
Concorrenza, par condicio

Massima

Non massimabile

VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità Nazionale Anticorruzione;

VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018 e successive modificazioni;



## VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

### Premessa

Con nota acquisita al protocollo Anac n. 39436 del 23.5.2023 è pervenuta una segnalazione relativa alla procedura di gara indetta dal Comune di Rimini per l'affidamento ad una Destination Management Company dei servizi di informazione, accoglienza turistica, promozione, promo-commercializzazione e destination marketing, in ordine alla quale sono stati rappresentati possibili profili di violazione dei principi di concorrenza, par condicio e massima partecipazione codificati dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016.

Con nota protocollo n. 45288 del 13.6.2023 l'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture ha comunicato al Comune di Rimini l'avvio dell'istruttoria ai sensi dell'art. 213 del d.lgs. 50/2016 e degli artt. 13 e seguenti del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018 e s.m.i. Il Comune di Rimini ha formulato le proprie controdeduzioni con nota protocollo n. 245005/2023, acquisita al prot. Anac n. 55922 del 12.7.2023.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

### Fatto

Con Determinazione Dirigenziale n. 3251 del 1° dicembre 2022 il Comune di Rimini ha indetto una procedura telematica aperta per l'affidamento ad una Destination Management Company (DMC) dei servizi di informazione, accoglienza turistica, promozione, promo-commercializzazione e destination marketing da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ed ha acquisito il CIG 95219723DF.

La durata dell'affidamento veniva stabilita in 36 mesi con opzione di rinnovo per un ulteriore triennio, il valore a base d'asta veniva fissato in € 2.100.000,00 mentre il valore complessivo dell'affidamento, compresa l'opzione di rinnovo, veniva stimato in € 4.850.00,00 (il tutto Iva esclusa).

Il bando di gara veniva pubblicato sulla GUUE GU/S S244 del 19 dicembre 2022 e sulla GURI 5° serie speciale Contratti pubblici n. 149 del 21 dicembre 2022.

Nel termine del 21 febbraio 2023, fissato per la presentazione delle offerte, perveniva un'unica offerta da parte dell'operatore economico Rimini Welcome – Destination Management Company Società Consortile a r.l. con sede a Rimini, attuale gestore del servizio.

Infatti, con Determinazione Dirigenziale n. 3197 del 14 dicembre 2018 il Comune di Rimini aveva indetto una procedura di dialogo competitivo per l'affidamento ad una DMC, per tre anni eventualmente prorogabile per un ulteriore anno, di tutti i servizi di informazione ed accoglienza turistica, promozione, promo-commercializzazione e destination marketing, che è stata aggiudicata, per tre anni, alla costituenda società consortile Rimini Welcome ad un importo di € 1.858.609,02 oltre Iva.

Con Determinazione Dirigenziale n. 564 del 9 marzo 2023 il Comune di Rimini comunicava ai sensi dell'art. 76 comma 2 bis del d.lgs. 50/2016 l'ammissione alla procedura della società consortile



Rimini Welcome, relativamente alla quale erano stati effettuati, con esito positivo, i controlli sull'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del d.lgs. 50/2016, e sulla sussistenza dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali.

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria era stato chiesto al Comune di Rimini un aggiornamento in merito allo stato della procedura di gara, tuttavia il Comune, nella nota di riscontro prot. n. 245005/2023 del 17 luglio 2023, non ha fornito gli aggiornamenti richiesti, né risultano nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale del Comune ulteriori notizie successive al 9 marzo 2023.

## Diritto

1. In base al Capitolato la prestazione oggetto dell'appalto consiste nell'elaborazione e nell'attuazione, da parte dell'affidatario, di un piano di comunicazione e promozione dell'offerta turistica territoriale, comprensivo della promo-commercializzazione dei prodotti turistici, coerente con le Linee Guida 2022/2024 della Regione Emilia-Romagna, le Linee Guida della Destinazione Turistica Romagna e le Linee d'indirizzo del Comune di Rimini.

Il progetto da presentare in sede di gara consiste nella definizione di un Piano triennale di comunicazione e promozione turistica del territorio del comune di Rimini, che deve dettagliare le proposte di:

- a) Marketing territoriale e comunicazione;
- b) Marketing interno: supporto alla crescita del sistema locale e azioni di integrazione settoriale;
- c) Sistema di promo-commercializzazione territoriale;
- d) Servizio di informazione e accoglienza turistica (IAT).

Nella fase attuativa il piano promozionale triennale verrà sviluppato in Piani Operativi Annuali oggetto di concertazione con il Comune di Rimini - Settore Marketing Territoriale, Waterfront e Nuovo Demanio - su proposta dell'aggiudicatario.

Il Capitolato speciale (art. 2.1) nell'ambito dei servizi di cui alla lettera a) "Marketing territoriale e comunicazione" prevede che il piano promozionale, nella sua definizione minima, dovrà contenere per ogni annualità, tra l'altro, la comunicazione integrata di marketing che include sia attività e strumenti offline che on line attraverso la progettazione e gestione degli strumenti di comunicazione tradizionale e digitale (mobile marketing, CRM digitale, social media-marketing...). Il Piano promozionale annuale deve prevedere inoltre *«la creazione, gestione e aggiornamento quotidiano, con produzione di post propri o altre attività di social marketing, di almeno tre social network (Facebook, Instagram, Twitter). I profili così creati per la promozione della destinazione, al termine dell'affidamento resteranno di proprietà del Comune di Rimini. L'aggiudicatario dovrà impegnarsi a consegnare le "chiavi di accesso" per l'utilizzo di detti profili»*.

Nell'ambito dei servizi di cui alla lettera c) "Sistema di promocommercializzazione territoriale" il Capitolato prevede che l'aggiudicatario dovrà *«sviluppare e gestire una piattaforma tecnologica di promo-commercializzazione in lingua italiana e in almeno altre 3 lingue di riferimento dei mercati strategici, integrata con il sito turistico del Comune di Rimini ([www.riminiturismo.it](http://www.riminiturismo.it))...la piattaforma dovrà riportare i loghi istituzionali che saranno successivamente comunicati dal Comune di Rimini e dare corretta comunicazione di essere la piattaforma di riferimento della*



*promo commercializzazione dello stesso Comune. Il dominio, la cui registrazione sarà a carico dell'aggiudicatario, insieme alla piattaforma sviluppata, al termine dell'affidamento resteranno di proprietà del Comune di Rimini. L'aggiudicatario dovrà impegnarsi a consegnare al Comune le "chiavi di accesso" per il loro utilizzo».*

Invece nella precedente procedura di gara indetta nel 2018 non era stato previsto che sia il dominio che i profili creati sarebbero divenuti di proprietà del Comune di Rimini; dunque, ad oggi sia il dominio che i profili social creati in esecuzione del precedente contratto di appalto risultano essere di proprietà della società Rimini Welcome.

Tale circostanza ha determinato conseguenze pregiudizievoli per l'Amministrazione Comunale a vantaggio dell'operatore economico affidatario della procedura che, nell'esecuzione del contratto ha utilizzato il logo del Comune di Rimini oltreché tutte le attività istituzionali dell'Ente locale per acquisire seguito, visibilità e interesse per le pagine multimediali create.

In tal modo, il prodotto digitale implementato ha acquisito seguito e, di riflesso, un valore in termini economici a vantaggio dell'operatore economico privato, proprietario di tutti i domini utilizzati per sponsorizzare l'attività turistica del Comune.

Nei chiarimenti pubblicati dal Comune di Rimini sul sito istituzionale, relativi alla gara indetta nel 2022, oggetto di istruttoria, al n. 8 si legge che «*Il sito ufficiale del Turismo del Comune di Rimini è [www.riminiturismo.it](http://www.riminiturismo.it) e con questo deve essere integrato il portale di promo-commercializzazione realizzato dall'aggiudicatario. Tale servizio è al momento svolto dall'attuale aggiudicatario tramite il sito [www.visitrimini.com](http://www.visitrimini.com). Il nuovo appaltatore potrebbe creare un sito web ex novo oppure negoziare con l'attuale affidatario le condizioni per l'acquisizione del sito [www.visitrimini.com](http://www.visitrimini.com)*».

Nel chiarimento n. 10 si legge che «*I canali social ufficiali del Turismo del Comune di Rimini sono:*

- *https://www.facebook.com/comunedirimini*
  - *https://twitter.com/comunerimini*
  - *https://www.youtube.com/user/riminiturismo*
  - *https://instagram.com/comunerimini*
- e saranno gestiti dall'Amministrazione comunale.*

*L'attuale affidatario gestisce al momento i seguenti canali:*

- *https://www.facebook.com/VisitRiminiDMC/*
- *https://www.instagram.com/visitriminidmc/*
- *https://www.youtube.com/channel/UCy3OdpmLyN4SvNwtYWJOL9Q*
- *https://twitter.com/visitriminidmc*

*Il nuovo appaltatore potrebbe creare canali social ex novo oppure negoziare con l'attuale affidatario le condizioni per l'acquisizione di quelli di suo interesse».*

2. Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria era stato rappresentato come gli elementi di cui sopra rinvenibili negli atti della gara potessero configurare un indebito vantaggio competitivo in capo all'attuale gestore, il quale in virtù del precedente affidamento (che non prevedeva, alla scadenza dei termini contrattuali, il passaggio dei domini e dei profili al Comune di Rimini) è già proprietario di un sito web e dei canali social che dovrebbero essere oggetto di una proposta



progettuale nella nuova procedura di gara.

Il vantaggio competitivo appariva ancora di più rafforzato dalla soluzione di acquisto proposta dal Comune di Rimini nei chiarimenti pubblicati, in quanto in primo luogo l'attuale gestore potrebbe non essere interessato alla vendita, ed in secondo luogo pone in capo agli altri potenziali concorrenti un onere economico ulteriore/aggiuntivo rispetto a quelli invece sostenibili dal gestore uscente, che andrebbe ad incidere apprezzabilmente sulla formulazione da parte degli altri potenziali concorrenti di un'offerta economica sostenibile, pregiudicandone, in concreto, la partecipazione.

Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria era stato rappresentato, altresì, come l'attuale gestore avesse già sostenuto i costi di investimento iniziale anche per gli altri servizi richiesti, che risultano largamente sovrapponibili a quelli del primo affidamento, ed avesse acquisito le conoscenze specifiche sui bisogni della stazione appaltante, che astrattamente gli avrebbero permesso di formulare un'offerta tecnica più competitiva, forte della conoscenza della strutturazione del servizio da espletare acquisita nella precedente gestione e - in assenza di concorrenza - di proporre un ribasso minore rispetto a quello che sarebbe stato ottenibile dal confronto di più offerte.

Era stato anche evidenziato come l'unico partecipante alla gara fosse l'attuale gestore Rimini Welcome, come riscontrabile dalla Determinazione Dirigenziale n. 564 del 9 marzo 2023.

**3.** Nelle controdeduzioni prodotte il Comune di Rimini si è limitato a confermare che il capitolato speciale d'appalto prevede l'obbligo di creare e gestire un sito web e tre canali social network. La risposta al chiarimento n. 8 è da intendersi nel senso che l'aggiudicatario avrebbe potuto creare ex novo il sito web e i tre canali social network, o acquistare quelli esistenti creati dal gestore uscente. Dunque, l'acquisto dal gestore uscente del sito web e dei canali social network rappresentava, per il Comune, una mera facoltà e non un obbligo per il nuovo aggiudicatario, il quale avrebbe potuto avvalersi di un proprio sito o creare propri canali social.

Il Comune ha inoltre evidenziato che la titolarità di un sito web e di canali social da parte del gestore uscente costituisce l'adempimento degli obblighi previsti dal precedente appalto e che la creazione e gestione di siti web così come la creazione di canali social rappresenta un'attività che qualunque operatore del settore può porre in essere registrando i nomi a dominio liberi o negoziando con i titolari registrati la loro eventuale acquisizione. In proposito il Comune ha rappresentato che ad oggi risultano disponibili ad esempio i domini [www.rimini-tourism.it](http://www.rimini-tourism.it), [www.rimini-tourism.eu](http://www.rimini-tourism.eu); [www.rimini-tourism.info](http://www.rimini-tourism.info); [www.visitrimini.eu](http://www.visitrimini.eu); [www.visit-rimini.info](http://www.visit-rimini.info).

Il bando di gara non imponeva l'utilizzo di specifici domini, marchi e piattaforme digitali già esistenti, potendo ciascun concorrente proporre in sede di offerta tecnica la propria miglior soluzione, ed era, inoltre, aperto a soggetti che nell'ultimo triennio dalla data di pubblicazione del bando avevano svolto servizi analoghi a quelli di marketing, promozione, comunicazione e sviluppo dei prodotti afferenti all'ambito del turismo. Dunque, per lo svolgimento di tali attività i potenziali concorrenti avrebbero potuto già avere in dotazione la strumentazione necessaria quale piattaforme di commercializzazione, portali web, software gestionali ecc.



Il Comune ha, inoltre, evidenziato che il possesso del sito web e dei canali social non costituiva criterio di valutazione dell'offerta tecnica.

Inoltre, l'Amministrazione comunale ha tenuto a sottolineare come la presentazione di un'unica offerta non potesse costituire, di per sé, un indice rivelatore di violazioni del principio di concorrenza, in quanto le clausole di partecipazione alla gara devono essere valutate in base ad un giudizio ex ante sul loro contenuto oggettivo e non in base all'esito della gara, che costituisce il risultato di molteplici fattori.

Quanto alla prevista opzione di rinnovo dell'appalto per ulteriori 3 anni, che avrebbe potuto consolidare ulteriormente la posizione dell'aggiudicatario, il Comune ha chiarito che si tratta di una mera facoltà che l'Amministrazione comunale si è riservata, che potrà essere valutata sulla base della convenienza e dell'interesse pubblico. Infatti, la scelta di prevedere un appalto della durata di tre anni (eventualmente rinnovabili) e non di durata superiore nasce proprio dalla volontà di non consolidare per lungo tempo la posizione dell'aggiudicatario e ritornare sul mercato qualora, decorsi i tre anni, il servizio svolto non soddisfi le necessità pubbliche.

**4.** Si ritiene che le controdeduzioni del Comune di Rimini, sebbene abbiano chiarito taluni aspetti, non consentano di superare i rilievi contenuti nella comunicazione di avvio dell'istruttoria, che pertanto si ritengono, nella sostanza, confermati.

A riguardo si osserva ulteriormente come nel progetto da presentare in sede di gara, che consiste nella definizione di un Piano triennale di comunicazione e promozione turistica del territorio del comune di Rimini, venga data grande rilevanza alle strategie di marketing territoriale ed alla comunicazione, a cui, in base al punto 17.1 del Disciplinare, la Commissione giudicatrice (su 80 punti per l'offerta tecnica) può attribuire un punteggio massimo di 27 punti. Alla proposta di marketing interno può essere attribuito un punteggio massimo di 16 punti, mentre per la proposta relativa al servizio di informazione e accoglienza turistica la Commissione può attribuire un punteggio massimo fino a 28 punti.

Inoltre, all'offerta migliorativa riferita all'art. 2.1. lett. a) del Capitolato, e dunque alle attività di marketing territoriale e di comunicazione (che comprende la gestione del sito web e dei canali social) può essere attribuito un punteggio massimo di 6 punti.

Tutte le richiamate diverse attività risultano già svolte nel triennio precedente dall'attuale gestore, che può, quindi, presentare un'offerta dai termini già conosciuti e consolidati, risultando, peraltro, le stesse alla base di una possibile strategia di marketing ancora più efficace in prospettiva futura. Il progetto di marketing turistico territoriale, ad esempio, deve declinarsi attraverso l'adeguata valorizzazione dei prodotti turistici già consolidati e di quelli in via di consolidamento o da consolidare, mentre le attività di comunicazione e di sviluppo del brand della destinazione turistica devono essere volte ad incrementarne il posizionamento già fatto registrare.

Si ritiene che la creazione, gestione e aggiornamento quotidiano del sito e dei social utilizzati, con produzione di post propri o altre attività di social marketing, effettuati dal gestore uscente con il logo istituzionale del Comune di Rimini, pongano l'operatore medesimo in una situazione di vantaggio competitivo, in quanto, lo stesso, oltre a conoscere il prodotto turistico "già consolidato", ha già un posizionamento "social" ottenuto eseguendo le prestazioni contrattuali



di cui al precedente contratto, peraltro, sfruttando anche le eventuali attività istituzionali pubbliche e/o le iniziative pubbliche di interesse (oltre che i loghi istituzionali del Comune).

In via esplicativa ed esemplificativa basti qui ricordare che il profilo Instagram “visitriminidmc” è conosciuto, oltretutto seguito all’attualità, da oltre 18 mila follower, ottenuti in un triennio, mediante l’esecuzione del pregresso contratto d’appalto; nel mondo del marketing digitale l’attività di “crescita” avviene giornalmente valorizzando il prodotto (in questo caso l’offerta turistica) con costanza ed applicazione al fine di attrarre l’interesse della moltitudine di persone realmente interessate ai contenuti offerti. A ben osservare, dunque, l’indicatore numerico dei c.d. follower ha una importanza fondamentale perché sottende una strategia di marketing composta da contenuti di qualità – fotografici, multimediali e testuali – coerenti con gli obiettivi da raggiungere.

Nel caso di specie, pertanto, non può non rilevarsi che l’operatore economico uscente, nell’esecuzione del contratto d’appalto con il Comune di Rimini abbia acquisito un “posizionamento digitale” ed un bagaglio informativo - in merito alle peculiarità della proposta turistica - di tale rilevanza da porlo in una situazione soggettiva di apprezzabile vantaggio rispetto ai competitors, laddove, si sottolinea, possa contare anche sul mantenimento della proprietà delle implementate realtà digitali.

Attraverso le pregresse conoscenze, infatti, il gestore uscente ha avuto la possibilità di formulare una nuova proposta progettuale, sostanzialmente assimilabile a quella del primo affidamento di coincidente oggetto, ma funzionale a sviluppare ulteriormente le strategie di marketing del triennio precedente, in aderenza con le esigenze del territorio ed in linea con la volontà di sviluppo dell’Amministrazione Comunale relativamente all’offerta turistica.

Si ritiene, pertanto, che la proprietà del sito web creato di che trattasi e dei relativi profili social, il patrimonio informativo e, nel complesso, la gestione da parte della Rimini Welcome di un servizio sostanzialmente assimilabile a quello posto oggi in appalto, per un lasso di tempo di tre anni, abbiano consentito la costituzione di un concreto vantaggio competitivo a favore del gestore uscente rispetto agli altri operatori economici interessati a partecipare alla procedura di gara, compromettendo in tal modo il rispetto dei principi comunitari di libera concorrenza, par condicio e massima partecipazione, recepiti dall’art. 30 del d.lgs. 50/2016.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto innanzi considerato, il Consiglio dell’Autorità Nazionale Anticorruzione, nell’adunanza del 3 ottobre 2023

## DELIBERA

- la procedura di gara indetta dal Comune di Rimini con Determinazione Dirigenziale n. 3251 del 1° dicembre 2022 per l’affidamento dei servizi di informazione, accoglienza turistica, promozione, promo-commercializzazione e destination marketing risulta caratterizzata da profili di anomalia e criticità, alla luce della mancata scelta da parte del Comune di Rimini della previa acquisizione della proprietà del dominio e dei relativi profili social implementati



dall'operatore economico uscente nell'ambito delle prestazioni rese con il precedente analogo appalto di durata triennale;

- i fatti e le circostanze riferiti alle due distinte procedure d'appalto di che trattasi possono avere come conseguenza apprezzabili effetti distorsivi del mercato di riferimento e, nella fattispecie, si ritiene abbiano compromesso il rispetto dei principi comunitari di libera concorrenza, par condicio e massima partecipazione, recepiti dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016, potendosi rilevare nello svolgimento della gara di cui al CIG 95219723DF il sussistere di un apprezzabile vantaggio competitivo a favore dell'operatore economico uscente nei sensi meglio delineati nella precedente parte in diritto;
- dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di trasmettere la presente delibera al Comune di Rimini, per le valutazioni di competenza.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio il 17 ottobre 2023

*Il Segretario*

Valentina Angelucci

Atto firmato digitalmente