

Il Consiglio di Stato ha sollevato questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia UE in relazione alla conformità, al diritto europeo, dell'art. 1, comma 121, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, nella parte in cui consente l'affidamento all'Automobile Club d'Italia (ACI), in assenza di una procedura di evidenza pubblica, della complessiva gestione delle tasse automobilistiche di competenza regionale mediante stipula di apposita convenzione di durata triennale, in violazione dei principi eurounitari di libera circolazione dei servizi e di massima apertura della concorrenza nell'ambito degli appalti pubblici di servizi.

Consiglio di Stato, Sezione V, ordinanza 6 agosto 2019, n. 5581 – Pres. Severini, Est. Quadri

Contratti pubblici – Servizio di gestione delle tasse automobilistiche attribuite alle Regioni – Affidamento senza gara mediante partenariato pubblico-pubblico – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Va rimessa alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale:

“se osta al diritto eurounitario, e, in particolare, ai principi di libera circolazione dei servizi e di massima apertura della concorrenza nell'ambito degli appalti pubblici di servizi, una norma regionale come l'art. 1, comma 121, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, che consente l'affidamento diretto, senza gara, dei servizi relativi alla gestione della tassa automobilistica dalla Regione Campania all'ACI” (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il Consiglio di Stato ha dubitato della conformità di una disciplina regionale, quale quella contenuta nella legge della Regione Campania n. 16 del 2014, art. 1 comma 121, ai principi eurounitari di libera circolazione dei servizi e di massima apertura della concorrenza nell'ambito degli appalti pubblici di servizi, per la parte in cui autorizza, in tema di tasse automobilistiche di competenza regionale, l'affidamento diretto della gestione del tributo all'Automobile Club d'Italia (ACI), mediante stipula – senza gara – di apposita convenzione di durata triennale.

La vicenda nella quale si è innestato il rinvio pregiudiziale riguarda l'impugnazione, da parte di altro operatore del settore, della convenzione con la quale l'amministrazione regionale ha disposto, in assenza di una procedura di evidenza pubblica, l'affidamento all'ACI del servizio di gestione delle tasse automobilistiche di competenza regionale.

Il giudizio di primo grado è stato definito con sentenza T.a.r. per la Campania, 19 settembre 2018, n. 5538, con la quale il ricorso è stato respinto in ragione della ritenuta sussistenza di tutti i presupposti per l'affidamento diretto del servizio all'ACI quale ente pubblico non economico.

II. – Il Consiglio di Stato ha ricostruito l'assetto normativo relativo alla gestione delle tasse automobilistiche da parte delle regioni, a partire dal d.m. 25 novembre 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 non erariali"*), e, su un piano più generale, ha tratteggiato i presupposti, il ruolo e la finalità degli accordi di cooperazione tra diverse amministrazioni volti allo svolgimento di funzioni di servizio pubblico comuni.

Il ragionamento del giudice d'appello posto alla base del rinvio pregiudiziale si articola nelle seguenti considerazioni:

- a) gli accordi di cooperazione sono disciplinati dall'art. 5, comma 6, del d. lgs. n. 50 del 2016, il quale individua i presupposti necessari per derogare all'obbligo di gara, sulla base di quanto previsto, nel diritto eurounitario, agli artt. 1, paragrafo 6, 12, paragrafo 4, e al considerando n. 31 della direttiva n. 2014/24/UE, previsioni, queste, che hanno mutuato i principi elaborati dalla Corte di giustizia UE;
- b) sulla base di tali previsioni, due o più amministrazioni possono derogare all'obbligo di gara quando (art. 5, comma 6, d. lgs. n. 50 del 2016): I) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori, 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; II) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; III) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione;
- c) l'accordo di partenariato *"pubblico-pubblico"* non può trasformarsi in una costruzione artificiosa che ha l'effetto di eludere le norme sulla concorrenza in tema di affidamenti pubblici, e può, dunque, essere stipulato soltanto se:
 - c1) le parti pubbliche dell'accordo siano tutte titolari dell'obbligo di servizio pubblico la cui regolazione è oggetto dell'accordo;
 - c2) alla base dell'accordo deve esserci una reale divisione di compiti e responsabilità del servizio pubblico comune tra le parti;
 - c3) i movimenti finanziari tra i soggetti che sottoscrivono l'accordo possono consistere solo nel rimborso delle spese vive, essendo escluso il pagamento di un corrispettivo;
- d) in tal senso deve tenersi conto dei principi elaborati dalla giurisprudenza sia comunitaria che nazionale la quale ha evidenziato che l'accordo tra due o più amministrazioni avente ad oggetto l'affidamento di servizi senza gara non è ammesso:

- d1) quando non è volto all'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune (Corte di giustizia UE, 19 dicembre 2012, C-159/11 in *Sanità pubbl. e privata*, 2013, 1, 72, con nota di DE ANGELIS; *Giornale dir. amm.*, 2013, 293 (m); *Rass. avv. Stato*, 2012, 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, fattispecie relativa all'affidamento di servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria da parte di un'azienda sanitaria all'università);
- d2) quando è oneroso (cfr. Corte di giustizia UE, 9 giugno 2009, *Commissione c. Germania*, in *Raccolta*, 2009, I-4747), ossia quando i movimenti finanziari vanno al di là del mero ristoro delle spese sostenute (nel caso dell'accordo Regione Campania-ACI è previsto un corrispettivo per il servizio, a carico della Regione e non viceversa, fissato in misura superiore al prezzo reperibile sul mercato, ciò che confermerebbe che solo quest'ultima è titolare delle relative funzioni);
- d3) qualora un'amministrazione si ponga rispetto all'accordo come operatore economico (Corte di giustizia UE, sentenza del 23 dicembre 2009, C-305/08, *CoNISMa*, in *Urbanistica e appalti*, 2010, 551, con nota di DE PAULI; *Appalti & Contratti*, 2010, 1, 96, con nota di DE NARDI; *Dir. pubbl. comparato ed europeo*, 2010, 861, con nota di DORACI; *Dir. e pratica amm.*, 2010, 5, 48, con nota di PETULLA'). In presenza di un corrispettivo anche non implicante il riconoscimento di un utile economico ma solo il rimborso dei costi non è possibile parlare di una cooperazione tra enti pubblici per il perseguimento di funzioni di servizio pubblico comune, ma di uno scambio tra i medesimi (in tal senso, *Cons. Stato*, sez. V, 15 luglio 2013, n. 3849, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2013, 505, con nota di SONCINI);
- d4) quando, in relazione anche al disposto di cui all'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, vi sia un contrasto di interessi tra l'ente pubblico che, da un lato, offre prestazioni deducibili in contratti di appalto pubblico di servizi e l'ente che, conformandosi a precetti normativi, domanda tali prestazioni, in quanto strumentali allo svolgimento dei propri compiti di interesse pubblico: ne consegue, in tali casi, che "lo strumento impiegato è estraneo alla logica del coordinamento di convergenti attività di interesse pubblico di più enti pubblici, ma vede uno di questi fare ricorso a prestazioni astrattamente reperibili presso privati" (*Cons. Stato*, sez. V., n. 3849 del 2013, cit.);
- d5) quando non abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti sottoscrittori (Corte di giustizia UE, 13 giugno 2013, C-386/11, *Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. Kg*, in *Urbanistica e appalti*, 2013, 1257, con nota di BARTOLINI; 16 maggio 2013, C-564/11, *Consulta Regionale Ordine Ingegneri della Lombardia e altri*; 20 giugno 2012, C-352/12, *Consiglio Nazionale degli Ingegneri c. Comune di Castelvecchio Subequo e altri*);

- e) l'affidamento diretto del servizio di gestione delle tasse automobilistiche all'ACI disposto da una legge regionale (nel caso di specie da quella della regione Campania) si rivelerebbe in contrasto con i predetti requisiti in considerazione che:
- e1) l'ACI è un ente pubblico non economico, senza scopo di lucro, avente lo scopo di rappresentare, tutelare e promuovere nei suoi molteplici aspetti gli interessi dell'automobilismo italiano;
 - e2) l'unica funzione pubblica ad esso attribuita è quella della gestione del Pubblico Registro Automobilistico, mentre detto Ente non è titolare di funzioni relative alla tassa automobilistica, che è un tributo proprio dello Stato attribuito alle Regioni;
 - e3) conseguentemente: l'accordo avente ad oggetto l'affidamento del servizio difetta del requisito dei compiti di servizio pubblico comuni, in considerazione che l'ACI non è titolare di funzioni sulle tasse automobilistiche;
 - e4) laddove, sotto la veste di un accordo pubblico-pubblico, si celi l'affidamento di un servizio secondo lo schema dell'appalto o della concessione, quale quello che si configurerebbe sulla base delle predette caratteristiche, va disposto il previo espletamento di una gara pubblica, in ragione della salvaguardia delle esigenze di parità di trattamento degli altri operatori del settore (Corte di giustizia UE, 9 giugno 2009, causa C-480/06, cit.).

III. – Si segnala per completezza quanto segue:

- f) sulla nozione di appalto, ai fini dell'applicabilità della conseguente disciplina europea, si vedano:
 - f1) Corte di giustizia UE, 18 ottobre 2018, C- 606/17 – IBA MolecularItaly Srl. (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;
 - f2) Corte di giustizia UE, 21 dicembre 2016, C- 51/15, RemondisGmbH (oggetto della News US in data 3 gennaio 2017), secondo cui *“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”*;

- f3) Corte di giustizia UE, 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);
- f4) Corte di giustizia UE, 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);
- f5) Corte di giustizia 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”*;
- g) sulla nozione di organismo di diritto pubblico della Federazione italiana giuoco calcio, cfr. Cons. Stato, sez. V, ordinanza 12 febbraio 2019 n. 1007 (oggetto della News US in data 22 febbraio 2019) nonché T.a.r. per il Lazio – Roma, sez. III, ordinanza 12 luglio 2018, n. 7778 (oggetto della News US in data 6 agosto 2018), alle quali si rinvia per ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza;
- h) 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:
- h1) 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;
- h2) per una recente ricostruzione, 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 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;

- h3) 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);
- h4) 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);
- h5) Cons. Stato, Ad. pl., 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);
- h6) 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;
- h7) 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";

- h8) T.a.r. per la Lombardia, sez. I, 24 ottobre 2013, n. 2361 (in *Guida al diritto* 2013, 46, 70, con nota di PONTE);
- h9) Corte di giustizia UE, 19 dicembre 2012, C-159/11, cit., 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;
- h10) 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"*;
- h11) 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);
- h12) 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”;

- i) 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;
- j) 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»”;*
- k) sulla natura giuridica dell’ACI:
 - k1) 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;

- k2) 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”*;
- k3) 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 con i soci, e che, pertanto le posizioni fatte valere con tali controversie hanno natura di diritti soggettivi”*;
- k4) 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”*;
- k5) 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);
- k6) 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);

- k7) in relazione alla natura giuridica di società interamente partecipate dall'ACI e, con riferimento specifico ad ACI Global s.p.a., v. Cons. Stato, 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”;
- l) in dottrina si vedano:
- 11) 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.;
- 12) 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;

- 13) 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.;
- 14) 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;
- 15) 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;
- 16) 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);

- 17) 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;
- 18) 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;
- 19) 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;
- 110) 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.;

- 111) 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;
- 112) 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.