La Corte di giustizia ha affermato la non compatibilità con l'ordinamento eurounitario della disciplina regionale della Campania che prevede l'affidamento diretto, mediante apposita convenzione, della gestione della tassa automobilistica ad un ente pubblico non economico quale è l'ACI. L'assenza di una connotazione cooperativistica tra le amministrazioni interessate, la presenza di finalità non volte a soddisfare unicamente un interesse pubblico, oltre che la previsione di un trasferimento finanziario a titolo di corrispettivo di gran lunga superiore ai prezzi di mercato, sono le ragioni che la Corte ha posto alla base dell'iter argomentativo che ha condotto alla pronuncia con cui essa ha ribadito i necessari presupposti per farsi luogo – su un piano generale – ad un legittimo affidamento di servizi da un'amministrazione aggiudicatrice ad un'altra.

Corte di giustizia UE, sez. IX, ordinanza 30 giugno 2020, C–618/19, *Ge.Fi.L. – Gestione Fiscalità Locale SpA*

Contratti pubblici – Servizio di gestione delle tasse automobilistiche attribuite alle Regioni – Affidamento senza gara mediante partenariato pubblico-pubblico – Presupposti

L'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione nazionale che consente l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto dei servizi relativi alla gestione della tassa automobilistica a un ente pubblico non economico che ha il compito di gestire il pubblico registro automobilistico (1).

(1) I. – La Corte di giustizia UE ha affermato l'incompatibilità con il diritto euro-unitario di una disposizione legislativa regionale (si tratta dell'art. 1, comma 121, della legge della regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, recante "*Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo - collegato alla legge di stabilità regionale 2014*") nella parte in cui consente l'affidamento diretto - ad un ente pubblico non economico titolare delle funzioni in tema di pubblico registro automobilistico e, segnatamente, all'Automobile Club d'Italia (ACI) - della complessiva gestione delle tasse automobilistiche di competenza regionale mediante stipula di apposita convenzione di durata triennale.

La decisione è stata assunta a seguito del rinvio pregiudiziale disposto con ordinanza del Consiglio di Stato, sez. V. 6 agosto 2019, n. 5581 (oggetto della News US in data 3 settembre 2019) con la quale il giudice aveva – fondatamente – dubitato della conformità della previsione ai principi eurounitari di libera circolazione dei servizi e di massima apertura della concorrenza. L'ordinanza della Corte si innesta in una vicenda contenziosa

nella quale un operatore del settore ha impugnato dinanzi al giudice amministrativo la scelta della Regione Campania di affidare all'ACI, con convenzione stipulata sulla base della previsione di legge regionale e senza una preventiva procedura di evidenza pubblica, il servizio di gestione delle tasse automobilistiche di propria competenza.

II. – Il percorso argomentativo della Corte, che ha ricostruito l'assetto normativo europeo e quello nazionale (quest'ultimo oggetto, su un piano generale, dell'art. 5 del d. lgs. n. 50 del 2016), si sviluppa secondo i seguenti passaggi:

a) un appalto concluso tra amministrazioni aggiudicatrici costituisce un "*appalto pubblico*", ai sensi dell'articolo 2, par. 1, punto 5, della direttiva n. 2014/24/UE (v., in tal senso, Corte di giustizia UE, sez. IV, 28 maggio 2020, C-796/18 *Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung*, punti 31 e 32);
b) per essere qualificato appalto pubblico il contratto deve soddisfare le seguenti condizioni:
    b1) dev'essere stato concluso a titolo oneroso e, pertanto, deve implicare che l'amministrazione aggiudicatrice che conclude un appalto pubblico riceva, in forza di tale contratto, a fronte di un corrispettivo, una prestazione che rivesta un interesse economico diretto per detta amministrazione aggiudicatrice;
    b2) deve presentare un carattere sinallagmatico, elemento che ne costituisce una caratteristica essenziale (v., per analogia, Corte di giustizia UE, sez. III, 21 dicembre 2016, *Remondis*, C-51/15, punto 43, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 199, con nota di PORCU);
c) dall'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva n. 2014/24/UE si evince che, per escludere un appalto pubblico concluso esclusivamente tra due, o più, amministrazioni aggiudicatrici dalle norme in materia di aggiudicazione, devono concorrere i seguenti "*cumulativi*" (punto 35) presupposti:
    c1) esso deve stabilire o realizzare una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune;
    c2) l'attuazione di tale cooperazione dev'essere retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;
    c3) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti devono svolgere sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione;
d) la cooperazione tra enti, per essere idonea a fondare l'esclusione dall'applicazione della disciplina degli appalti pubblici, deve così configurarsi:

d1) essa deve essere "*effettiva*" (e "*autentica*", Corte di giustizia UE, sez. IX, 4 giugno 2020, C-429/19, *Remondis GmbH*);

d2) da ciò deriva che: I) da un lato, che la conclusione di un accordo di cooperazione tra enti del settore pubblico deve apparire come il compimento di un iter di cooperazione tra i partecipanti allo stesso. Infatti, l'elaborazione di una cooperazione tra enti del settore pubblico presenta una dimensione intrinsecamente collaborativa; II) dall'altro, la partecipazione congiunta di tutte le parti dell'accordo di cooperazione è indispensabile per garantire che i servizi pubblici di cui essi devono garantire la prestazione vengano realizzati;

d3) tale condizione non può essere considerata soddisfatta quando l'unico contributo di taluni contraenti si limita a un mero rimborso delle spese sostenute da un altro dei contraenti: infatti, se un siffatto rimborso delle spese bastasse da solo a caratterizzare una "*cooperazione*" non potrebbe stabilirsi nessuna distinzione tra una siffatta cooperazione e un "*appalto pubblico*" non rientrante nell'esclusione prevista dalla direttiva;

d4) l'ammissibilità di operazioni finanziarie corrispondenti al rimborso della quota degli oneri incombenti a ciascuna delle amministrazioni aggiudicatrici partecipanti al partenariato (pure riconosciuta, cfr. Corte di giustizia UE, 9 giugno 2009, *Commissione/Germania*, C-480/06, punto 43, in *Urbanistica e appalti*, 2009, 1176, con nota di GALLO), non può indurre a ritenere che solo questo tipo di spese possa essere ammesso;

e) nel caso di specie non sembra potersi evidenziare l'esistenza di una vera e propria cooperazione tra la Regione Campania e l'ACI posto che la convenzione, nei termini descritti dal giudice del rinvio:

e1) appare avere unicamente come scopo l'acquisizione di una prestazione a fronte del versamento di una retribuzione;

e2) non sembra che essa sia la sintesi di un iter di cooperazione tra le due amministrazioni aggiudicatrici;

f) in punto di verifica della sussistenza di un obiettivo comune tra le due amministrazioni deve osservarsi che:

f1) dal combinato disposto dell'art. 12, par. 4 e considerando 33, primo comma, della direttiva n. 2014/24/UE, si evince che una cooperazione tra soggetti pubblici può riguardare tutti i tipi di attività connesse alla prestazione di servizi e alle responsabilità affidati alle amministrazioni partecipanti o da esse assunti;

f2) l'espressione "*tutti i tipi di attività*", contenuta in detto considerando 33, primo comma, può coprire un'attività accessoria a un servizio pubblico,

purché tale attività accessoria contribuisca alla realizzazione effettiva della funzione di servizio pubblico oggetto della cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti;

f3) l'assenza, nel caso di specie, di un carattere cooperativistico e di una finalità volta a soddisfare unicamente un interesse pubblico, si rinverrebbe nella previsione di pagamenti che superano manifestamente il mero rimborso delle spese sostenute, trattandosi di corrispettivo ampiamente superiore ai livelli di prezzo praticati sul mercato.

III. – Per completezza si segnala:

g) sulla nozione di appalto rilevante ai fini dell'applicazione della disciplina europea, si vedano:

g1) Corte di giustizia UE, 18 ottobre 2018, C- 606/17 – *IBA MolecularItaly Srl*. (in *Sanità pubbl. e privata*, 2019, 4, 51, con nota di SANTUARI, oggetto della News US in data 6 novembre 2018), la quale ha chiarito che l'attribuzione diretta ad un "*ospedale classificato*" di un finanziamento finalizzato alla fabbricazione di prodotti da fornire gratuitamente a diverse amministrazioni costituisce un "*contratto a titolo oneroso*" sottoposto alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici;

g2) Corte di giustizia UE, sez. III, 21 dicembre 2016, C-51/15, *Remondis GmbH* (in *Foro it.*, 2017, IV, 67, oggetto della News US, in data 3 gennaio 2017, cui si rinvia per approfondimenti giurisprudenziali), secondo cui "*l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, deve essere interpretato nel senso che non costituisce un appalto pubblico un accordo concluso tra due enti territoriali, sulla base del quale questi ultimi adottano uno statuto che istituisce un consorzio intercomunale, persona giuridica di diritto pubblico, e trasferisce a tale nuovo ente pubblico talune competenze di cui tali enti erano investiti fino ad allora e che sono ormai proprie di tale consorzio intercomunale. Tuttavia, un tale trasferimento di competenze riguardante l'espletamento di compiti pubblici può sussistere soltanto se riguarda sia le responsabilità connesse alla competenza trasferita sia i poteri che sono il corollario di quest'ultima, in modo che la nuova autorità pubblica competente disponga di un'autonomia decisionale e finanziaria, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare*";

g3) Corte di giustizia UE, sez. V, 2 giugno 2016, C- 410/14, *Falk Pharma* (oggetto della News US in data 6 luglio 2016); id., 11 dicembre 2014, C-113/13, *Asl n. 5 Spezzino* (in *Foro it.*, 2015, IV, 145, con note di PALMIERI e ALBANESE);

g4) Corte di giustizia UE, sez. V, 18 dicembre 2014, C- 568/13 (in *Foro amm.*, 2015, 2706, con nota di PALAZZO, cui si rinvia per ogni riferimento di dottrina e giurisprudenza);

g5) Corte di giustizia UE, sez. V, 8 maggio 2014, C-15/13 (in *Foro it.*, 2015, IV, 40, con nota di CASORIA), secondo cui "*un contratto avente ad oggetto la fornitura di prodotti concluso tra un'università, che è un'amministrazione aggiudicatrice ed è controllata nel settore delle acquisizioni di prodotti e servizi da uno Stato federato tedesco, e un'impresa di diritto privato detenuta dallo Stato federale e dagli Stati federati tedeschi, compreso detto Stato federato, costituisce un appalto pubblico ai sensi della menzionata disposizione e, pertanto, deve essere assoggettato alle norme di aggiudicazione previste dalla direttiva*";

h) sulla motivazione del mancato ricorso al mercato: Corte cost., 27 maggio 2020, n. 100, oggetto della News US in data 17 giugno 2020, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti);

i) sul partenariato tra enti pubblici e motivazione del ricorso alla gara: Corte di giustizia UE, sez. IX, ordinanza 6 febbraio 2020, C-11/19, *Azienda ULSS n. 6 Euganea* (oggetto della News US in data 13 luglio 2020);

j) sulla natura del partenariato pubblico-privato:

j1) Cons. Stato, sez. I, parere 28 aprile 2020, n. 823 (oggetto della News US in data 16 maggio 2020);

j2) Cons. Stato, Comm. spec., parere 29 marzo 2017, n. 755 (reso sullo schema di linee guida recanti "*Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico-privato*");

j3) Cons. Stato, comm. spec., parere, 1 aprile 2016, n. 855 (oggetto della News US, in data 4 aprile 2016, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti);

k) sulla cooperazione fra amministrazioni ai fini della applicabilità della disciplina sulla evidenza pubblica:

k1) Corte di giustizia UE, sez. IX, 4 giugno 2020, C-429/19, *Remondis GmbH*, cit., secondo cui "*L'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, deve essere interpretato nel senso che non sussiste una cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici qualora un'amministrazione aggiudicatrice, responsabile sul proprio territorio di una missione di interesse pubblico, non svolga essa stessa interamente tale missione che in forza del diritto nazionale incombe soltanto su di essa e che richiede il compimento di più operazioni, bensì incarichi un'altra amministrazione aggiudicatrice, che non dipende da essa e che è anch'essa responsabile di tale*

missione di interesse pubblico sul proprio territorio, di effettuare dietro remunerazione una delle operazioni necessarie";

k2) Corte di giustizia UE, sez. VIII, 18 ottobre 2018, C- 606/17 – *IBA Molecular Italy Srl*, cit.;

l) sul tema dei contratti di cooperazione tra entità pubbliche finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a queste ultime e sottratti all'evidenza pubblica, si vedano nella giurisprudenza europea e nazionale:

l1) Cons. Stato, sez. III, 5 novembre 2018, n. 6264 (oggetto della News US in data 15 novembre 2018), con cui è stata sottoposta alla Corte di giustizia UE questione pregiudiziale relativa alle modalità di affidamento del servizio di trasporto dei pazienti in ambulanza (c.d. trasporto ordinario, effettuato cioè non in regime di "*urgenza*"), denunciando la possibile illegittimità comunitaria di una norma di legge regionale (l'art. 5 della legge della Regione Veneto n. 26 del 2012) che, anziché prevedere la gara ad evidenza pubblica, prescrive come obbligatorio il convenzionamento diretto tra diverse amministrazioni, secondo il modello del partenariato c.d. pubblico-pubblico;

l2) Cons. Stato, sez. I, parere, 26 giugno 2018, n. 721/18 (in *Foro it*., 2018, III, 592 con nota di TRAVI), secondo cui, tra l'altro, gli accordi di cooperazione fra amministrazioni non configurano un contratto di concessione come disciplinato nella direttiva n. 2014/24/UE (cfr., in particolare, le premesse del 'considerando' n. 33 alla direttiva) e deve quindi essere escluso l'assoggettamento di tali accordi alle procedure di evidenza pubblica richieste dal diritto europeo in materia di contratti pubblici; gli accordi inter-istituzionali costituirebbero invece espressione del partenariato pubblico-pubblico;

l3) Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. IV, 8 dicembre 2016, C-553/15, *Undis* (oggetto della News US in data 14 dicembre 2016, cui si rinvia per ogni riferimento sull'*in house* orizzontale e verticale);

l4) Corte di giustizia UE, 8 maggio 2014, C-15/13, *Technische* (in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2014, 1370 (m), con nota di FERRARI; in *Foro it*., 2015, IV, 40, con nota di CASORIA);

l5) Cons. Stato, Ad. plen., 30 gennaio 2014, n. 7 (in *Foro it*., 2014, III, 429, con note di SIGISMONDI e TRAVI; *Urbanistica e appalti*, 2014, 665, con nota di BALOCCO; *Dir. proc. amm*., 2014, 544, con nota di BERTONAZZI), secondo cui "*l'affidamento, da parte del comune, di interventi di housing sociale identifica una concessione di servizio pubblico locale di rilievo economico e a domanda*

individuale; *pertanto ad esso non sono direttamente applicabili le disposizioni del codice dei contratti pubblici, mentre sono applicabili i principi desumibili dal Trattato e i principi generali relativi ai contratti pubblici*" (sulla diversa qualificazione dell'*housing sociale* come contratto misto atipico, v. T.a.r. per il Lazio, sez. II, 30 aprile 2012, secondo cui la relativa disciplina avrebbe dovuto essere assoggettata all'art. 27, comma 1, d. lgs. n. 163 del 2006, in ragione della prevalenza dei lavori);

l6) Corte di giustizia UE, 13 giugno 2013, C-386/11 *Piepenbrock* (in *Urbanistica e appalti*, 2013, 1259, con nota di BARTOLINI), riferito a contratto con il quale, senza instaurare una cooperazione tra gli enti pubblici contraenti al fine di adempiere una funzione di servizio pubblico comune, un ente pubblico conferisce ad un altro il compito di pulizia di taluni edifici a uso uffici, locali amministrativi e istituti scolastici, riservandosi al contempo la facoltà di controllare l'esecuzione di tale compito, dietro pagamento di un corrispettivo che si presuppone corrispondere alle spese comportate dall'espletamento dell'incarico;

l7) Corte di giustizia UE, ordinanza 16 maggio 2013, C-564/11 (in *Urbanistica e appalti*, 2013, 1257, con nota di BARTOLINI), secondo cui "*Il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici osta ad una normativa nazionale che autorizzi la stipulazione, senza previa gara, di un contratto mediante il quale taluni enti pubblici istituiscano tra loro una cooperazione, nel caso in cui - ciò che spetta al giudice del rinvio verificare - un tale contratto non abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti medesimi, non sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico oppure sia tale da porre un prestatore privato in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti*";

l8) T.a.r. per la Lombardia, sez. I, 24 ottobre 2013, n. 2361 (in *Guida al diritto* 2013, 46, 70, con nota di PONTE);

l9) Corte di giustizia UE, 19 dicembre 2012, C-159/11 (in *Sanità pubbl. e privata*, 2013, 1, 72, con nota di DE ANGELIS; *Rass. avv. Stato*, 2012, fasc. 4, 25, con nota di FIENGO; *Urbanistica e appalti*, 2013, 388, con nota di CARANTA; *Giur. it.*, 2013, 1415 (m), con nota di MAZZAMUTO; *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2013, 429, con nota di SONCINI), secondo cui "*il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici osta ad una normativa nazionale che autorizzi la stipulazione, senza previa gara di un contratto mediante il quale taluni enti pubblici istituiscono tra loro una cooperazione, nel caso in cui – ciò che spetta al giudice del rinvio verificare – tale contratto non abbia il fine di garantire l'adempimento di un funzione di servizio pubblico comune agli enti*

medesimi, non sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, oppure sia tale da porre un prestatore privato in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti". La giurisprudenza amministrativa aveva già accostato questi accordi a quelli fra amministrazioni contemplati dall'art. 15 l. 7 agosto 1990 n. 241, e successive modificazioni (cfr. Cons. Stato, sez. V, 23 giugno 2014, n. 3130, in *Foro amm.*, 2014, 1737) che peraltro esclude l'utilizzo di questo modello quando uno degli enti pubblici intervenga come operatore economico;

l10) Corte di giustizia UE, 9 giugno 2009, C-480/06, *Commissione/Germania* (in *Urbanistica e appalti*, 2009, 1176, con nota di GALLO), secondo cui "*Poiché il diritto comunitario non impone in alcun modo alle autorità pubbliche di ricorrere ad una particolare forma giuridica per assicurare in comune le loro funzioni di servizio pubblico, non contrasta con il trattato l'accordo a titolo oneroso, di durata ventennale, stipulato tra enti locali volto a consentire il trattamento dei rifiuti nell'impianto di uno di essi, con l'obbligo per gli altri di mettere a disposizione le capacità ricettive delle proprie discariche non sfruttate*";

l11) Corte di giustizia UE, 13 novembre 2008, C-324/07, *Coditel Brabant SA* (in *Urbanistica e appalti*, 2009, 285, con nota di LEGGIADRO; *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2009, 354, con nota di FERRARI; *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2009, 30, con nota di BOTTEON; *Giur. it.*, 2009, 1251, con nota di CARANTA; *Riv. trim., appalti*, 2009, 383, con nota di BASSI);

l12) Corte giustizia UE, 18 gennaio 2007, C-220/05, *Auroux* (in *Urbanistica e appalti*, 2007, 552, con nota di RONDONI; *Foro amm.- Cons. Stato*, 2007, 740 con nota di GENINATTI SATE'; *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2007, 337 con nota di FERRARO; *Dir. e pratica amm.*, 2007, 2, 53 con nota di CONTESSA; *Guida enti locali*, 2007, 14, 74 con nota di PERTICARARI), secondo cui, in relazione alla pregressa disciplina comunitaria, "*Un'amministrazione aggiudicatrice non è dispensata dal fare ricorso alle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori previste dalla direttiva 93/37, come modificata dalla direttiva 97/52, per il fatto che, in conformità al diritto nazionale, tale convenzione può essere conclusa soltanto con determinate persone giuridiche, che abbiano esse stesse lo status di amministrazione aggiudicatrice e che saranno tenute, a loro volta, ad applicare le dette procedure per aggiudicare eventuali appalti susseguenti*";

m) sull'onerosità o meno del contratto in presenza di un rimborso spese: Corte di giustizia UE, 11 dicembre 2014, C-113/13, *ASL n. 5 "Spezzino"* (in *Foro it.*, 2015, IV, 145, con nota di ALBANESE), con cui la Corte ha rimeditato il proprio

orientamento in materia di affidamento diretto dei servizi sociali al volontariato ritenendo legittima la disciplina agevolativa della Regione Liguria;

n) sull'affidamento diretto di servizi all'ACI: T.r.g.a., sez. Trento, 18 giugno 2019, n. 91 che, in relazione all'affidamento diretto disposto in applicazione delle disposizioni della legge provinciale n. 23 del 1990, ha affermato "*pur essendo innegabile che l'ACI non è titolare per legge (ma solo per statuto) di funzioni pubbliche o di obblighi di servizio pubblico relativi alla gestione della tassa automobilistica provinciale (gestione che spetta solo alla Provincia di Trento) - tuttavia ciò non è sufficiente per ritenere che nella fattispecie non ricorra la condizione prevista dall'art. 5, comma 6, lett. a), del decreto legislativo n. 50/2016, ove si prevede che l'accordo deve realizzare «una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune»*";

o) sulla natura giuridica dell'ACI:

   o1) sui profili normativi e ordinamentali, v. C. conti, sez. controllo enti, 19 maggio 2019, n. 52, la quale ha evidenziato che: I) sia l'ACI che gli AA.CC. non rientrano nel novero delle amministrazioni e degli organismi facenti parte del conto economico consolidato della pubblica amministrazione e nei loro confronti si applica il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013 n. 125, che ha introdotto specifiche disposizioni, a carattere derogatorio, per gli enti a base associativa, in materia di risparmi di spesa; II) lo statuto dell'ACI si compone di due parti, di cui la prima (artt. 1-35) disciplina gli scopi, le funzioni, gli organi e l'organizzazione della Federazione, nonché i principi generali dell'attività sportiva e quelli che presiedono all'Amministrazione dell'ente; III) peculiari attività d'interesse pubblico, svolte dall'ACI su delega dello Stato, delle regioni e delle province (ora Città metropolitane), afferiscono alla gestione del Pubblico Registro Automobilistico (PRA), alla riscossione dell'imposta provinciale di trascrizione ed alla riscossione delle tasse automobilistiche, curata sulla base di apposite convenzioni con le regioni, dal 1998 titolari del tributo ai sensi della legge n. 449 del 1997;

   o2) Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2012, n. 1230 (in *Giurisdiz. amm.*, 2012, 1, 494), secondo cui "*le disposizioni di salvaguardia recate, rispettivamente, dall'art. 18 d.lgs. n. 242/1999 e dall'art. 2 d.lgs. n. 15/2004, confermano la natura giuridica pubblica dell'ACI, ma stabiliscono che essa svolge la propria attività di federazione sportiva nazionale secondo la disciplina prevista dal proprio ordinamento. Con ciò, l'ACI è esclusa dalla disciplina dettata per le federazioni sportive come associazioni di diritto privato, ivi comprese le nuove regole dettate per gli statuti dall'art. 16*

d.lgs. n. 242/1999. Si tratta infatti di regole dettate per statuti di associazioni di diritto privato, e che sono inapplicabili all'ACI per il quale la salvezza della natura giuridica pubblica e del precedente ordinamento, lascia ferme anche le regole previgenti in materia statutaria";

o3) con riferimento alla irrilevanza della natura soggettiva dell'ente nel procedimento di elezione del consiglio direttivo, si vedano: Cass., sez. un., 27 luglio 2015, n. 15691, secondo cui "*a nulla rileva la natura di ente pubblico non economico dell'Automobile Club […], fondandosi il riparto di giurisdizione sulla situazione giuridica soggettiva in riferimento alla quale la tutela viene richiesta […] e non sulla natura amministrativa dei provvedimenti oggetto di impugnazione*"; Cass., sez. un., 23 ottobre 1989, n. 4396 (in *Foro it*., 1990, I, 92), secondo cui "*le controversie, promosse da associati di automobile clubs provinciali, per contestare la legittimità di atti relativi ai procedimenti di elezione alle cariche sociali, spettano alla cognizione del giudice ordinario, considerato che detti enti, pur rientrando fra quelli pubblici non economici, hanno struttura organizzativa su base volontaristica, regolata dalle norme statutarie, senza poteri di supremazia nel rapporto coni soci, e che, pertanto le posizioni fatte valere con tali controversie hanno natura di diritti soggettivi*";

o4) sulla disciplina del registro automobilistico correlata alla duplice natura soggettiva dell'ACI: Corte cost., 22 giugno 1992, n. 291 (in *Foro it*., 1993, I, 346), la quale evidenzia che si rinviene una disciplina "*assai complessa, contrassegnata da un intreccio inestricabile tra aspetti privatistici e funzione pubblicistica del registro per la pubblicità automobilistica*";

o5) con riferimento ai poteri sostitutivi e di vigilanza sull'ACI, v. Cons. Stato, sez. VI, 20 maggio 2014, n. 2539 (in *Foro amm*., 2014, 1449);

o6) con riferimento alle competenze interne all'ACI in materia di appalti dettate dalla previgente legislazione: Cons. Stato, sez. VI, 29 marzo 2001, n. 1814 (in *Foro amm*., 2001, 649);

o7) in relazione alla natura giuridica di società interamente partecipate dall'ACI e, con riferimento specifico ad ACI Global s.p.a., v. Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2017, n. 108 (in *Urbanistica e appalti*, 2017, 507), secondo cui detta società è "*ai sensi del paradigma euro unitario e nazionale, un organismo di diritto pubblico*";

p) in dottrina si vedano:

p1) sul tema del partenariato pubblico-pubblico: E. STICCHI DAMIANI, *Gli accordi di collaborazione tra Università e altre amministrazioni pubbliche*, in *Dir. proc. amm*., 2012, 807; G. BARONE, *Accordi conclusi tra due o più amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi dell'art. 5, comma 6, d. lgs. 18 aprile 2016,*

n. 50. Disapplicazione del Codice dei contratti pubblici e differenze con gli appalti di servizi, in *Appalti & Contratti*, 2012, 12, 11-16; DE LUCA, *Il partenariato pubblico-pubblico nel diritto comunitario degli appalti pubblici*, in *Dir. Unione europea*, 2013, 381-397; R. CARANTA, *Accordi tra amministrazioni e contratti pubblici*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 391; A. BARTOLINI, *Accordi organizzativi e diritto europeo: la cooperazione pubblico-pubblico (CPP) e la disciplina degli appalti*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 1260-1265; D. MARESCA, *La cooperazione inter-amministrativa tra appalti e accordi orizzontali: i recenti orientamenti della Corte di giustizia*, in *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2013, 688; M. MAZZAMUTO, *L'apparente neutralità comunitaria sull'autoproduzione pubblica: dall'in house al Partenariato "Pubblico-Pubblico"*, in *Giur. it.*, 2013, 1416-1420; C. P. SANTACROCE, *Osservazioni sul «partenariato pubblico - pubblico», tra elaborazioni ed applicazioni giurisprudenziali del modello e nuove direttive europee in tema di appalti e concessioni*, in *Riv. giur. urb.*, 2014, 174-197; A. DIVARI, *Per una lettura degli accordi di partenariato pubblico-pubblico, di cooperazione e di collaborazione interamministrativa*, in *Dir. ed economia*, 2014, 233-263; A. LOLLI, *Alcuni aspetti problematici nel nuovo codice degli appalti: gli accordi di cooperazione e gli affidamenti da parte dei concessionari scelti con gara nei settori speciali*, in *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2018, 469 ss.;

p2) sugli accordi tra p.a., su un piano più generale, fra gli altri: F. ROVERSI MONACO, P. ARMANI, *Le partecipazioni statali. Un'analisi critica*, Milano 1977; G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003; D. PONTE, *Accordi fra pubbliche amministrazioni*, in S. COGLIANI, (a cura di), *Commentario alla legge sul procedimento amministrativo*, Padova, 2007, 668; P. D'ANGIOLILLO, *Accordi amministrativi e programmazione negoziata nella prospettiva del potere discrezionale*, Napoli, 2009; R. FERRARA, *Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano 2011, 674; C.P. SANTACROCE, *La stabilità degli accordi tra pubbliche amministrazioni*, Padova, 2014, con particolare approfondimento del tema del recesso;

p3) sulla specificità degli accordi previsti dall'art. 15 della legge n. 241 del 1990 e sulle convenzioni tra enti locali: A. DI MARIO, *Il recesso dagli accordi tra amministrazioni abbandona l'autotutela*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 7, 837; S. CIVITARESE, *Art. 30*, in R. CAVALLO PERIN – A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali* (d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267), Padova, 2006; G. CARULLO, *Obbligo di esercizio "associato" delle funzioni e modelli di cooperazione a livello comunale*, in *Foro amm.-Cons.*

Stato, 2013, 10, 35; G. NAPOLITANO, *La logica del diritto amministrativo*, Bologna, 2014, 103-106; in relazione alla prospettiva semplificatoria del coordinamento tra amministrazioni, v. L. TORCHIA (a cura di), *I nodi della pubblica amministrazione*, Napoli, 2016, 23 ss.;

p4) sulle varie problematiche legate alla natura giuridica ed alle finalità istituzionali dell'ACI: A.M. SANDULLI, *Diritto amministrativo*, Napoli, 1989, XV ed., 558, 933, secondo cui l'ACI è un ente pubblico associativo che promuove lo sviluppo dell'automobilismo nazionale a vantaggio dei proprietari di autoveicoli; è preposto alla gestione del PRA; è associato al CONI pur non avendo fra i fini fondamentali l'attività sportiva ed è parte di un rapporto esattoriale atipico a carattere convenzionale con lo Stato per la riscossione della tassa di circolazione; M.A. SENOR, *Comune, Automobile Club e rimozione forzata: quale istituto disciplina il rapporto tra i due enti pubblici?*, in *Resp. civ. e prev.*, 1993, 1, 84-94; I. BARBERINI, *La prospettiva dell'ACI, oggi*, in *Riv. cooperazione*, 2005, 81-91; E. ELPI, *Il ruolo dell'Automobile Club d'Italia nella sicurezza e nello sviluppo del sistema Paese*, in *Giurisdiz. amm.*, 2009, 10, 327-332; I.G. ANTONINI, *La natura giuridica dell'ACI*, in *Riv. italiana dir. turismo*, 2013, 9, 331-343; P. GOTTI, *La problematica 'nozione finanziaria' di pubblica amministrazione, l'elenco ISTAT e la regola della spending review*, in *Dir. amm.*, 2016, 1-2, 177;

p5) sulla nozione di ente pubblico associativo: G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1991, 122; E. CANNADA-BARTOLI, *Una questione di giurisdizione in tema di enti pubblici associativi*, in *Giur. it.*, 1994, 6, 3, 431-434;

p6) per un articolato raffronto fra la vecchia e la nuova disciplina europea e nazionale degli appalti, cfr. R. DE NICTOLIS, *I nuovi appalti pubblici*, Bologna, 2017, 169 ss. (ambito oggettivo), 186 ss. (organismo di diritto pubblico), 228 ss. (affidamenti *in house*), 299 ss. (accordi di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori);

p7) sui profili innovativi nel nuovo Codice degli appalti (d.lgs. n. 50 del 2016) in tema di onerosità dei contratti si segnalano: F. MERUSI, *Una disciplina peculiare (e forse inapplicabile)*, in G.F. FERRARI – G. MORBIDELLI, *Codice dei contratti pubblici*, Piacenza, 2017, p. 147;

p8) sulla nozione europea di organismo di diritto pubblico: F. PATRONI GRIFFI, *Le nozioni comunitarie di amministrazione: organismo di diritto pubblico, impresa pubblica, società in house*, in *Serv. pubbl. e appalti*, 2006, 27-34; M.G. ROVERSI MONACO, *Le figure dell'organismo di diritto pubblico e dell'impresa pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento*, in *Dir. e processo amm.*, 2007, 387; R. GAROFOLI, *L'organismo di diritto pubblico*, in M. A. SANDULLI - R. DE

NICTOLIS- R. GAROFOLI (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, I, Milano, 2008, 555; A. CAVINA, *Organismo di diritto pubblico e settori speciali: l'interesse generale e il nesso di strumentalità*, in *Urbanistica e appalti*, 2019, 2, 216-228;

p9) sull'affidamento *in house* e correlati profili derogatori dell'obbligo di gara: fra i molti contributi, R. DE NICTOLIS, *La Corte CE si pronuncia in tema di tutela nella trattativa privata, negli affidamenti in house e a società miste*, in *Urbanistica e appalti*, 2005, 3, 295-310; G. STANCANELLI- I. MOSCARDI- R. DE NICTOLIS, *Gli affidamenti in house*, in *Trattato sui contratti pubblici* (a cura di M.A. SANDULLI, R. DE NICTOLIS E R. GAROFOLI), Milano, 2008, I, 307 e ss.; G. CARULLO, *Prime riflessioni in merito alle «nuove» eccezioni relative agli affidamenti tra enti nell'ambito del settore pubblico, alla luce della «vecchia» giurisprudenza sull'in house*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2014, 823; S. GIACCHETTI, *L'affidamento in house – Questioni aperte sulla disciplina applicabile*, in *Giurisdiz. amm.*, 2014, IV, 27; F. FIMMANÓ, *Le società pubbliche in house providing tra disciplina del soggetto e disciplina dell'attività*, in *Giust. civ.*, 2014, 1135; A. ROMANO TASSONE, *La società in house dall'«eccezionale eccezionalità» alla «anomala normalità»*, in *Dir. e processo amm.*, 2014, 397; M. ANDREIS, *Società in house e giurisdizione contabile*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 395; V. DONATIVI, *I «confini» (ancora incerti) del controllo analogo congiunto in materia di in house providing*, in *Giur. comm.*, 2014, II, 765; M. MACCHIA, *Amministrazioni statali e affidamenti "in house"*, in *Giornale dir. amm.*, 2018, 3, 286-292;

p10) sui presupposti per la configurabilità di un rapporto *in house* nel nuovo assetto determinato dalla c.d. riforma Madia (art. 16 d. lgs. n. 175 del 2016), si veda A. MALTONI, *Le società in house nel t.u. sulle partecipate pubbliche*, in *Urbanistica e appalti*, 2017, 7, ss.;

p11) sul rapporto tra *in house* e prospettive concorrenziali: R. URSI, *Anatomia di un ossimoro: in house providing e concorrenza nei servizi pubblici locali*, id. 2007, III, 227; G. CORSO, G. FARES, *Crepuscolo dell'in house?*, in *Foro it.*, 2009, I, 1319;

p12) sull'affidamento della gestione e riscossione delle entrate pubbliche: G. DE BENEDETTO, *L'esternalizzazione dei tributi locali, Santarcangelo di Romagna*, 2006; V. IOVINELLI, G. MAZZUTI, *Affidamento della gestione delle entrate pubbliche locali*, in *Riv., trib. loc.*, 2007, 5, 467-474; M. VESCOVI, *Riscossione entrate locali: esternalizzazione solo tramite gara*, in *Trib. loc. e reg.*, 2010, 3, 69-71;

p13) sul fenomeno delle "*esternalizzazioni*": L. DE RENTIIS, *I controlli in tema di società a partecipazione pubblica*, in V. TENORE, A. NAPOLI, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Napoli, 2020, 646 ss., laddove è evidenziato, con richiami giurisprudenziali, che "*il fenomeno delle esternalizzazioni è riconducibile alla materia della contabilità pubblica in quanto l'utilizzo dello strumento societario per la gestione di risorse pubbliche al fine di realizzare attività di competenza o i interesse dell'ente incide direttamente sia sull'allocazione delle risorse finanziarie della collettività (e, in ultima analisi, sulla materia dei bilanci pubblici), sia sulla composizione del patrimonio pubblico, anche in relazione alle sue modalità di utilizzo e gestione*";

p14) sui limiti della competenza regionale in materia di contratti pubblici: R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni,* Bologna, 2020, 65 ss., con particolare riferimento anche alla competenza regolamentare;

p15) sul PPP e sulla sua ripartizione (contrattuale – istituzionale) v., in dottrina, R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni*, cit., 1876 ss.;

p16) sul ruolo del privato nello svolgimento di attività di interesse generale: G. PAGLIARI, *Libertà, autonomia privata e utilità sociale. Una riflessione problematica* in *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2018, 141 ss., secondo cui "*l'estensione dell'azione privatistica nell'ambito delle finalità generali ha indotto un processo di modificazione della soggettività giuridica privatistica, introducendo fattispecie tipiche pur sempre riconducibili al medesimo genere della persona giuridica privata, epperò caratterizzate da vincoli prima sconosciuti*";

p17) sulla connotazione di operatore economico delle università, delle aziende sanitarie, degli enti privati senza fine di lucro, delle imprese sociali e delle società pubbliche, v. R. DE NICTOLIS, *Appalti pubblici e concessioni,* cit., 618 ss.