

Gli accordi tra enti pubblici ed il Codice degli Appalti

di Gabriella Longo

Data di pubblicazione: 12-8-2020

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

La Corte di Giustizia, nella fattispecie sottoposta alla sua attenzione dal Consiglio di Stato, sez. V, con ordinanza 6 agosto 2019, n. 5581, è chiamata a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione dell'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.

La domanda nasce nell'ambito di una controversia relativa ad un affidamento diretto operato dalla Regione Campania all'ACI - Automobile Club d'Italia- del servizio di assistenza alla gestione della tassa automobilistica.

L'art. 1, comma 121, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, rubricato "*Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo*" stabilisce che: "*Per la gestione della tassa automobilistica la Giunta regionale è autorizzata a stipulare con l'ACI, riconosciuto (...) ente pubblico non economico preposto a servizi di pubblico interesse, apposita convenzione, di durata triennale, per lo svolgimento delle attività inerenti l'applicazione del tributo*".

Il Consiglio di Stato sostiene che tale convenzione sia stata attribuita in violazione delle condizioni richieste per concludere un accordo di partenariato tra amministrazioni aggiudicatrici, in quanto l'ACI, ente pubblico non economico, svolge una funzione di servizio pubblico limitata alla gestione del pubblico registro automobilistico, che non comprende, pertanto, la gestione della tassa automobilistica.

In conseguenza di ciò, la convenzione non riguarderebbe un compito comune alle parti contraenti, e quindi non sarebbe soddisfatto il requisito dell'interesse generale comune alle amministrazioni aggiudicatrici contraenti.

In questo contesto la Corte di Giustizia ha affermato l'incompatibilità tra ordinamento eurounitario e la normativa regionale della Campania richiamata, che prevede l'affidamento diretto della gestione della tassa automobilistica di competenza regionale, attraverso apposita convenzione di durata triennale, ad un ente pubblico non economico, già titolare delle funzioni in tema di pubblico registro automobilistico.

I giudici di Lussemburgo, in particolare, hanno stabilito che l'art. 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.

La disposizione richiamata, infatti, prevede che: *“Un contratto concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:*

a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune;

b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; e

c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.”

Questa disposizione è stata ripresa, nell'ordinamento nazionale, dall'art. 5 del D. Lgs. 50/2016, intitolato *“Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico”*.

Nel caso in esame, quindi, mancano quei presupposti che legittimano un affidamento di servizi da un'amministrazione aggiudicatrice ad un'altra, in quanto non si ravvisa una connotazione cooperativistica tra le amministrazioni interessate, sussiste, inoltre, una finalità non esclusivamente rivolta al soddisfacimento di un interesse pubblico, in presenza, altresì, di un trasferimento finanziario a titolo di corrispettivo superiore ai normali prezzi di mercato.

Su quest'ultimo punto i giudici della Corte precisano, inoltre, che *“La contropartita finanziaria prevista dal contratto in questione nel procedimento principale non risponde unicamente a considerazioni inerenti all'interesse pubblico, contrariamente a quanto richiedono sia l'articolo 12, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2014/24 sia il considerando 33, terzo comma, della medesima direttiva.”*

Corte di giustizia dell'Unione Europea Nona Sezione

Ordinanza 30 giugno 2020

«Rinvio pregiudiziale - Articolo 99 del regolamento di procedura della Corte - Appalti pubblici - Direttiva 2014/24/UE - Articolo 12, paragrafo 4 - Affidamento dell'appalto a un ente pubblico

non economico senza procedura di gara - Appalto dei servizi relativi alla gestione della tassa automobilistica - Esclusione relativa ai contratti rientranti nell'ambito della cooperazione tra enti pubblici - Presupposti».

Nella causa C-618/19, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanza del 4 luglio 2019, pervenuta in cancelleria il 16 agosto 2019, nel procedimento Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale SpA contro Regione Campania, nei confronti di: ACI - Automobile Club d'Italia, ACI Informatica SpA, ACI di Napoli, ACI di Avellino, ACI di Benevento, ACI di Caserta, ACI di Salerno.

[...]

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'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 (GU 2014, L 94, pag. 65).

2. Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale SpA e la Regione Campania (Italia) in merito all'affidamento diretto, operato da detta regione all'ACI - Automobile Club d'Italia, del servizio di assistenza alla gestione della tassa automobilistica.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3. Il considerando 33 della direttiva 2014/24 stabilisce che:

«Le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero poter decidere di fornire congiuntamente i rispettivi servizi pubblici mediante cooperazione senza essere obbligate ad avvalersi di alcuna forma giuridica in particolare. Tale cooperazione potrebbe riguardare tutti i tipi di attività connesse alla prestazione di servizi e alle responsabilità affidati alle amministrazioni partecipanti o da esse assunti, quali i compiti obbligatori o facoltativi di enti pubblici territoriali o i servizi affidati a organismi specifici dal diritto pubblico. I servizi forniti dalle diverse amministrazioni partecipanti non devono necessariamente essere identici; potrebbero anche essere complementari.

I contratti per la fornitura congiunta di servizi pubblici non dovrebbero essere soggetti all'applicazione delle norme stabilite nella presente direttiva, a condizione che siano conclusi esclusivamente tra amministrazioni aggiudicatrici, che l'attuazione di tale cooperazione sia dettata solo da considerazioni legate al pubblico interesse e che nessun fornitore privato di servizi goda di una posizione di vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.

Al fine di rispettare tali condizioni, la cooperazione dovrebbe fondarsi su un concetto cooperativistico. Tale cooperazione non comporta che tutte le amministrazioni partecipanti si assumano la responsabilità di eseguire i principali obblighi contrattuali, fintantoché sussistono

impegni a cooperare all'esecuzione del servizio pubblico in questione. Inoltre, l'attuazione della cooperazione, inclusi gli eventuali trasferimenti finanziari tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, dovrebbe essere retta solo da considerazioni legate al pubblico interesse».

4. L'articolo 2, paragrafo 1, punto 5, di questa direttiva definisce gli «appalti pubblici» come «contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi».

5. L'articolo 12 di detta direttiva, intitolato «Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico», nel suo paragrafo 4 prevede quanto segue:

«Un contratto concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune;

b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; e

c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione».

Diritto italiano

6. L'articolo 5 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 - Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (supplemento ordinario alla GURI n. 91, del 19 aprile 2016; in prosieguo: il «codice dei contratti pubblici»), intitolato «Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico», nel suo comma 6 prevede quanto segue:

«Un accordo concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'accordo stabilisce o realizza 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;

b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;

c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione».

7. A decorrere dal 1° gennaio 1999, la tassa automobilistica è riscossa dalle regioni, in base all'articolo 17 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 - Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica (supplemento ordinario alla GURI n. 302, del 30 dicembre 1997), il quale dispone quanto segue:

«(...) la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo alle tasse automobilistiche non erariali sono demandati alle regioni a statuto ordinario e sono svolti con le modalità stabilite con decreto del Ministro delle finanze sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano [Italia] (...)».

8. L'articolo 1, comma 121, della legge della Regione Campania 7 agosto 2014, n. 16, «Interventi di rilancio e sviluppo dell'economia regionale nonché di carattere ordinamentale e organizzativo» (Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 57, del 7 agosto 2014; in prosieguo: la «legge regionale n. 16/2014»), così dispone:

«Per la gestione della tassa automobilistica la Giunta regionale è autorizzata a stipulare con l'[ACI], riconosciuto (...) ente pubblico non economico preposto a servizi di pubblico interesse, apposita convenzione, di durata triennale, per lo svolgimento delle attività inerenti l'applicazione del tributo».

9. L'articolo 2 del decreto ministeriale 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 (GURI n. 285, del 5 dicembre 1998), prevede che le regioni esercitino dette funzioni direttamente, anche ricorrendo al sistema dell'«avvalimento», ossia facendo ricorso alle strutture e al personale di altri enti pubblici, senza però trasferire loro l'onere della funzione di pubblico servizio, o tramite concessionari scelti da questi ultimi in osservanza delle modalità e delle procedure pubbliche di gara previste dalla normativa dell'Unione e dalla legislazione nazionale in materia di appalti pubblici e di servizi.

Procedimento principale e questione pregiudiziale

10. La Ge.Fi.L. è una società che opera nel settore dei servizi di assistenza alla gestione delle tasse automobilistiche. Essa ha vinto la gara d'appalto che la Regione Veneto (Italia) aveva indetto relativamente a questi servizi e ha partecipato anche alla gara d'appalto organizzata dalla Regione Marche (Italia) per ottenere l'affidamento degli stessi servizi.

11. La Ge.Fi.L. ha adito il Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Italia), proponendo un ricorso per annullamento diretto, segnatamente, avverso la decisione della

Giunta regionale della Campania, del 28 dicembre 2017, recante approvazione di uno «schema di convenzione tra la Regione Campania e l'[ACI] in materia di tasse automobilistiche regionali ai sensi dell'art[icolo] 15 della [legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (GURI n. 192, del 18 agosto 1990)], per il periodo dall'1 gennaio 2018 al 31 dicembre 2020». Questa convenzione, rinnovabile per ulteriori tre anni, prevede il versamento di un corrispettivo forfettario, per questi tre anni, pari a EUR 10 485 000, oltre a corrispettivi a fronte di specifiche prestazioni, a una rivalutazione basata sugli indici stabiliti dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) (Italia) e, eventualmente, all'imposta sul valore aggiunto (IVA). Secondo la Ge.Fi.L., le condizioni stabilite dall'articolo 5, comma 6, del codice dei contratti pubblici e dall'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, per poter fare direttamente ricorso a un partenariato tra amministrazioni aggiudicatrici non sarebbero soddisfatte, per cui sarebbe stato necessario pubblicare un bando di gara al fine dell'attribuzione di un appalto in condizioni di concorrenza.

12. Detto giudice ha respinto il ricorso della Ge.Fi.L., in quanto l'ACI costituiva un ente pubblico non economico avente il compito di gestire il pubblico registro automobilistico, nonché i servizi in materia di tasse automobilistiche ad esso affidati dalle regioni e dalle province autonome italiane. In forza dell'articolo 17, comma 10, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, le regioni, che sono competenti in materia di accertamento e riscossione delle tasse automobilistiche locali, potrebbero esercitare tali attività, conformemente all'articolo 2 del decreto ministeriale 25 novembre 1998, n. 418, o direttamente, sfruttando se necessario le strutture e il personale di altri enti pubblici senza trasferire loro l'onere della funzione di pubblico servizio facendo ricorso alla procedura di «avvalimento», o tramite concessionari scelti in esito a gare d'appalto. Peraltro, anteriormente al trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in quest'ambito, avvenuto il 1° gennaio 1999, la stessa Repubblica italiana avrebbe fatto ricorso all'ACI per i servizi di recupero e accertamento delle tasse automobilistiche.

13. Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha rilevato che, conformemente all'articolo 2 del decreto ministeriale 25 novembre 1998, n. 418, l'articolo 1, comma 121, della legge regionale n. 16/2014 autorizza la Giunta regionale a negoziare con l'ACI, nella sua qualità di ente pubblico non economico preposto a servizi di interesse generale, una specifica convenzione, di durata triennale, per la gestione della tassa automobilistica. Una siffatta cooperazione troverebbe pertanto la sua giustificazione in un'espressa disposizione legislativa. Il legislatore regionale avrebbe ritenuto che l'interesse generale giustificasse il fatto di far ricorso a un altro ente pubblico, nel caso di specie l'ACI, per gestire i servizi in questione nel procedimento principale. Tale valutazione non potrebbe costituire oggetto di un sindacato giurisdizionale sulla sua legittimità. Infine, l'attività di gestione della tassa automobilistica non potrebbe portare, segnatamente, né questa regione né l'ACI a esercitare la benché minima attività concorrenziale che possa comportare distorsioni della concorrenza sul mercato.

14. Di conseguenza, tale giudice ha formulato la conclusione che la decisione della Regione Campania, di affidare direttamente all'ACI la gestione dei servizi in questione nel procedimento principale, costituiva un accordo tra amministrazioni aggiudicatrici conforme all'articolo 5, comma 6, del codice dei contratti pubblici e all'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24.

15. La Ge.Fi.L., che ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la

Campania dinanzi al Consiglio di Stato (Italia), sostiene che il complesso delle condizioni alle quali tali disposizioni assoggettano la conclusione di un accordo di partenariato tra amministrazioni aggiudicatrici non sarebbero soddisfatte nel caso di specie. Infatti, in altre regioni italiane, il servizio in questione nel procedimento principale le sarebbe stato attribuito mediante gara d'appalto. Inoltre, l'ACI beneficerebbe non soltanto di un rimborso a fronte di determinate spese sostenute bensì, al contrario, di un'ampia remunerazione.

16. Il Consiglio di Stato reputa che la convenzione in questione nel procedimento principale sia stata attribuita in violazione delle condizioni richieste per concludere un accordo di partenariato tra amministrazioni aggiudicatrici. Indubbiamente, l'ACI sarebbe un ente pubblico non economico, senza scopo di lucro e incaricato di servizi di interesse generale consistenti nel rappresentare, tutelare e promuovere nei suoi molteplici aspetti gli interessi del settore automobilistico italiano, negli ambiti dello sport, del turismo, della sicurezza, dei consumatori, dell'assistenza e dell'informazione. Cionondimeno, la funzione di servizio pubblico di cui l'ACI sarebbe incaricato si limiterebbe alla gestione del pubblico registro automobilistico e non comprenderebbe pertanto la gestione della tassa automobilistica, di modo che la convenzione in questione nel procedimento principale non riguarderebbe un compito comune alle parti contraenti. Pertanto, non sarebbe soddisfatto il requisito dell'interesse generale comune alle amministrazioni aggiudicatrici contraenti.

17. Da ciò, a parere del giudice del rinvio, conseguirebbe che l'ACI dovrebbe essere assimilato a un semplice operatore economico, dal momento che esso opera al di fuori della funzione di pubblico servizio ad esso incombente. Detto giudice rileva che esso beneficerebbe di pagamenti ampiamente superiori ai livelli di prezzo praticati sul mercato. Inoltre, questi ultimi sarebbero previsti e stabiliti a priori nel contratto e sarebbero dovuti all'ACI in qualunque caso, circostanza che escluderebbe espressamente qualunque controllo dei costi o delle spese affrontati. A questo riguardo, il giudice del rinvio rileva che 4 366 682 autoveicoli sarebbero in circolazione nella Regione Campania e che il costo annuo del servizio oggetto della convenzione in questione nel procedimento principale sarebbe pari a EUR 3 495 000 solo per il corrispettivo forfettario; quest'importo sarebbe eventualmente aumentato dell'IVA nonché di numerosi pagamenti a fronte di specifiche prestazioni, valutabili in diverse centinaia di migliaia di euro all'anno. Viceversa, il costo annuo del servizio svolto dalla Ge.Fi.L. per la Regione Veneto, dove circolerebbero 3 939 166 autoveicoli, sarebbe pari a EUR 2 148 019,29, compreso il margine di utili.

18. Alla luce delle suddette considerazioni, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se osta al diritto [dell'Unione], 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[icolo] 1, comma 121, della legge [regionale n. 16/2014], che consente l'affidamento diretto, senza gara, dei servizi relativi alla gestione della tassa automobilistica dalla Regione Campania all'ACI».

Sulla questione pregiudiziale

19. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 debba 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.

20. In via preliminare, occorre rilevare che l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, che fissa le condizioni alle quali i rapporti di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici non rientrano nell'ambito d'applicazione di detta direttiva, si applica solo a contratti aventi natura di «appalti pubblici» i quali hanno, pertanto, carattere oneroso.

21. Infatti, sia il titolo dell'articolo 12 di detta direttiva, che parla di «appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico», sia il fatto che questa disposizione appartiene alla sezione 3, intitolata «Esclusioni», del capo I di questa direttiva bastano a dimostrare che un appalto concluso tra amministrazioni aggiudicatrici costituisce un «appalto pubblico», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 5, della citata direttiva (v., in tal senso, sentenza del 28 maggio 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, punti 31 e 32).

22. Orbene, per poter essere qualificato «appalto pubblico», ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 5, della direttiva 2014/24, un contratto 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. Inoltre, detto contratto deve presentare un carattere sinallagmatico, elemento che costituisce una caratteristica essenziale di un appalto pubblico (v., per analogia, sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, punto 43).

23. Da ciò consegue, da un lato, che l'esclusione delle norme sull'aggiudicazione degli appalti pubblici presuppone che il contratto in questione sia un appalto pubblico, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 5, della direttiva 2014/24, e, dall'altro, che un appalto pubblico che soddisfa le condizioni stabilite dall'articolo 12, paragrafo 4, lettere da a) a c), di detta direttiva conserva la sua natura giuridica di «appalto pubblico» anche qualora dette norme non siano ad esso applicabili (sentenza del 28 maggio 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, punti 31, 32 e 34).

24. A questo proposito, dall'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 si evince che, per essere escluso dalle norme in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, un appalto pubblico concluso esclusivamente tra due, o più, amministrazioni aggiudicatrici 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. Inoltre, l'attuazione di tale cooperazione dev'essere retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico. Peraltro, le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti devono svolgere sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione.

25. In primo luogo, occorre rilevare, come si ricava dal suo dettato, che l'articolo 12, paragrafo 4, lettere a) e b), di detta direttiva colloca la nozione di «cooperazione» proprio al cuore del dispositivo di esclusione previsto da tale disposizione. La precisazione, apparentemente tautologica, contenuta nel considerando 33, terzo comma, della direttiva 2014/24, secondo la quale la cooperazione deve «fondarsi su un concetto cooperativistico», fa in realtà rinvio al requisito di effettività della cooperazione così stabilita o realizzata (sentenza del 4 giugno 2020, Remondis, C-429/19, EU:C:2020:436, punto 28).

26. Da ciò deriva, 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 (sentenza del 4 giugno 2020, Remondis, C-429/19, EU:C:2020:436, punto 28).

27. 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. Questa 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 (sentenza del 4 giugno 2020, Remondis, C-429/19, EU:C:2020:436, punto 29). Infatti, se un siffatto rimborso delle spese bastasse da solo a caratterizzare una «cooperazione», ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, non potrebbe stabilirsi nessuna distinzione tra una siffatta «cooperazione» e un «appalto pubblico» non rientrante nell'esclusione prevista da detta disposizione.

28. Pertanto, dalla circostanza che la Corte abbia fatto riferimento, nella sentenza del 9 giugno 2009, Commissione/Germania (C-480/06, EU:C:2009:357, punto 43), a operazioni finanziarie corrispondenti al rimborso della quota degli oneri incombenti a ciascuna delle amministrazioni aggiudicatrici partecipanti al partenariato non si può dedurre che solo questo tipo di spese possa essere ammesso.

29. Nel caso di specie, non sembra però che l'ordinanza di rinvio possa consentire di evidenziare l'esistenza di una vera e propria cooperazione tra la Regione Campania e l'ACI posto che, secondo il giudice del rinvio, la convenzione in questione nel procedimento principale ha unicamente come scopo l'acquisizione di una prestazione a fronte del versamento di una retribuzione. Non sembra nemmeno che la convenzione in questione nel procedimento principale costituisca il compimento di un iter di cooperazione tra queste due amministrazioni aggiudicatrici.

30. In secondo luogo, come rilevato nel punto 16 della presente ordinanza, il giudice del rinvio ritiene che la convenzione in questione nel procedimento principale non sia stata conclusa al fine di raggiungere obiettivi comuni alla Regione Campania e all'ACI.

31. Cionondimeno, posto che l'ACI sostiene, nelle sue osservazioni scritte, di avere come compito la gestione del pubblico registro automobilistico, il quale serve a determinare i soggetti passivi di detto tributo, e che, pertanto, esso sarebbe titolare di funzioni pubbliche relative a detta tassa, spetta al giudice del rinvio valutare se la funzione così attribuita all'ACI non possa

essere considerata un'attività accessoria alla riscossione della tassa automobilistica.

32. Infatti, dall'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24, in combinato disposto con il considerando 33, primo comma, della stessa direttiva, discende 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. Ebbene, 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 (sentenza del 28 maggio 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, punto 60).

33. In terzo luogo, come rilevato nel punto 17 della presente ordinanza, dall'ordinanza di rinvio si ricava che i pagamenti previsti dalla convenzione in questione nel procedimento principale superano manifestamente il mero rimborso delle spese sostenute, poiché detto contratto prevedrebbe il pagamento di un corrispettivo ampiamente superiore ai livelli di prezzo praticati sul mercato.

34. Risulta pertanto che la contropartita finanziaria prevista dal contratto in questione nel procedimento principale non risponde unicamente a considerazioni inerenti all'interesse pubblico, contrariamente a quanto richiedono sia l'articolo 12, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2014/24 sia il considerando 33, terzo comma, della medesima direttiva.

35. Da ciò consegue che, posto che le condizioni di applicazione dell'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 sono cumulative, la convenzione in questione nel procedimento principale non può comunque soddisfare le condizioni poste da detta disposizione.

36. Alla luce delle considerazioni sin qui sviluppate, occorre rispondere alla questione presentata dichiarando che l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 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.

Sulle spese

37. Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M.

la Corte (Nona Sezione) dichiara:

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.