

Publicato il 30/06/2021

N. 04520/2021 REG.PROV.COLL.
N. 00549/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 549 del 2021, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Nicola Creuso, Paolo Sansone, Francesco Migliarotti, Nicola De Zan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Migliarotti Francesco in Napoli, via dei Mille 16;

contro

Regione Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimo Consoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Aci – Automobile Club D'Italia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Guarino, Aureliana Pera, Francesco Saverio Marini, Stefania Rocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Francesco

Saverio Marini in Roma, via di Villa Sacchetti, 9;

Aci Informatica S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Luca Raffaello Perfetti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

la declaratoria di nullità o comunque l'annullamento, previa idonea misura cautelare,

- della Delibera della Giunta Regionale della Campania n. 604 del 22/12/2020, pubblicata nel B.U.R.C. del 28.12.2020, avente ad oggetto "ATTUAZIONE ART. 51, COMMA 2-TER, DEL DECRETO LEGGE 26 OTTOBRE 2019 N. 124, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 29 DICEMBRE 2019, N. 157. ACCORDO DI COOPERAZIONE PER LA GESTIONE DEGLI ARCHIVI DELLE TASSE AUTOMOBILISTICHE TRA AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA (ACI) E REGIONE CAMPANIA, PER IL PERIODO DAL 1 GENNAIO 2021 AL 31 DICEMBRE 2023. INDIRIZZI OPERATIVI", nonché della nota ivi richiamata prot. 34404/UDCP/GAB/UL del 16/12/2020 dell'Ufficio Legislativo del Presidente, non nota;

- di tutti gli altri atti, non noti, presupposti, connessi o consequenziali, ivi compresi gli atti consequenziali, non noti, che la deliberazione stessa ha demandato alla Direzione Generale per le Entrate e le Politiche Tributarie con il supporto dell'Avvocatura regionale, e comunque degli atti tutti con la detta delibera menzionati, presupposti o previsti, per quanto lesivi della posizione della ricorrente, nonché comunque avverso gli atti tutti con i quali e sulla base dei quali la Regione Campania ha in ogni caso affidato senza gara ad ACI - Automobile Club d'Italia i servizi in materia di tassa automobilistica per gli anni 2021-2023;

- dell'accordo tra ACI e Regione Campania eventualmente già stipulato e comunque per la dichiarazione di nullità o inefficacia dell'accordo medesimo ove stipulato.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati il 5/3/2021:

declaratoria di nullità o comunque annullamento dei seguenti atti:

- della Delibera della Giunta Regionale della Campania n. 604 del 22/12/2020, pubblicata nel B.U.R.C. del 28.12.2020, avente ad oggetto “ATTUAZIONE ART. 51, COMMA 2-TER, DEL DECRETO LEGGE 26 OTTOBRE 2019 N. 124, CONVERTITO CON MODIFICAZIONI NELLA LEGGE 29 DICEMBRE 2019, N. 157. ACCORDO DI COOPERAZIONE PER LA GESTIONE DEGLI ARCHIVI DELLE TASSE AUTOMOBILISTICHE TRA AUTOMOBILE CLUB D'ITALIA (ACI) E REGIONE CAMPANIA, PER IL PERIODO DAL 1 GENNAIO 2021 AL 31 DICEMBRE 2023. INDIRIZZI OPERATIVI”, nonché della nota ivi richiamata prot. 34404/UDCP/GAB/UL del 16/12/2020 dell'Ufficio Legislativo del Presidente, non ostesa;
- di tutti gli altri atti presupposti, connessi o consequenziali, ivi compresi gli atti consequenziali che la deliberazione stessa ha demandato alla Direzione Generale per le Entrate e le Politiche Tributarie con il supporto dell'Avvocatura regionale, ovvero il decreto dirigenziale n. 2 del 12.1.2021 della direz. generale/ufficio/struttura 16, Uod/staff 0, a firma del dott. Ennio Parisi, osteso in data 4.2.2021, avente ad oggetto “D.G.R. n. 604 del 22/12/2020. Approvazione disciplinare tecnico/economico e relativi allegati tra la Regione Campania e l'Automobile Club d'Italia in attuazione del combinato disposto dell'art. 15 L. 7 agosto 1990, n. 241 e dell'art. 51, comma 2-ter, del DL 26 ottobre 2019 n. 124, convertito con modificazioni nella L. 29 dicembre 2019, n. 157, per il periodo dal 1 gennaio 2021 al 31 dicembre 2023”; lo schema di disciplinare tecnico/economico tra la Regione Campania e l'Automobile Club d'Italia (allegato al suddetto decreto dirigenziale n. 2 del 12.1.2021); gli allegati richiamati nel medesimo disciplinare tecnico/economico tra la Regione Campania e l'Automobile Club d'Italia ed in particolare l'allegato “A - Tabella dei servizi e ruoli/Responsabilità e descrizione tecnica delle procedure” e l'allegato “B - Stima dei costi

differenziali annui”; per quanto mai di ragione, la nota a mezzo pec in data 16/12/2020 prot. n. 602931 di Aci alla Regione e lo schema della proposta di disciplinare con annessi allegati presentati con detta nota a mezzo pec del 16/12/2020, nonché il parere dell'ufficio speciale avvocatura reso nella medesima data del 16/12/2020 (atti tutti menzionati nel decreto dirigenziale n. 2 del 12.1.2020); gli atti tutti comunque menzionati, presupposti o previsti nei provvedimenti suddetti, per quanto lesivi della posizione della ricorrente; nonché comunque gli atti tutti con i quali e sulla base dei quali la Regione Campania ha in ogni caso affidato senza gara ad ACI - Automobile Club d'Italia i servizi in materia di tassa automobilistica per gli anni 2021-2023; - dell'accordo tra ACI e Regione Campania stipulato in data 2.2.2021, e comunque per la dichiarazione di nullità o inefficacia dell'accordo medesimo.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Campania e di Aci – Automobile Club D'Italia e di Aci Informatica S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 giugno 2021 la dott.ssa Anna Pappalardo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale con modalità da remoto in videoconferenza, trattenuta la causa in decisione ai sensi dell'art. 25 DL 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Parte ricorrente , premesso che Aci è attuale affidatario diretto (senza gara) dei servizi di gestione della tassa automobilistica regionale per la Regione Campania, e nella qualità di operatore dello specifico settore di mercato , propone il presente ricorso contro il nuovo l'affidamento diretto deliberato dalla Regione ad ACI , lesivo del proprio interesse a che il servizio sia posto in gara.

Espone infatti di avere contestato in giudizio il pregresso affidamento diretto, relativo agli anni 2018-2020 , con gravame all'atto della proposizione del presente ricorso ancora pendente dinanzi al Consiglio di Stato . Nell'ambito di detto giudizio, il Consiglio di Stato aveva rimesso alla Corte di Giustizia dell'UE pregiudiziale comunitaria, con ordinanza n. 5581/2019 e la Corte di Giustizia dell'UE, Sez. Nona, con ordinanza in data 30.6.2020 nella causa C-618/2019, ha stabilito che : “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”.

Tuttavia con la delibera n. 604 del 22.12.2020, pubblicata nel BURC il 28.12.2020, la Regione Campania ha deliberato di effettuare un nuovo affidamento diretto in favore di Aci relativamente a servizi afferenti la gestione della tassa automobilistica regionale. In particolare , la Regione ha deliberato di procedere all'affidamento diretto ad ACI dei servizi relativi alla gestione della tassa automobilistica , demandando agli uffici regionali di adottare gli atti consequenziali.

Lamenta che la delibera n. 604/2020 , pur riferendosi alla adozione di “indirizzi operativi”, abbia deciso nella sostanza sull'an dell'affidamento diretto, stabilendo di affidare nuovamente, senza gara, detti servizi ad Aci, e demandando agli uffici regionali (la Direzione Entrate, assistita dall'avvocatura) semplicemente l'attuazione della decisione, adottando gli atti “consequenziali” a detta decisione.

L'affidamento diretto impugnato ha durata di tre anni, fino a tutto il 2023 e sarebbe in frontale contrasto con la indicata pronuncia della Corte dell'Unione europea, eludendo ogni confronto concorrenziale. Invero , in relazione al precedente affidamento diretto (anch'esso concluso quale accordo

di cooperazione), è stato statuito che il diritto comunitario “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”.

Né potrebbe ricorrersi – al contrario di quanto sostenuto dalla Regione in una nota dell’Ufficio Legislativo del Presidente della Regione - alla tesi per cui l’art. 51 del d.l. n. 124/2019 nelle more entrato in vigore legittimerebbe un nuovo affidamento diretto, sotto le spoglie dell’accordo di cooperazione ex art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24/UE (trasfuso nell’art. 5, comma 6, d.lgs. n. 50/2016). Invero una legge nazionale di tal guisa non può legittimare l’affidamento diretto a titolo oneroso dalla Regione ad Aci dei servizi de quibus, atteso che la decisione della CGUE è intervenuta il 30.6.2020, dopo l’art. 51 del d.l. 124/2019, e, soprattutto, dopo che l’art. 51 stesso era stato espressamente rappresentato ed eccepito alla Corte di Giustizia (proprio da Aci e proprio quale autonoma base normativa dell’accordo pregresso), la quale ha nondimeno sancito il principio di diritto sopra riportato.

Precisando che gli atti “conseguenziali” previsti dalla delibera n. 604 non sono noti (così come la nota 16.12.2020 dell’ufficio legislativo del Presidente) e non è noto se siano stati adottati, la ricorrente ha proposto l’atto introduttivo, articolando le seguenti censure .

1. Carezza di potere e nullità ex art. 21 septies L. n. 241/1990 (in relazione alla ordinanza 30.6.2020 della Nona Sezione della Corte di Giustizia nella causa C-618/19).

La decisione di effettuare un ulteriore affidamento diretto, sub specie dell’accordo di cooperazione, indica, quale norma interna attributiva del potere di affidare direttamente ad ACI i servizi de quibus, l’art. 51 (commi 1, 2 bis e 2 ter) del decreto legge 26.10.2019, n. 124, come si evince dal “rilevato” della delibera stessa. Detta norma statale, ritenuta attributiva del

potere qualora intesa in tal senso, risulterebbe frontalmente incompatibile con il diritto comunitario, come ormai dichiarato dalla CGUE.

Ciò comporta una ipotesi di nullità dell'atto, ovvero quella "in cui il provvedimento nazionale sia stato adottato sulla base di una norma interna attributiva del potere che sia incompatibile con il diritto comunitario" (così, ex multis, Consiglio di Stato n. 1983/2011).

Peraltro l'indicata disposizione di legge non va intesa nel senso indicato dalla resistente, poiché regola solo il dialogo tra archivi regionali e tra archivi regionali e nazionali -e tra i relativi gestori- dialogo che , dopo la "regionalizzazione" della tassa automobilistica e la conseguente nascita degli archivi regionali, è necessario alla gestione complessiva delle tasse automobilistiche e specificamente prescritto dall'art. 5 DM n. 418/1998, attuativo dell'articolo 17, comma 10, della legge 27.12.1997, n. 449, recante l'attribuzione della tassa e della relativa gestione alle Regioni.

Pertanto non sarebbe stato innovato alcunché rispetto agli indefettibili presupposti di ammissibilità dei contratti senza gara pubblico-pubblico, declinati dalla decisione 30.6.2020 della CGUE proprio in riferimento alla pregressa convenzione diretta ACI – Regione.

In secondo luogo , stante la natura dichiarativa delle decisioni pregiudiziali della CGUE (e stanti i principi per i quali "le statuizioni della Corte di Giustizia...possono e devono essere applicate anche a casi diversi rispetto a quelli oggetto del rinvio, aventi le stesse caratteristiche di quello che ha dato origine alla decisione della Corte...") , le norme interne incompatibili con il diritto eurounitario -precedenti o successive al diritto eurounitario, specie ove contrastanti con le sentenze della CGUE- devono essere disapplicate .

Si lamenta pertanto la nullità degli atti impugnati anche in quanto adottati "in violazione o elusione del giudicato" (art. 21 septies l. 241/1990), poiché la citata decisione della CGUE esplica i propri effetti dichiarativi nell'intero ordinamento ,anche verso il Giudice e la PA e, comunque in relazione a fattispecie aventi le stesse caratteristiche. L'affidamento diretto de quo

sarebbe in contrasto con il principio di diritto sancito dalla citata decisione 30.6.2020 della CGUE (applicabile al caso in questione in quanto relativa a fattispecie del tutto sovrapponibile), e con tutte le norme ed i principi europolitari sottesi (tra cui l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE, applicati dalla Corte) oltre che con le norme nazionali che vi hanno dato attuazione (in specie l'art. 5, c. 6, d.lgs. 50/2016).

2. Violazione o falsa applicazione del principio di diritto dichiarato dalla ordinanza della Corte di giustizia UE 30.6.2020 in causa C-618/19.

Violazione o falsa applicazione di legge (in particolare: art. 5 del D.Lgs. n. 50/2016; art. 12 della Direttiva 2014/24/UE, anche in relazione agli artt. 1 e 2; art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997; art. 2 del D.M. n. 418/1998; art. 51 del D.L. 26.10.2019 n. 124). Violazione e falsa applicazione dell'art. 15 della legge n. 241/1990.

Violazione dei principi di concorrenza, economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, nonché di tutti i basilari principi generali in materia di evidenza pubblica. Eccesso di potere.

Lamenta con un secondo ordine di censure parte ricorrente che la citata ordinanza 30.6.2020 della CGUE ha statuito su di un caso che presenta gli stessi caratteri della presente fattispecie e il deliberato regionale si pone direttamente in contrasto con il principio di diritto accertato, in via interpretativa delle citate norme, dalla Corte di giustizia .

L'Amministrazione resistente ha proceduto all'affidamento diretto ad ACI affermando la congruenza dello stesso con l'art. 5, comma 6, del D.Lgs. n. 50/2016, ma in realtà violando la disposizione, atteso che non ricorre nella fattispecie nessuna delle condizioni alle quali è -cumulativamente- sottoposta la possibilità di un affidamento diretto c.d. pubblico-pubblico.

Invero, a mente dell'art. 5, c. 6, citato, che recepisce l'eccezione stabilita all'art. 12, par. 4, della direttiva 24/2014/UE , gli accordi tra PPAA. che sono esentati dall'applicazione del Codice sono solo quelli che configurano un modello convenzionale attraverso il quale le amministrazioni prestano

congiuntamente i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere, senza alcuna remunerazione ma solo nell'interesse pubblico di conseguire i loro fini pubblici (eventualmente) comuni e richiedono i seguenti cumulativi requisiti:

- l'accordo deve regolare la realizzazione di un interesse pubblico effettivamente comune ai partecipanti, che le parti hanno l'obbligo di perseguire;
- alla base dell'accordo deve esserci una reale divisione dei compiti e responsabilità dei servizi pubblici oggetto dell'accordo;
- i movimenti finanziari tra i soggetti che sottoscrivono l'accordo possono consistere solo nel rimborso di spese,
- in sintesi, la collaborazione tra amministrazioni non può comunque avere l'effetto di eludere le norme sulla concorrenza in tema di affidamenti pubblici o di favorire un operatore del settore a danno degli altri.

Lamenta inoltre la ricorrente che parte dei servizi potranno essere sub-affidati da ACI ad altri soggetti, ivi compresa, in primis, Aci Informatica s.p.a., società detenuta al 100% da Aci, il che integrerebbe ulteriore violazione delle norme in materia di affidamento dei contratti pubblici , non potendosi derogare alle stesse con il richiamo alle norme generali in tema di accordi tra PP.AA. o alle norme relative alla tassa automobilistica o al "dialogo" tra le banche dati del settore (in particolare, art. 15 legge n. 241/1990; art. 17 legge n. 449/1997 e DM 418/1998; art. 51 del d.l. 124/2019) , denotandosi sotto vari profili il vizio di eccesso di potere. Vi sarebbero ulteriori profili di sviamento nella decisione di concludere un nuovo affidamento diretto triennale, quando la Regione era a conoscenza della decisione della CGUE del 30.6.2020.

3. Violazione o falsa applicazione di legge (in particolare: artt. 52 e 53 del D.Lgs. 15.12.1997, n. 446). Eccesso di potere sotto i profili del difetto di istruttoria, del difetto di motivazione, dell'erroneità del presupposto.

Si lamenta con tale ordine di censure , in via gradata, che laddove la PA affidi a terzi l'accertamento o la riscossione dei tributi, l'affidatario deve essere un soggetto iscritto all'apposito albo, salvo il caso di società pubbliche specifiche

. Nella specie, sono dedotte nel servizio attività di accertamento, nonché attività di riscossione, come si evince dalla determina impugnata e dall'allegato schema di accordo, che non possono essere affidate ad ACI, in quanto non iscritto nell'albo medesimo . ACI è stato classificato quale ente pubblico, in forza della funzione pubblica di cui è tributario (la tenuta del P.R.A.), ma, al di fuori dell'esercizio di tale funzione pubblica, ACI agisce quale operatore economico, sicché non può considerarsi abilitato ad effettuare attività di accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali per il solo fatto di essere titolare della funzione di tenuta del PRA.

Si è costituito in giudizio ACI, ed ha eccepito la inammissibilità delle censure proposte avverso al delibera regionale, avendo ad oggetto un mero atto di indirizzo.

Esponde poi di essere ente pubblico non economico di rilevanza nazionale e senza scopo di lucro con struttura federativa, inserito, dalla legge n. 70 del 1975, tra gli "enti preposti a servizi di pubblico interesse", e titolare della funzione di servizio pubblico di gestione del Pubblico Registro Automobilistico ("PRA"), affidatale in esclusiva per legge fin dalla sua istituzione (R.D.L. n. 436/1927).

Per lo svolgimento delle proprie funzioni, deduce di avvalersi di proprie società in house, tra le

quali ACI Informatica, società per azioni con socio unico ACI – attiva nei servizi di gestione informatica – che opera nell'ambito delle attività relative alla gestione del PRA e al sistema di riscossione e controllo delle tasse automobilistiche per conto delle regioni convenzionate con ACI.

L'esercizio da parte delle singole regioni delle funzioni e delle competenze in materia di tassa automobilistica presuppone, dunque, un necessario collegamento tra i compiti di riscossione, di competenza delle regioni, e quelli di gestione del PRA, in capo ad ACI.

La competenza ex lege di ACI in materia di gestione del PRA renderebbe essenziale la sua funzione sia ai fini della applicazione delle tasse

automobilistiche che ai fini della loro riscossione (ordinaria e coattiva), ed in tale ottica di necessaria cooperazione, sarebbe intervenuto il D. l. n. 124 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 157 del 2019, il cui art. 51 ha previsto che il PRA e gli archivi nazionali e regionali delle tasse automobilistiche sono stati integrati, con l'acquisizione al sistema informativo del PRA dei dati provenienti dagli archivi nazionali e regionali delle tasse automobilistiche. Ciò avrebbe ulteriormente avvalorato la possibilità che le Regioni si avvalgano di ACI per la gestione dei propri archivi delle tasse automobilistiche, a mezzo di specifico disciplinare che ne organizzi la cooperazione.

Aggiunge poi che, a seguito della Delibera della Giunta Regionale n. 604 del 22.12.2020, con Decreto Dirigenziale n. 2 del 12 Gennaio 2021, la Regione ha approvato lo “schema di disciplinare

tecnico/economico tra la Regione Campania e l'Automobile Club d'Italia in attuazione di quanto

disposto dall'art. 51, comma 2-ter, del Decreto Legge 26 ottobre 2019 n. 124, convertito con

modificazioni nella Legge 29 dicembre 2019, n. 157, per il periodo dal 1 gennaio 2021 al 31 dicembre 2023”.

Il Disciplinare e i relativi Allegati sono stati sottoscritti dall'ACI in data 1 Febbraio 2021.

Deduce al riguardo che la normativa, europea e nazionale non preclude alle Amministrazioni, in presenza delle condizioni previste dall'art. 12, co. 4, della Direttiva 2014/24/UE, di ricorrere, in deroga alla disciplina sui contratti pubblici, all'utilizzo di strumenti giuridici, quali il partenariato pubblico-pubblico, che consentono una divisione organizzativa di compiti di natura pubblicistica tra soggetti destinati dall'ordinamento al loro svolgimento.

La “cooperazione” tra ACI e soggetti gestori degli archivi delle tasse automobilistiche, cui fa riferimento il comma 3-ter dell'art. 51, rimanda alle

forme di collaborazione fra pubbliche amministrazioni disciplinate, a livello nazionale, dall'art. 15 della l. n. 241 del 1990 .

Inoltre tale cooperazione sarebbe consentita in virtù del considerando 31 della direttiva:

“l'applicazione delle norme in materia di appalti pubblici non dovrebbe interferire con la libertà delle autorità pubbliche di svolgere i compiti di servizio pubblico affidati loro utilizzando le loro stesse risorse, compresa la possibilità di cooperare con altre autorità pubbliche”; ed il successivo considerando 33 confermerebbe tale ottica, disponendo :

“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”.

La legittimità dell'accordo di cooperazione ,valutata in concreto circa la sussistenza di tutti i presupposti stabiliti dalla normativa europea in materia di accordi pubblico-pubblico, ,renderebbe evidente la piena congruenza del Disciplinare approvato con i presupposti stabiliti dalla normativa europea in materia di accordi pubblico-pubblico .

Né sussisterebbe violazione della normativa indicata per effetto della possibilità di affidare detto servizio ad ACI Informatica , società che opera in regime di “in-house providing” per l'Automobile Club d'Italia, iscritta – con Delibera del Consiglio dell'ANAC n. 632 del 3 luglio 2019 – nell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori di cui all'articolo 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016.

Infine, circa la mancata iscrizione di ACI all'albo previsto dall'art. 53 del D.Lgs. 446/1997 istituito presso il Ministero delle Finanze , rileva che tale adempimento riguarda “i soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi” e non ACI che , quale ente

pubblico non economico, non è soggetto, per lo svolgimento della sua attività istituzionale (comprendente a termini di Statuto la gestione dei servizi in materia di tasse automobilistiche affidati dalle Regioni e dalle Province Autonome) all'iscrizione nell'Albo .

Si è costituita in giudizio ACI informatica, ed ha sostanzialmente aderito alle difese di ACI, rilevando come l'accordo tra Regione e ACI attenga ad una divisione organizzativa di compiti di natura pubblicistica tra soggetti destinati dall'ordinamento allo svolgimento degli stessi.

Di recente lo stesso legislatore all'art. 51, comma 2-ter del D.L. 124/2014, avrebbe riconosciuto una comunanza di obiettivi e compiti tra i soggetti deputati alla riscossione e ACI, prevedendo: «L'Agenzia delle entrate, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano continuano a gestire i propri archivi delle tasse automobilistiche, anche mediante la cooperazione, regolata da apposito disciplinare, del soggetto gestore del pubblico registro automobilistico ».

Si è costituita altresì la Regione Campania, opponendosi all'accoglimento del ricorso.

Con motivi aggiunti depositati il 5.3.2021 parte ricorrente , avendo appreso gli estremi degli atti “conseguenziali” previsti dalla delibera n. 604, non noti al momento della notifica del ricorso introduttivo, a seguito dell'istanza di accesso (ostesi in data 4.2.2021), spiega specifiche censure avverso tali atti, consistenti in :

Nullità in via derivata, per effetto della nullità e quantomeno dell'illegittimità della delibera n. 604 stessa; nonché illegittimità in via derivata per effetto delle illegittimità dedotte avverso la delibera regionale n. 604.

Lamenta in particolare che con l'accordo, l'Amministrazione affida ad ACI servizi di gestione della tassa automobilistica, come in un comune appalto o concessione , ampiamente remunerato in più precisi termini “monetari”.

I movimenti finanziari, ovvero il corrispettivo previsto nell'accordo tra l'Amministrazione e ACI emerso dagli atti ostesi il 4.2.2021, andrebbero al di

là del mero ristoro di determinate spese sostenute, e prevedono il minuzioso pagamento di tutti i servizi commissionati ;si deduce che i corrispettivi per Aci nell'accordo de quo, sono tali da coprire e, anzi, sopravanzare ampiamente i costi di mercato per la produzione di tutti i servizi affidati ad ACI e sono palesemente remunerativi.

Dopo ampia disamina delle caratteristiche dell'accordo stipulato, la ricorrente lamenta che nell'accordo non è dedotta la prestazione congiunta di obblighi di servizio pubblico di cui siano titolari entrambe le parti, le quali non hanno né obblighi né fini pubblici in comune, così integrandosi autonoma causa preclusiva dell'accordo pubblico-pubblico.

L'accordo non sarebbe regolatorio della realizzazione congiunta di obblighi di servizio pubblico di entrambe le parti e di fini pubblici comuni , e non prevederebbe una reale divisione di compiti e responsabilità tra le parti, poiché l'oggetto del contratto affidato riguarderebbe prestazioni di esclusiva competenza della Regione, che le affida ad Aci, il quale incamera il corrispettivo. In sintesi, la presenza di sole parti pubbliche non può consentire di sottrarre un contratto oneroso di scambio ai principi tema di affidamenti della P.A. ed alla selezione comparativa, propria del regime degli appalti.

Lamenta parte ricorrente che il ricorso all'accordo tra Amministrazione e ACI interferisce palesemente con il perseguimento dell'obiettivo principale delle norme comunitarie e nazionali in tema di appalti pubblici, ossia la libera circolazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata negli Stati membri , vieppiù considerando che parte dei servizi potranno essere sub-affidati da ACI ad altri soggetti, ivi compresa Aci Informatica s.p.a., società detenuta al 100% da Aci.

Hanno replicato ai motivi aggiunti ACI, ACI informatica e la Regione Campania, sostenendone l'infondatezza con articolate argomentazioni.

In data 4 giugno 2021 parte ricorrente ha depositato copia della pronuncia del Consiglio di Stato resa nel giudizio ove era stato proposto rinvio pregiudiziale

e pronunciata l'ordinanza della Corte di Giustizia dell'Unione del 30.6.2020, riguardante il pregresso affidamento ad ACI di analoghi servizi.

Alla udienza pubblica del 8 giugno 2021, tenutasi mediante collegamento da remoto, uditi i difensori di cui al verbale di udienza, il ricorso è stato trattenuto in decisione ai sensi dell'art. 25 DL 137/2020.

DIRITTO

Si verte nel presente giudizio (proposto dal GEFIL in qualità di impresa operante nel settore dei servizi a supporto della gestione delle tasse automobilistiche per conto di altre Regioni) sulla legittimità della delibera della Giunta regionale della Campania n. 604 del 22/12/2020, avente ad oggetto attuazione art 51, comma 2-TER, del decreto legge 26 ottobre 2019 N. 124 , con previsione della stipula di un accordo di cooperazione per la gestione degli archivi delle tasse automobilistiche tra ACI e Regione Campania, e degli atti ad essa presupposti e conseguenti.

La stipulanda convenzione ivi prefigurata invero ha ad oggetto l'affidamento diretto, da parte della Regione Campania all'ACI, dei servizi di gestione e riscossione delle tasse automobilistiche per la durata di tre anni.

Con i motivi aggiunti la ricorrente ha impugnato la convenzione sottoscritta tra le parti resistenti, successivamente conosciuta.

Quanto alla dedotta inammissibilità del ricorso introduttivo, proposto avverso un atto meramente endoprocedimentale (ossia lo schema di convenzione, laddove un interesse al gravame sarebbe al più sorto solo con la successiva stipula della convenzione vera e propria, poi in effetti impugnata con i motivi aggiunti), va rilevato che la delibera originariamente impugnata non aveva mero carattere interno, trattandosi di una determinazione conclusiva e, quindi, immediatamente lesiva della sfera giuridica della ricorrente, tant'è che la convenzione impugnata con i motivi

aggiunti è stata stipulata appunto in base alla delibera impugnata con l'atto introduttivo del giudizio.

Sussiste poi un peculiare interesse della odierna ricorrente alla proposizione del presente giudizio, e dei connessi motivi aggiunti, poiché il cd. accordo pubblico-pubblico ex art. 15 l. n. 241 del 1990 non costituirebbe, nel caso di specie, l'unica possibile modalità di gestione del servizio in questione, sì che, potendo l'amministrazione determinarsi diversamente, è innegabile l'astratto interesse della ricorrente – operatore privato del settore che svolge analoghi servizi – a contestare la scelta della Regione Campania di concludere tale accordo per l'affidamento del servizio, in luogo dell'indizione di una procedura concorsuale di evidenza pubblica per la selezione dei candidati aspiranti a contrarre con l'amministrazione aggiudicatrice.

Nel merito, il Collegio osserva quanto segue.

La pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-618/19, più volte richiamata nella parte narrativa, che ha dichiarato non conforme ai principi unionali l'affidamento diretto all'ACI (e, dunque, anche i provvedimenti amministrativi ad esso pregiudiziali) del servizio pregresso , affidato con la precedente convenzione, presenta aspetti sovrapponibili al caso all'esame odierno del Tribunale.

Invero la Corte di giustizia UE con ordinanza in data 30.6.2020 nella causa C-618/2019, ha stabilito che : “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 Regione ,negli atti preordinati alla delibera impugnata ed in particolare in una nota dell'Ufficio Legislativo del Presidente della Regione , nonché nelle memorie difensive del presente giudizio (in tal senso condivise dalla altre resistenti) assume la tesi per cui l'art. 51 del d.l. n. 124/2019 , nelle more entrato in vigore ,legittimerebbe la propria determinazione, sub specie di

accordo di cooperazione ex art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24/UE (trasfuso nell'art. 5, comma 6, d.lgs. n. 50/2016).

In tale ottica, il deliberato giuntale impugnato con il ricorso principale ,richiamando espressamente la citata disposizione normativa, riguarderebbe fattispecie non sovrapponibili alla precedente, in quanto:

- l'ordinanza della Corte di Giustizia del 30.6.2020 è stata resa in una fattispecie in cui è mutato il quadro normativo di riferimento;
- lo schema di disciplinare impugnato trae il proprio riferimento normativo nell'art. 51, commi 1, 2-bis e 2-ter, del d.l. n. 124/2019 conv. in l. n. 157/2019 e, a monte, nella disciplina degli accordi di cooperazione tra pubbliche amministrazioni di cui all'art. 15 della L. n. 241 del 1990.

In sintesi, il richiamato art. 51 del d.l. n. 124/2019, avrebbe radicato una specifica funzione pubblica in capo ad ACI anche quanto all'integrazione e interoperabilità dei flussi informativi del PRA e degli archivi nazionali e regionali delle tasse automobilistiche.

Osserva in proposito il Collegio che la tesi difensiva dell'amministrazione non è condivisibile, poiché l'art 51 co 2 ter citato non ha innovato il quadro normativo vigente nel senso indicato dalle parti resistenti.

In particolare, l'art. 51, comma 2-ter, del DL 26 ottobre 2019 n. 124, conv. in L. 29 dicembre 2019, n. 157, autorizza le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano ad affidare la gestione dell'archivio delle tasse automobilistiche con apposito disciplinare ad ACI.

La citata disposizione prevede in primo luogo una integrazione tra il PRA e gli archivi nazionali e regionali delle tasse automobilistiche , disponendo l'acquisizione al sistema informativo del PRA dei dati provenienti dagli archivi nazionali e regionali delle tasse automobilistiche, con lo scopo di evitare duplicazioni o sovrapposizioni di dati, di contrastare l'evasione delle tasse automobilistiche, di conseguire risparmi di spesa e, in generale, di favorire la sinergia tra processi istituzionali.

Inoltre dispone: «L’Agenzia delle entrate, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano continuano a gestire i propri archivi delle tasse automobilistiche, anche mediante la cooperazione, regolata da apposito disciplinare, del soggetto gestore del pubblico registro automobilistico ».

La disposizione non può intendersi come autorizzativa di accordi tra Regioni ed Aci del tutto derogatori alle norme sulla concorrenza, ovvero accordi che non soddisfino i peculiari e rigidi requisiti che legittimano la eccezione della gara pubblica.

La stessa si limita a prevedere la facoltà per le Regioni della stipula di tali accordi, in alternativa ad altre modalità di gestione degli archivi, nulla disponendo in ordine al contenuto di tali accordi, ovvero alla deroga alla disciplina sulla concorrenza.

Gli accordi che le Regioni sono legittimate a concludere devono quindi soddisfare gli elementi minimi per cui si possano qualificare come accordo paritetico di cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la prestazione di servizi ai sensi dell’articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE, recepito dall’articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

Appare pertanto in via preliminare necessario circoscrivere il perimetro operativo degli obblighi concorrenziali delineato dall’ordinanza della Corte di Giustizia dell’Unione europea del 30 giugno 2020, pronunciata in seguito a rinvio pregiudiziale riguardante fattispecie sostanzialmente analoga a quella oggetto del presente giudizio.

Occorre al riguardo verificare se lo schema di disciplinare approvato con la deliberazione impugnata possa essere qualificato come accordo paritetico di cooperazione tra amministrazioni pubbliche per la prestazione di servizi, che ai sensi dell’articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE, recepito dall’articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, non soggiace all’applicazione delle regole dell’evidenza pubblica ove si verificano, in via cumulativa, 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>>.

L'accertamento di tali condizioni, in quanto eccezioni al principio di libera circolazione dei servizi ed alla regola della massima attuazione della concorrenza, va operato in maniera rigorosa alla luce delle clausole del disciplinare approvato.

Dall'analisi di tali elementi andrà dedotto se l'accordo concluso presenti i caratteri che legittimano la deroga alla posizione dei servizi sul mercato (realizzazione di un interesse pubblico effettivamente comune ai partecipanti, reale divisione dei compiti e responsabilità dei servizi pubblici oggetto dell'accordo; riconoscimento di un mero rimborso spese –cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, nona Sezione, sentenza 4 giugno 2020, C-429/19).

Va rilevato che, affinché si abbia un'effettiva cooperazione tra pubbliche amministrazioni, sono necessarie la previa definizione delle reciproche esigenze, l'individuazione di soluzioni concordate e la suddivisione di compiti e di responsabilità tra le stesse, così che le attività svolte in sinergia convergano nella realizzazione di un obiettivo comune.

Dal tenore della deliberazione impugnata, e dello stesso disciplinare allegato e in seguito sottoscritto, non si desume l'esistenza del requisito sub a), meramente enunciato in astratto, e segnatamente nella misura in cui è stato declinato dalla citata pronuncia della CGUE.

La Corte di Giustizia ha meglio declinato il concetto di “cooperazione”, sottolineando come i riferimenti cooperativistici contenuti nella Direttiva avvalorino quello che è un elemento fondante degli accordi di cui all’art. 12, che devono dunque possedere il “requisito di effettività della cooperazione così stabilita o realizzata” (§25 Ordinanza CGUE).

La definizione della attività come <<di interesse comune delle parti per il raggiungimento delle rispettive attività istituzionali>> non è infatti sufficiente a delineare una strategia comune da perseguire, nella quale concentrare lo svolgimento delle reciproche attività coincidenti o complementari. Né appare idoneo a tal fine quanto previsto dall’art. 6 del disciplinare a mente del quale :”La Regione e l’ACI si impegnano, ognuno per quanto di competenza, a predisporre le migliori condizioni per l’esecuzione delle attività previste nel presente Disciplinare, nel reciproco interesse pubblico e con un adeguato standard di qualità.”. In mancanza di una precisa specificazione delle rispettive competenze la previsione si riduce invero ad una mera formula di stile, priva di contenuto concreto.

Peraltro mette conto evidenziare come nessuna norma di legge attribuisce ad ACI competenze in ordine alla tassa automobilistica, che è un tributo delegato alle Regioni (come ricordato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 209/2018, richiamando principi già espressi nella sentenza n. 455/2005). In sintesi, le Regioni sono i soggetti titolari di tutte le competenze sulla gestione del tributo in questione (come sancisce l’art. 17, comma 10, della L. 449/1997), ed in particolare le attività di accertamento, riscossione ecc. di un tributo individuano una funzione e un servizio pubblico (come emerge testualmente dall’art. 52, c. 5 lett. b), del D.Lgs. 446/1997, laddove prevede che “qualora sia deliberato di affidare a terzi...l’accertamento e la riscossione dei tributi...le relative attività sono affidate, nel rispetto della normativa dell’Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, a...”).

L'oggetto dell'accordo, ai sensi dell'articolo 3 del disciplinare, consiste nello svolgimento da parte dell'A.C.I. di attività che non attengono, come previsto dall'articolo 51, comma 2-ter, del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni nella legge 29 dicembre 2019, n. 157, solo alla gestione dell'archivio informatico delle tasse automobilistiche, quali la costituzione, l'aggiornamento e la bonifica dell'archivio, l'analisi, il controllo di qualità e la sicurezza dei dati nonché la generazione delle liste delle posizioni fiscali, ma anche all'accertamento della tassa automobilistica, quali il calcolo, il controllo di merito per l'accertamento dei casi di evasione e di versamento non dovuto, la gestione e la definizione delle istanze, domande e contestazioni dei contribuenti in ogni fase del processo di riscossione, controllo, recupero e rimborso, la gestione dell'accesso agli atti, delle richieste di informazioni e di modifica dello stato fiscale dei veicoli da parte dei soggetti passivi, nonché la generazione delle liste delle posizioni fiscali per il recupero bonario o coattivo o per l'iscrizione a ruolo.

Invero all'art. 3 si precisa che ad ACI sono demandati :” ..i seguenti procedimenti/attività:

- I) la costituzione;
- II) l'aggiornamento e la bonifica;
- III) il controllo di qualità della di base dati;
- IV) Il calcolo della tassa automobilistica dovuta;
- V) il controllo merito per l'individuazione dei casi di evasione totale o parziale della tassa automobilistica e di versamento non dovuto o eccessivo;
- VI) la generazione delle liste delle posizioni fiscali per il recupero bonario o coattivo o per l'iscrizione a ruolo;
- VII) la gestione e definizione delle istanze, domande e contestazioni dei contribuenti in ogni fase del processo di riscossione, controllo, recupero e rimborso;
- VIII) l'analisi dei dati;
- IX) la sicurezza dei dati ed il controllo degli accessi degli operatori agli archivi;

X) la gestione dell'accesso agli atti (trasparenza) e delle richieste di informazioni e modifica (assistenza) allo stato fiscale dei veicoli di propria pertinenza da parte del soggetto passivo di imposta o di un suo incaricato”.

Detti procedimenti sono poi singolarmente descritti all'art. 4 del disciplinare, e costituiscono l'intero ciclo dell'accertamento e riscossione della tassa automobilistica.

Inoltre dalla Tabella dei servizi e ruoli/Responsabilità e descrizione tecnica delle procedure, di cui all'allegato A al disciplinare (contenuto nel deposito della Regione del 19.2.2021) non si evince un'effettiva suddivisione dei ruoli, atteso che tutte le attività sono svolte dall'A.C.I. , e ad alcune partecipa formalmente la Regione, della quale tuttavia non viene specificato il ruolo , ad eccezione del procedimento per la gestione delle istanze di rateizzazione , il quale è gestito esclusivamente dalla Regione.

Ne deriva che la responsabilità per lo svolgimento di dette attività è concentrata prevalentemente in capo all'A.C.I. o è condivisa tra l'A.C.I. e la Regione, mentre residua in capo alla Regione solo la responsabilità per i procedimenti di rateizzazione.

In particolare, l'attività di consultazione dell'archivio tasse automobilistiche è affidata ad ACI, ed alla Regione sono attribuite funzioni marginali, quali acquisizione sull'archivio integrato ex art. 51 co 2 bis legge citata .

L'unica attività di condivisione risulta essere quella prevista tra i sistemi informativi degli enti, oggetto dei piani operativi annuali, di cui all'articolo 8 del disciplinare.

Assume parte resistente che la modifica legislativa di cui al citato articolo 51 avrebbe creato una posizione peculiare in capo ad ACI, rendendola attributaria di specifiche funzioni pubbliche , in particolare per quelle prestazioni che consentano la “comunicazione” tra i dati presenti nel PRA e quelli presenti nell'archivio regionale delle tasse automobilistiche, e che quindi assolvono alla finalità: i) di eliminare duplicazioni di dati o di individuare dati mancanti; ii) di contrastare l'evasione delle tasse automobilistiche, attraverso la

ricognizione e l'aggiornamento dei soggetti passivi dell'imposta e della relativa situazione fiscale; iii) di conseguire risparmi di spesa.

Va tuttavia rilevato che le dette funzioni nell'accordo tra Regione ed ACI sono dedotte unitariamente , in maniera integrata con altre attività del tutto estranee a tali finalità. Si tratta in particolare delle attività di "gestione della tassa automobilistica" propriamente intese, e quindi di accertamento, riscossione, recupero, rimborsi, applicazione sanzioni e contenzioso amministrativo, non compatibili con la normativa citata.

Invero, le stesse costituiscono una finalità pubblica che afferisce alle Regioni, cui la legge ha devoluto il gettito del tributo e le conseguenti responsabilità di controllo, né può sostenersi che, nella complessiva economia del servizio, le stesse abbiano natura accessoria rispetto alla funzione pubblica perseguita da ACI , per cui non possono legittimamente essere oggetto di cooperazione qualora non siano rispettate le condizioni derogatorie alla gara.

Si tratta di un segmento autonomo della fase di gestione del tributo, che può ritenersi al limite connessa , ma non puramente servente ed ausiliaria rispetto alla tenuta aggiornata dell'archivio delle tasse automobilistiche, per cui l'inserimento delle cennate attività nell'accordo di collaborazione, senza rivolgersi al mercato appare violativo delle norme sulla concorrenza .

Sostiene parte resistente che comunque dette attività risultano svolte direttamente dalla Regione, o in cooperazione Regione/ACI, e mai da ACI in proprio .

Tale tesi non è congruente con le clausole del disciplinare, da cui emerge per quanto sopra analizzato che, mentre la partecipazione dell'A.C.I. consiste nello svolgimento di una serie di attività complesse, la partecipazione della Regione si riduce sostanzialmente alla mera corresponsione di un corrispettivo economico all'A.C.I..

A tal proposito deve ritenersi priva di rilievo, ai fini della individuazione degli specifici compiti per la realizzazione di obiettivi condivisi, la generica previsione, contenuta nell'articolo 9 del disciplinare, per cui ad Aci viene

riconosciuto :”.. il rimborso dei costi differenziali direttamente connessi alle attività svolte a suo favore nei termini previsti dal presente disciplinare. I suddetti costi sono preventivamente stimati e approvati e una volta sostenuti sono rendicontati alla Regione ai fini della loro liquidazione trimestrale.” La mera qualificazione astratta come costi delle somme erogate ad ACI non vale infatti ad attribuire alle stesse la corrispondente natura, dovendosi verificare in concreto attività espletate e correlativi costi.

La società ricorrente, con l'allegazione del corrispettivo degli appalti di servizio che percepisce, quale affidataria del servizio di supporto alla gestione della tassa automobilistica nelle Regioni Marche e Veneto, e con la produzione dei bilanci dell'A.C.I. (specie quelli delle annualità 20126, 2017 e 2018, anteriori alla instaurazione di contenziosi in materia) ha dimostrato che i <<costi differenziali direttamente connessi alle attività svolte in suo favore>>, che la Regione si è impegnata a corrispondere annualmente all'A.C.I., non costituiscono un mero rimborso delle spese ma un prezzo addirittura superiore a quello praticato nel mercato di riferimento.

In tal senso non appare convincente la contestazione della difesa di ACI secondo cui si tratta di servizi non comparabili, in ragione della minore ampiezza dei servizi dedotti nelle convenzioni stipulate dalla GEFIL. Sostiene ACI che nel presente accordo con la Regione Campania è dedotto l'intero ciclo del tributo , mentre gli accordi di GEFIL sono limitati, come previsto dal disciplinare di gara, a “servizi amministrativi a supporto della gestione della tassa automobilistica regionale” da svolgersi utilizzando il software regionale.

La tesi non prova quanto dovrebbe, poiché l'indicazione della GEFIL è un mero elemento sintomatico rispetto ad altri indicati, quali i bilanci stessi di ACI e comunque il riconoscimento di tutti i costi di produzione del servizio è già una remunerazione (tanto che nelle valutazioni di anomalia è ammissibile l'utile pari a zero o quasi) che pone l'accordo nell'alveo dei contratti di scambio e fuori dai legittimi accordi senza gara.

Osserva il Collegio che la qualificazione della prestazione onerosa dovuta dalla Regione all'A.C.I. come remunerazione dei servizi prestati, in quanto superiore al mero rimborso delle spese, rappresenta un indicatore attendibile della non rispondenza della cooperazione unicamente all'interesse pubblico. Perché possa ravvisarsi un'effettiva cooperazione è infatti richiesto che essa avvenga in assenza di remunerazione, ad eccezione del mero rimborso delle spese sostenute, anche in via forfettaria (Consiglio di Stato, Sezione II, parere 22 aprile 2015, n. 1178).

La Corte di Giustizia dell'Unione ha ritenuto, sotto tale aspetto, che il requisito della "partecipazione congiunta di tutte le parti dell'accordo di cooperazione" "non può essere considerato soddisfatto quando l'unico contributo di taluni contraenti si limita a un mero rimborso delle spese sostenute da un altro dei contraenti", altrimenti si sarebbe al cospetto di un contratto di appalto tout court (§27 Ordinanza CGUE). Se è vero che la Corte di Giustizia non ha escluso in radice il rimborso dei costi di produzione del servizio, sì che negli accordi di cooperazione in esame può ritenersi ammissibile il rimborso dei costi sostenuti per la produzione del servizio, ha affermato al contempo che dovrebbe essere evitato qualsiasi trasferimento ulteriore che possa integrare un vero e proprio corrispettivo, inteso quale occasione di "guadagno".

Né può sostenersi che la "remunerazione" di ACI sia costituita in via esclusiva dal rimborso dei costi analiticamente elencati nell'Allegato B allo schema di disciplinare ACI/Regione Campania (allegato alla delibera di Giunta regionale). Si tratta, al riguardo, di costi connessi a fattori produttivi che, per essere rimborsati, devono essere effettivamente sostenuti e rendicontati; invero detti costi sono indicati come "differenziali" e la tabella è una mera stima degli stessi, precisandosi: "Nel prospetto che segue sono stimati i costi differenziali sostenuti da ACI per la gestione dell'Archivio delle Tasse Automobilistiche ai sensi dell'Articolo 51, comma 2ter della Legge 157/2019. La stima è condotta ai soli fini delle previsioni di bilancio. I costi

effettivi saranno rendicontati secondo la periodicità prevista dal Disciplinare e soggetti a conguaglio finale”.

Anche sotto tale aspetto pertanto non è stata dimostrata la natura di mero rimborso spese di quanto la Regione corrisponde ad ACI a fronte dell'espletamento del servizio. Non ricorrono pertanto le condizioni per qualificare lo schema di disciplinare come accordo di cooperazione tra pubbliche amministrazioni.

Accertata l'incompatibilità della deliberazione impugnata con il diritto eurounitario, secondo l'interpretazione vincolante fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, il Collegio deve perciò ravvisarne l'illegittimità per il vizio di violazione di legge (Consiglio di Stato, Sezione V, n. 1498; Sezione VI, 31 marzo 2011, n. 1983).

Non può invece farsi luogo alla declaratoria di nullità della deliberazione impugnata.

La norma attributiva del potere esercitato dalla Regione va individuata nell'articolo 51, comma 2-ter, del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito in L. 29 dicembre 2019, n. 157, la quale, ove interpretata in conformità con l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE, non consente l'affidamento diretto al soggetto gestore del pubblico registro automobilistico del servizio di gestione, controllo e aggiornamento dell'archivio regionale della tassa automobilistica, ove non vengano rispettate le condizioni specificate nell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

La contrarietà della deliberazione impugnata all'ordinanza della Corte di Giustizia europea, del 30 giugno 2020, C-618/2019, non integra poi la fattispecie tipica di nullità per violazione o elusione del giudicato, in considerazione della funzione strettamente nomofilattica che l'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea attribuisce alla Corte.

In materia di affidamento di servizi pubblici il sistema dunque non legittima accordi tra amministrazioni aggiudicatrici, al di fuori dell'eccezione alla regola

dell'evidenza pubblica contenuta nell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per cui l'articolo 51, comma 2-ter, del decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito con modificazioni nella legge 29 dicembre 2019, n. 157, sul quale si fonda la deliberazione impugnata, deve essere interpretato in

conformità ai principi generali in materia di appalti.

Alla luce di tali considerazioni, deve essere accolto il secondo motivo di ricorso e, per l'effetto, va annullata la deliberazione della Giunta regionale impugnata, travolgendosi anche il disciplinare ad essa allegato e successivamente sottoscritto.

All'accoglimento del secondo motivo di ricorso consegue l'assorbimento del terzo motivo, con il quale la società ricorrente ha eccepito il mancato possesso da parte dell'A.C.I. di un requisito soggettivo per l'affidamento dei servizi oggetto di convenzione.

L'annullamento della deliberazione impugnata ed il travolgimento caducatorio del connesso accordo di cooperazione, sebbene non possa comportare alcun subentro nel servizio, restituisce alla società ricorrente la possibilità di partecipare alla gara per l'affidamento dei servizi di gestione della tassa automobilistica, ove la Regione dovesse determinarsi per la sua indizione.

La novità delle questioni trattate e la circostanza che l'esito del giudizio è stato determinato dal coevo intervento nomofilattico della Corte di Giustizia dell'Unione europea giustificano la compensazione delle spese di lite tra le parti, ad eccezione del contributo unificato che si pone definitivamente a carico dell'amministrazione regionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, e sui connessi motivi aggiunti, li accoglie e per l'effetto :

annulla gli atti impugnati con il ricorso principale e con i motivi aggiunti, tra cui la deliberazione della Giunta regionale impugnata, con il disciplinare ad

essa allegato e successivamente sottoscritto.

Spese compensate tra tutte le parti, ad eccezione del contributo unificato che si pone definitivamente a carico dell'amministrazione regionale.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 8 giugno 2021 mediante collegamento da remoto in videoconferenza con il sistema Microsoft Teams, secondo quanto previsto dall'art. 25, co. 2, del decreto-legge n. 137 del 28.10.2020, convertito con legge n. 176 del 18.12.2020, modificato con l'art. 1, co. 17, del decreto-legge n. 183 del 31.12.2020, come disposto dall'art. 9 dell'Allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio di Stato del 28.12.2020, con l'intervento dei magistrati:

Anna Pappalardo, Presidente, Estensore

Pierluigi Russo, Consigliere

Gabriella Caprini, Consigliere

IL PRESIDENTE, ESTENSORE
Anna Pappalardo

IL SEGRETARIO