

APPALTI - SERVIZIO DI RISCOSSIONE - TASSE AUTOMOBILISTICHE - ACI - AFFIDAMENTO DIRETTO - LEGITTIMO

È legittimo l'affidamento diretto del servizio di accertamento e riscossione delle tasse automobilistiche ad ACI in luogo del ricorso al confronto concorrenziale e tanto sulla base di una indagine (meticolosa) che prende le mosse dalla natura del servizio, per poi passare in rassegna la normativa da rendersi applicabile, quindi ai principi euro unitari dettati in *subjecta materia*.

Tar Emilia Romagna, sez. I, sentenza n. 395/2022

Publicato il 04/05/2022

N. 00395/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00072/2020 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 per la Emilia Romagna

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 72 del 2020, proposto da Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Creuso, Nicola De Zan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Emilia Romagna, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Maria Chiara Lista, Franco Mastragostino, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Franco Mastragostino in Bologna, piazza Aldrovandi 3;

nei confronti

Acì - Automobile Club D'Italia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Guarino, Aureliana Pera, Stefania Rocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Acì Informatica S.p.A., non costituita in giudizio;

per l'annullamento

- della Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 2423 del 19/12/2019 avente ad oggetto “approvazione schema di accordo di cooperazione con automobile club d' Italia in materia di tasse automobilistiche ai sensi dell'art. 15, l. n. 241/1990 e ss.mm.ii. e dell'art.5 comma 6 del d.lgs. n. 50/2016 - triennio 2020-2022” e di tutti gli atti ad essa acclusi o allegati ed in specie dell'allegato A e degli allegati B e C;
 - degli atti per quanto endoprocedimentali in essa citati ed in particolare della proposta di deliberazione e dei “pareri allegati”,
 - dell'accordo medesimo tra ACI e Regione Emilia-Romagna eventualmente già stipulato e comunque per la dichiarazione di inefficacia dell'accordo medesimo ove stipulato;
 - di tutti gli atti comunque presupposti, connessi e/o conseguenti, anche non noti, con i quali e sulla base dei quali la Regione Emilia-Romagna ha in ogni caso affidato senza gara ad ACI - Automobile Club d'Italia i servizi in materia di tassa automobilistica per il periodo dal 1.1.2020 al 31.12.2022;
- nonché per la condanna al risarcimento del danno per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Emilia Romagna e di Acì - Automobile Club D'Italia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2022 il dott. Carlo Buonauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Parte ricorrente ha impugnato, chiedendone l'annullamento, la Deliberazione della Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 2423 del 19/12/2019 avente ad oggetto "approvazione schema di accordo di cooperazione con Automobile Club d' Italia in materia di tasse automobilistiche ai sensi dell'art. 15, l. n. 241/1990 e ss.mm.ii. e dell'art.5 comma 6 del d.lgs. n. 50/2016 - triennio 2020-2022" e di tutti gli atti ad essa acclusi o allegati ed in specie dell'allegato A (schema di accordo) e degli allegati B) e C); nonché tutti gli atti comunque presupposti, connessi e/o conseguenti, anche non noti, con i quali e sulla base dei quali la Regione Emilia-Romagna ha in ogni caso affidato senza gara ad ACI - Automobile Club d'Italia i servizi in materia di tassa automobilistica per il periodo dal 1.1.2020 al 31.12.2022.

In dettaglio – premesso di essere un operatore economico dello specifico settore oggetto dell'asseritamente illegittimo affidamento diretto disposto dall'Amministrazione resistente, essendo ciò dimostrato sia dal fatto che, a seguito di regolare procedura selettiva, Gefil già svolge per il Veneto e per le Marche proprio i servizi di gestione della tassa automobilistica regionale, sia dal fatto che è soggetto iscritto all'albo ex art. 53 del D.Lgs. 15.12.1997, n. 446, che abilita all'accertamento e riscossione dei tributi locali; di talchè assume di avere interesse al rispetto delle regole che, distinguendo quando eccezionalmente è consentito l'affidamento diretto e quando, invece, come di regola, è prescritto il ricorso al confronto concorrenziale, assicurano agli operatori economici del settore, qual è Gefil, di poter concorrere all'affidamento di una commessa pubblica - venivano dedotti i seguenti vizi:

1.) Violazione o falsa applicazione di legge (in particolare: art. 5 del D.Lgs. n. 50/2016; artt. 1, 2, 12 della Direttiva 2014/24/UE; art. 52 del D.Lgs. n. 446/1997; art. 2 del D.M. n. 418/1998). 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 principi generali in materia di evidenza

pubblica. Eccesso di potere sotto i profili del difetto di istruttoria, del difetto di motivazione, dell'erroneità del presupposto.

Concludendo che l'Amministrazione resistente ha proceduto all'affidamento diretto di servizi relativi (senza specificare quali) alla gestione della tassa automobilistica regionale (c.d. bollo auto), ad ACI in base dell'art. 5, comma 6, del D. Lgs. n. 50/2016 in maniera illegittima. Detta illegittimità poggerebbe su quattro condizioni che dovrebbe avere tale accordo, rilevate in via interpretativa dallo stesso ricorrente.

2) 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.

Concludendo, che nel caso de quo vi sia la necessità dell'iscrizione all'albo di A.C.I. in riferimento alla riscossione delle tasse degli enti locali in genere, dunque anche della tassa automobilistica attribuita alle Regioni.

Inoltre, il ricorrente chiedeva di dichiarare l'inefficacia del contratto eventualmente concluso tra la Regione e ACI ed in via subordinata, di condannare l'Amministrazione al risarcimento del danno per equivalente.

Si costituivano in giudizio la Regione Emilia-Romagna e l'A.C.I. e nelle memorie ex art. 73 c.p.a., controdeducevano nel merito ai vizi rilevati dalla ricorrente, chiedendo il rigetto del ricorso siccome infondato e preliminarmente la declaratoria della sua inammissibilità per difetto delle condizioni in rito della spiegata azione.

In particolare, veniva eccepito da A.C.I. il difetto di legittimazione attiva in capo alla ricorrente e la carenza di interesse all'azione ove non era stato impugnato l'accordo, ma la sola delibera.

Le parti hanno poi depositato memorie difensive e rispettive repliche insistendo sulla propria linea difensiva.

All'udienza pubblica del 13.04.2022, dopo ampia discussione con i difensori delle parti costituite, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Il ricorso è infondato e va respinto per le ragioni che seguono, potendosi prescindere da una disamina *funditus* delle pregiudiziali eccezioni in rito sollevate dalle controparti, peraltro da respingere per quanto subito appresso di dirà.

Preliminarmente, invero, occorre procedere allo scrutinio delle eccezioni di ordine processuale formulate da A.C.I.

Non paiono sussistere seri dubbi sulla contestata legittimazione ad agire dell'odierna parte ricorrente, non condivisibilmente argomentata sul rilievo per cui l'iscrizione al registro di cui all'art. 53 del D. Lgs. n. 446/1997 ("Albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali") non sarebbe idonea alla gestione della Tassa Automobilistica, in virtù della quale si impugna il provvedimento. Sottolinea parte controinteressata che la mera iscrizione nell'Albo di cui al citato art. 53 non conferirebbe legittimazione alcuna alla gestione di tributi il cui gettito è destinato ad Enti che non sono province o comuni, ossia alle regioni, le quali non sono enti locali.

In senso opposto s'osserva che, per giurisprudenza consolidata, la legittimazione ad agire va accertata e verificata sulla base della domanda e dei suoi contenuti: ciò che rileva è la sua prospettazione in astratto e va determinata in base agli effetti del provvedimento richiesto (Cfr. Cass. Sez. Un. n. 2951/2016; Cass. civ., ord. n. 1617/2021).

Nel caso de quo, l'art. 2, c.1 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", consente espressamente alla Regione (ove non si decida di svolgerle in via diretta) di affidare le attività di controllo e riscossione ricorrendo all'avvalimento o all'evidenza pubblica.

Di seguito, al comma 2, vengono elencate alcuni elementi di cui tener conto per i concessionari.

Al successivo comma 4 è previsto poi che "Il pagamento delle tasse automobilistiche può essere effettuato anche tramite gli altri soggetti previsti dagli atti normativi statali in materia

di riscossione o previsti dalle norme regionali che saranno emanate per disciplinare le caratteristiche soggettive, le forme di garanzia e le convenzioni-tipo con gli stessi.”.

Pertanto, come sottolineato da parte controninteressata, è da ritenere del tutto inconferente dal punto di vista astratto l'iscrizione all'Albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali, che ha a che fare solo con i tributi locali ai sensi del titolo III “riordino della disciplina dei tributi locali” del D.lgs. n. 446/1997 rubricato in riferimento al caso de quo, “...riordino della disciplina dei tributi locali (IRAP)”. Ed in effetti la Regione, a cui è stata demandata con regolamento la funzione di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi, sanzioni e contenzioso delle tasse automobilistiche non erariali, non è un ente locale e ne fa applicazione del c.d. T.U.E.L..

Ciò premesso, si ritiene nondimeno che la ricorrente, tramite la procedura di evidenza pubblica prevista dal D.M. n. 418/1998, potrebbe astrattamente partecipare alla gara eventualmente indetta dalla Regione, nel caso in cui quest'ultima non propendesse per la funzionalizzazione diretta o per l'avvalimento.

Per quanto sin qui esposto, l'eccezione va respinta.

Anche la seconda eccezione sulla carenza di interesse non può essere accolta.

La deliberazione qui impugnata - di approvazione dello schema di accordo di cooperazione - non ha, con tutta evidenza, carattere endoprocedimentale, ma costituisce una determinazione conclusiva, e quindi immediatamente lesiva nella sfera giuridica della parte ricorrente.

Ininfluente appare la contestazione dell'improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse a causa della mancata reale impugnazione dell'accordo tra Regione ed ACI venuto ad esistenza dopo la notifica del ricorso stesso: come noto, a norma degli artt. 120 e ss. del c.p.a., il giudice può dichiarare l'inefficacia del contratto nei casi di gravi violazioni inerenti all'evidenza pubblica o comunque disporre il risarcimento.

Tanto preliminarmente esaminato, il ricorso introduttivo è infondato e, pertanto, deve essere respinto per le ragioni che seguono.

Prima di entrare nel merito della questione deve essere data una adeguata ricostruzione delle fonti poste a base del ricorso e su cui è incentrata la complessiva articolazione impugnatoria prospettata da parte ricorrente.

Sul piano dell'assetto costituzionale e del riparto della potestà legislativa, la funzione inerente ai tributi comunque denominati è di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117 Cost., lett e) "...sistema tributario e contabile dello Stato". È indubbio che si tratti di un settore non liberalizzato, non sottoposto a concorrenza sul mercato e che non si configuri neppure come un vero e proprio servizio pubblico in quanto non si tratta di prestazione da offrire agli utenti, ma di entrate pubbliche per la copertura della spesa pubblica propria dello Stato.

Pertanto, anche in virtù delle norme euro-unitarie di riferimento non potrebbe essere catalogato quale servizio pubblico, sia a fini dei servizi di interesse generale (SIG), sia ai fini dei servizi di interesse economico generale (SIEG).

Ed, invero, i primi (SIG) sono servizi che le autorità pubbliche degli Stati membri dell'UE classificano come di interesse generale e che pertanto sono soggetti a obblighi specifici di pubblico servizio. Essi possono essere forniti dallo Stato o dal settore privato; esempi di servizi di interesse generale sono paradigmaticamente i trasporti pubblici e l'assistenza sanitaria.

I secondi [servizi di interesse economico generale (SIEG)], che sono servizi di base forniti dietro pagamento, come i servizi postali, sono soggetti alle norme in materia di concorrenza e mercato interno europeo. Tuttavia, sono possibili deroghe a tali norme qualora sia necessario per garantire l'accesso dei cittadini ai servizi di base.

Poi vi sarebbero i servizi non economici, quali la polizia, la giustizia e i regimi previdenziali previsti dalla legge, i quali non sono soggetti a una normativa europea specifica né alle norme sul mercato interno e la concorrenza.

È indubbio che la materia de qua si avvicina molto a quest'ultima definizione, se non addirittura potrebbe essere nemmeno inquadrabile come servizio ai sensi del diritto UE.

Pertanto, la copiosa raccolta di massime giurisprudenziali (inserite nel ricorso, e prese come “norma di riferimento”) della Corte di Giustizia UE che si riferiscono per lo più a servizi pubblici soggetti ai trattati in materia di concorrenza nel mercato, sono in gran parte inconferenti e ininfluenti per la materia de qua.

A livello puramente esemplificativo (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, ord. 6/8/2019 n. 5581) con la sentenza 9 giugno 2009 in causa C- 480/06, Commissione c. Repubblica federale di Germania, ove la Corte ha stabilito che le Amministrazioni locali tedesche - che, come in Italia, hanno l'obbligo di svolgere il servizio pubblico di gestione dei rifiuti - sono legittimate a concludere tra loro, senza gara, un accordo sull'esecuzione in comune della funzione di servizio pubblico medesima, che le stesse sono tenute a svolgere, nel caso in cui l'accordo quadro “non dà luogo a movimenti finanziari diversi da quelli corrispondenti al rimborso di oneri a carico di detti Landkreise”. Mentre, nel caso della sentenza 19 dicembre 2012 in causa C-159/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce e altri c. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e altri, la quale si è inserita nel giudizio deciso da Consiglio di Stato, Sez. V, n. 3849/2013, l'affidamento diretto era illegittimo, perché difettava l'adempimento di una funzione: l'oggetto era un affidamento senza gara all'Università per servizi di ingegneria e architettura.

È lampante che tale *facere* sia qualificabile come servizio contendibile sul mercato.

La materia tributaria di competenza statale, e non aperta al mercato ed alla concorrenza, è stata, nel caso de quo, delegata alla Regione in virtù della Legge del 27/12/1997, n. 449 “Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica”, ove, al rubricato art. 17 “Disposizioni tributarie in materia di veicoli.”, viene disposto al co.10 che “A decorrere dal 1° gennaio 1999 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, da emanare entro sei mesi dalla data di

entrata in vigore della presente legge, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti. Con lo stesso o con separato decreto è approvato lo schema tipo di convenzione con la quale le regioni possono affidare a terzi, mediante procedure ad evidenza pubblica, l'attività di controllo e riscossione delle tasse automobilistiche. La riscossione coattiva è svolta a norma del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43”.

Indubbia appare quindi la scelta legislativa di permettere alle Regioni di svolgere tale funzione anche per il tramite di esternalizzazioni, ma con ciò non si è voluto riconoscere che il sistema tributario erariale e regionale sia un servizio pubblico contendibile sul mercato; ed infatti nelle norme non si parla mai di servizio.

In base a quest'ultima Legge è seguito il 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” che ha disposto al comma 1 dell’art. 2 “Controllo, riscossione e versamenti” che “Il controllo e la riscossione delle tasse automobilistiche sono effettuati direttamente dalle regioni, anche ricorrendo all'istituto dell'avvalimento, o tramite concessionari individuati dalle stesse secondo le modalità e le procedure di evidenza pubblica previste dalla normativa comunitaria e nazionale in tema di appalti e di servizi.”.

Al successivo capoverso si soggiunge che “Ai fini dell'affidamento delle attività di controllo e riscossione delle tasse automobilistiche ai concessionari, in possesso del requisito di onorabilità di cui all'articolo 25 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, si tiene conto dei seguenti elementi: a) capacità finanziaria, da valutare anche ai fini della garanzia patrimoniale generale;

b) organizzazione tecnica, in relazione alle esigenze di economicità ed efficienza dell'attività di controllo e riscossione; c) disponibilità di adeguato sistema informatico idoneo anche al collegamento con l'archivio delle tasse automobilistiche di cui all'articolo 5; d) ubicazione,

stato e consistenza dei locali da destinarsi alle attività; e) idoneità tecnica e professionale del personale addetto al controllo ed alla riscossione.”.

Si deve evidenziare che in tale comma non vi è riferimento alcuno alla diversa disciplina prevista per i tributi locali (quelli sì contendili sul mercato e di cui è stato creato un albo per privati).

Indubbio appare che il D.lgs. n. 15 dicembre 1997, n. 446 - “...nonché' riordino della disciplina dei tributi locali”- sia strutturalmente diverso rispetto alla legge n. 449/1997 perché si riferisce ai soli enti locali (che non hanno potestà legislative proprie ex art. 117 Cost.) e che in base all’art. 52 si pone la “Potestà regolamentare generale delle province e dei comuni” in materia agli stessi enti locali i quali, ai sensi dell’Art. 53 (“Albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali”) possono avvalersi di soggetti privati abilitati.

Tale normativa non potrebbe essere applicata nemmeno in via analogica alle regioni in virtù del descritto sistema di riparto delle competenze normative primarie ai sensi del Titolo V della Costituzione.

Tornando al D.M. n. 418/1998, all’art. 2, co. 4, viene ulteriormente previsto che “Il pagamento delle tasse automobilistiche può essere effettuato anche tramite gli altri soggetti previsti dagli atti normativi statali in materia di riscossione o previsti dalle norme regionali che saranno emanate per disciplinare le caratteristiche soggettive, le forme di garanzia e le convenzioni-tipo con gli stessi.”.

Invero, in virtù di una congrua ricostruzione normativa non appare corretto rappresentarsi che A.C.I., in qualità di ente pubblico non economico (e quindi non potendo avere lo scopo di lucro tipico dell’attività d’impresa), svolga un c.d. servizio pubblico per la Regione; al contrario A.C.I. potrebbe svolgere, in virtù dell’affinità di funzioni e della previsione normativa dell’avvalimento, la funzione tributaria propria della Regione, la quale si avvarrebbe a sua volta di un ente pubblico non economico quale A.C.I..

Sarebbe impossibile utilizzare il meccanismo di avvalimento previsto dall'art. 2 se non per il tramite di un Ente pubblico e ciò risulta pacifico.

Inoltre, se così non fosse, qualsiasi funzione pubblica e autoritativa svolta da qualsivoglia amministrazione, in questo caso addirittura un ente territoriale con potestà legislativa, sarebbe contendibile sul mercato e dovrebbe rispettare le norme del codice degli appalti con applicazioni pratiche e conseguenze aberranti.

Le amministrazioni non potrebbero, in seno di una funzione, competenza amministrativa, collaborare e avere relazioni interne amministrative ove un ente si avvale/collabora con un altro per poter meglio espletare la propria funzione.

Fatta tale doverosa premessa, quanto alle peculiarità del caso di specie, occorre rilevare che le norme previste dal D.lgs. n. 50/2016 sarebbero applicabili alla vicenda de qua, solo in caso di scelta della Regione di propendere per l'evidenza pubblica e aprire "Il controllo e la riscossione delle tasse automobilistiche" ex art. 2, D.M. 418/1998 ad una gara competitiva per svolgere tale funzione regionale (c.d. possibilità di esternalizzazione). In caso contrario, come ricostruito in premessa, il settore dei tributi statali delegati alle Regioni non sarebbe soggetto alle norme sulla concorrenza e non sarebbe neppure inquadrabile come servizio pubblico, né tantomeno potrebbe essere regolato con un contratto di cui all'art. 1, c. 1 del D.lgs. n. 50/2016, perché non rientrerebbe nella nozione di appalto o concessione pubblica. A norma dell'art. 2, la Regione, ove non propendesse per l'evidenza pubblica, si avvarrebbe direttamente dei propri uffici per esercitare la funzione tributaria o potrebbe avvalersi, tramite avvalimento, di un altro Ente Pubblico con funzioni affini.

Giova ricordare che tradizionalmente, nel diritto pubblico-costituzionale, il termine di "avvalimento", poi diversamente declinato nel contesto della contrattualistica pubblica, indica la modalità con le quali un organo della Pubblica amministrazione utilizza capacità organizzative e tecniche insediate in un apparato organizzativo di un'altra Pubblica amministrazione, pur conservando la titolarità e l'esercizio della propria funzione. In questo modo si crea tra le due strutture un particolare tipo di aggregazione che, appunto, va sotto il

nome di “rapporto di avvalimento”. Nulla a che vedere con il diverso istituto mutuato dal diritto comunitario in tema di appalti pubblici ove vengono disciplinate le modalità con le quali una persona giuridica privata può avvalersi di un'altra, senza addirittura che ricorrano tra loro particolari legami giuridici (Cfr. sentenza della Corte giustizia comunità Europee del 14-04-1994, n. 389, *Ballast Nedam groep nv c. Regno Belgio*; art. 47 della Direttiva 31 marzo 2004 2004/18/CE).

In virtù di tale ricostruzione, l'accordo tra Regione e Ente pubblico non economico de quo non dovrebbe neanche essere soggetto alla normativa prevista dal D.lgs. n. 50/2016 e non dovrebbe rispettare quanto previsto dall'art. 5, non applicabile perché non si avrebbe a che fare con una concessione o un appalto in merito ad un servizio pubblico contendibile. Al contrario, lo diverrebbe solo in virtù di una scelta operata a monte dalla Regione.

Ed in effetti anche la Direttiva UE n.24/2014, all'art 1 c. 2, prevede che “Ai sensi della presente direttiva si parla di appalto quando una o più amministrazioni aggiudicatrici acquisiscono, mediante appalto pubblico, lavori, forniture o servizi da operatori economici scelti dalle amministrazioni aggiudicatrici stesse, indipendentemente dal fatto che i lavori, le forniture o i servizi siano considerati per una finalità pubblica o meno.”

Con evidenza si si opera un riferimento alla sola nozione di appalto che nel caso de quo non si configura.

Le funzioni e le competenze amministrative, anche gestite come nella specie con accordi tra amministrazioni, non possono essere qualificate come appalti o concessioni contendibili ab origine sul mercato aperto, proprio perché il monopolio funzionale e di competenza è volutamente chiuso e lasciato all'autorità amministrativa pubblica.

Nel merito del primo motivo di gravame di cui al presente gravame, invece, parte ricorrente tramite una singolare tecnica di propria ricostruzione interpretativa, mutua da svariate sentenze della Corte di Giustizia, molte attinenti a servizi in regime di concorrenza e liberalizzati e/o privatizzati, quattro condizioni che dovrebbero essere rispettate per il c.d.

avvalimento previsto dal D.M. n. 418/1998, inteso nei soli termini di partenariato pubblico-pubblico ai sensi dell'art. 5, c.6 del D.lgs. n. 50/2016.

Tale approccio, a parere di questa Sezione appare sì astrattamente persuasivo, ma in concreto non condivisibile ed inconferente. Ammesso e non concesso che come ricostruito in premessa non si tratti di materia oggetto del codice degli appalti, la stessa Direttiva n. 24/2014 UE lascia alle amministrazioni un ampio margine di scelta, come si evince dall'art. 1 o dal considerando 33 della stessa, laddove si precisa 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.”

Vi è più: il considerando 31 esplicita che “...Tale chiarimento dovrebbe essere guidato dai principi di cui alla pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Il solo fatto che entrambe le parti di un accordo siano esse stesse autorità pubbliche non esclude di per sé l'applicazione delle norme sugli appalti. Tuttavia, 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. Si dovrebbe garantire che una qualsiasi cooperazione pubblico-pubblico esentata non dia luogo a una distorsione della concorrenza nei confronti di operatori economici privati nella misura in cui pone un fornitore privato di servizi in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti”

La funzione che qui rinviene potrebbe essere concessa con evidenza pubblica per libera scelta dalla Regione, la quale, al contrario, potrebbe anche derogare alle norme in materia di appalti in virtù del fatto che la materia non rientra nell'oggetto della stessa. Ed in effetti, il D.M. n. 418/1998 prevede espressamente di esercitare la funzione propria della Regione tramite avvalimento, utilizzando mezzi di altro ente pubblico e ciò sottrarrebbe dalla concorrenza la funzione per scelta legislativa della Regione; tale scelta non lederebbe minimamente la concorrenza perché la funzione rimarrebbe in capo all'ente preposto per legge e nell'ambito monopolistico pubblico. Non si potrebbe configurare pertanto alcun interesse legittimo di qualsivoglia impresa nei confronti di tale impostazione e ciò perché la funzione è monopolio di stato ed esercitabile nella sua genetica sede solo da un ente pubblico.

La scelta di ricorrere al mercato si presenterebbe nel caso de quo come mera ed eventuale. Invero, in questa sede non può esservi commistione fra le norme in tema di servizi pubblici, le norme in tema di appalti pubblici e quelle in tema di tributi e funzioni amministrative proprie di Stato e Regioni. Ed in effetti, le modalità di gestione e affidamento dei servizi pubblici sono comunemente previste nel nostro ordinamento per i c.d. servizi pubblici locali in applicazione delle norme contenute nel c.d. T.U.E.L. in combinato con il c.d. Codice dei contratti pubblici. Mentre, nella materia de qua il confronto concorrenziale non è imposto dalla legge e non può esserlo, trattandosi di una libera scelta della Regione che ha la funzione delegata in materia di Tassa Automobilistica (c.d. bollo auto) ed ove scegliesse di eseguirla direttamente o di avvalersi di altro ente non ometterebbe alcun confronto concorrenziale, secondo la non condivisa prospettazione di parte ricorrente. E ciò perché la sede naturale di tale tributo è la Regione ed il regime pubblicistico e monopolistico.

Anche nel caso in cui si voglia ritenere che la Regione nell'esercizio delle proprie funzioni con avvalimento presso altro ente, dovesse sottostare alle regole prescritte in tema di appalti pubblici, comunque, si dovrebbero prendere in considerazione, non i quattro indici interpretativi citati da parte ricorrente (suggestivi ma che si riferiscono a casistiche

differenti), bensì i soli criteri previsti dagli artt. 5, c.6 del D.lgs. n. 50/2016, e 12 della Direttiva n. 24/2014., nonché il considerando n. 33.

Tali norme prescrivono solo 3 condizioni (art. 5 c. 6, D.lgs. n. 50/2016): “6. 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”.

È indubbio che l'esazione delle tasse proprie dello stato non può essere aperta nel mercato, come da riferimento al punto c).

Allo stesso modo ed in maniera speculare rispetto alla normativa italiana, la sezione 3 della Direttiva n. 24/2014 – “esclusioni”, all'art. 12 “Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico” al punto 4, dispone che “4. 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”.

Come già rilevato, l'esazione delle tasse automobilistiche non attiene minimamente al mercato aperto e rappresenta una competenza, nonché funzione affidata dallo Stato alla Regione.

Pertanto, erra il ricorrente, anche negli ulteriori motivi di gravame, nel sostenere l'applicazione al caso de quo dell'art. 12 della direttiva.

In tale contesto, tutt'al più sarebbe applicabile il diverso art. 11 - "Appalti di servizi aggiudicati in base a un diritto esclusivo" della stessa sezione 3 della direttiva n. 24/2014 UE, a mente del quale "1. La presente direttiva non si applica agli appalti pubblici di servizi aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice a un'altra amministrazione aggiudicatrice o a un'associazione di amministrazioni aggiudicatrici in base a un diritto esclusivo di cui esse beneficiano in virtù di disposizioni legislative o regolamentari o di disposizioni amministrative pubblicate che siano compatibili con il TFUE".

Ed in effetti, la Regione beneficia di tale funzione in virtù della Legge n. 449/1997 ed il regolamento esecutivo D.M. n. 418/1998.

Allo stesso modo, A.C.I. è legittimata quale ente pubblico non economico ad esercitare tale funzione per previsione normativa, ovvero leggi o regolamenti.

Con il R.D, n. 2481/1926, atto avente forza di legge - "Erezione in ente morale ed approvazione dello Statuto relativo dell'Automobile club d'Italia", è stato costituito tale ente pubblico. Successivamente, con D.P.R. 8 settembre 1950, n. 881 è stato approvato il nuovo Statuto concernente norme relative l'Automobile club d'Italia. Pertanto, lo Statuto che prima era contenuto in un atto avente forza di legge, è da quest'ultimo legittimato (copertura relativa) a essere contenuto in un regolamento. Con ciò la funzione dell'ente pubblico è coperta da riserva di legge e pertanto legittima.

L'art. 5 del D.P.R. n. 881/1950 (nuovo statuto) dispone che "L'A.C.I. gestisce con la propria organizzazione e con bilancio distinto da quello dell'amministrazione generale dell'Ente: il pubblico registro automobilistico (P.R.A.) istituito presso l'A.C.I. con decreto 15 marzo 1927, n. 436, convertito in legge 19 febbraio 1928, n. 510; il servizio di esazione delle

tasse di circolazione sugli autoveicoli, affidato all'A.C.I. dal Ministero delle finanze; tutti gli altri servizi che potranno essere delegati o affidati all'A.C.I. dallo Stato, dalle regioni o da altri enti pubblici.

Per lo svolgimento dei servizi di cui al presente articolo, l'A.C.I. si avvale degli uffici degli automobile club.”

Risulta evidente la legittimazione di A.C.I. in base al D.P.R., emanato su base di legge e che concerne “Norme concernenti l'Automobile club d'Italia (A.C.I.) ed approvazione del nuovo Statuto”.

In tale cornice normativa, si appalesa dunque del tutto legittima la scelta della Regione Emilia-Romagna, in ragione dello specifico oggetto dell'accordo de quo, di andare in avvalimento dell'Ente Pubblico non economico, ovvero A.C.I.

Il fatto che la funzione della Regione non sia un servizio contendibile lo si desume anche dal parere AG 7/2018/AP (delibera n. 619 del 4luglio 2018) dell'ANAC che in virtù della giurisprudenza europea (Cfr. Corte di Giustizia UE, ord. 16 maggio 2013, causa C-564/11; sent. 19 dicembre 2012, causa C-159/11; Consiglio di Stato, sent. n. 3130 del 23/06/2014 e n. 3849 del 15 luglio 2013) enuncia: “le direttive sugli appalti devono essere applicate sulla base di un approccio funzionale, e cioè in modo coerente con gli obiettivi ad esse sottesi, i quali consistono nell'imporre alle amministrazioni il rispetto della concorrenza laddove debba affidare attività economicamente contendibili. Conseguentemente, gli accordi tra PA sono necessariamente quelli aventi la finalità di disciplinare attività non deducibili in contratti di diritto privato, perché non inquadrabili in alcuna delle categorie di prestazioni elencate nell'allegato II-A alla direttiva appalti 2004/18/CE; il contenuto e la funzione elettiva di tali accordi è quella di regolare le rispettive attività funzionali, purché di nessuna di queste possa appropriarsi uno degli enti stipulanti.”

Ed in effetti negli allegati nessuna menzione viene fatta a servizi inerenti a riscossione di tasse secondo le descritte modalità dell'accordo in esame.

Allo stesso modo non rientrano tra i servizi elencati nell' allegato XI, servizi di cui all'art. 74 della Direttiva UE n. 24/2014.

Infine, ed in definitiva, anche l'art. 1 della Direttiva UE n. 24/2014, rubricato "Oggetto e ambito di applicazione" al c. 6 prevede che "Gli accordi, le decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per la realizzazione di compiti pubblici tra amministrazioni aggiudicatrici o associazioni di amministrazioni aggiudicatrici e non prevedono una remunerazione in cambio di una prestazione contrattuale sono considerati questioni di organizzazione interna dello Stato membro interessato e, in quanto tali, esulano del tutto dalla presente direttiva."

La complessiva gestione della Tassa Automobilistica (c.d. bollo auto), nella specie, si presenta come governo del tributo di competenza regionale, in virtù di delega statale, e non potrebbe naturalmente essere una prestazione contendibile sul mercato. Lo diverrebbe in virtù di una scelta organizzativa presa dalla Regione stessa e prevista con regolamento (D.M. n. 418/1998).

Pertanto, la possibilità dell'avvalimento si presenta come accordo tra amministrazioni (art. 15, L. n. 241/1990) che esula in toto dalla normativa degli appalti in quanto si è in presenza di una funzione regionale a monopolio statale e non contendibile sul mercato.

L'accordo impugnato di cui si tratta tra A.C.I. e la Regione Emilia-Romagna, come da tabelle allegate, prevede già in fase di delibera (provvedimento impugnato) solo rimborsi, non remunerazioni come sostiene parte ricorrente.

L'art. 11 dello schema di accordo (provvedimento impugnato) è rubricato "ristori somme impegnate da ACI" ed all'allegato B dello stesso è previsto "previsione rimborsi annuali per tipologia di procedimento". Diversamente non potrebbe essere, anche perché A.C.I. si presenta come ente pubblico non economico e non potrebbe perseguire lo scopo di lucro e/o dividere gli utili come avviene nelle imprese private. Tutt'al più potrebbe avere un risparmio di spesa che dovrebbe comunque essere riutilizzata per l'interesse pubblico.

Inoltre, l'intera allegazione fattuale, di parte ricorrente, dei risparmi consentiti con un eventuale affidamento a impresa privata è priva di basi tecniche e rimane allo stato degli atti del tutto emulativa e fuorviante: non trova riscontro documentale e non è nemmeno stata redatta da tecnici che ne asseverino la veridicità.

Non è stato in alcun modo provato che la Regione Emilia-Romagna remunerati l'Ente Pubblico de quo, ove dalle voci documentali dello schema di accordo ex art. 15, L. n. 241/1990 si evincono solo rimborsi e ristori.

Appare inoltre, il primo motivo, censura generica in quanto la ricorrente non ha provato che l'ACI, per le attività interessate dalla cooperazione, svolge attività sul mercato aperto tali da determinare turbative alla libera prestazione dei servizi e alla concorrenza. (l'art. 5, comma 6, lett. c), del decreto legislativo n. 50/2016 le amministrazioni che partecipano all'accordo devono svolgere "sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione")

Le pronunce a favore della tesi di parte ricorrente non appaiono pertinenti al caso di specie, si presentano come tautologiche nei principi da esse estrapolati e non entrano nel merito della ricostruita dimensione normativa qui rilevante.

Invero, la sentenza CGUE C618-2019 a più riprese cita il considerando 31 e 33 della direttiva nonché altre fonti a favore della tesi delineata da questo Collegio, laddove enunciano che "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"; ed ancora: "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.”

La sentenza fondamentale non prende posizione e si limita a richiamare l'errata ricostruzione posta dal Consiglio di Stato nell'ordinanza ex art. 267 TFUE: “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.”

Ed in effetti nella citata ordinanza n. 5581/2019, il quesito viene posto sulla scorta delle peculiarità di quella vicenda e sulla connessa ricostruzione interpretativa della difesa del ricorrente sui quattro punti a base del partenariato pubblico-pubblico, che, come si evince in premessa, ha presupposti normativi nazionali ed UE che richiedono soli 3 criteri (art. 12, c.4 Direttiva n. 24/2014 e art. 5, c.6, D.lgs. n. 50/2016): “E’ opinione del Collegio che l’affidamento diretto dalla Regione Campania ad ACI possa ritenersi stipulato in violazione delle condizioni di cui ai punti I, II, III, IV che precedono, ciascuna delle quali deve essere, invece, rispettata per potersi giustificare l’omissione della pubblica gara.”

Inoltre, viene rimessa un'altra differente considerazione su cui si basa la pronuncia, precisandosi che l’ACI è titolare della funzione di servizio pubblico della gestione del Pubblico Registro Automobilistico presso lo stesso istituito con decreto del 15 marzo 1927, n. 436, convertito in legge 19 febbraio 1928, n. 510, mentre non è titolare di funzioni pubbliche relative alla tassa automobilistica”.

Come ricostruito in premessa A.C.I. ha tale funzione in virtù del nuovo statuto di fonte regolamentare (D.P.R. n. 881/1950), che di certo non si è autoimposto e prima previsto nello stesso R.D. istitutivo 2481/1926. O comunque, la avrebbe in virtù della competenza regionale sulla funzione di cui si tratta e della legge regionale che ne stabilisce gli elementi e la funzionalizzazione, nel rispetto dell’art. 117 Cost.

È evidente che il Collegio si è basato sulla restrittiva e sola applicazione dell’art. 12 della Direttiva n. 24/2014, laddove la CGUE conclude: “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 considerando³³, 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).

Quest'ultima risulta la coordinata ermeneutica fondamentale fornita dai giudici lussemburghesi e potrebbe essere calata nel caso de quo, fungendo da bussola interpretativa. Tanto sin d'ora esaminato, il caso di specie si presenta comunque differente rispetto all'oggetto della giurisprudenza utilizzata a sostegno del ricorso.

Ciò che potrebbe essere messo eventualmente a bando a norma dell'art. 2 D.M. n. 418/1998 sono le sole funzioni di “controllo e riscossione” come dice la lettera della norma. Tali adempimenti, al di là del nomen dello schema di accordo impugnato, come documentato dalla Regione, vengono effettuati in Emilia -Romagna dalla Agenzia delle Entrate, la quale in prima persona esegue una serie di funzioni: avviso nei confronti dei contribuenti morosi, di postalizzazione dei predetti avvisi, (servizi richiesti dalle Regioni Veneto e Marche a GEFIL), di formazione delle liste di carico (cd. minute di ruolo) per la riscossione, di spedizione dell'avviso di cortesia, di attività di accertamento e di contenzioso a supporto del recupero.

Come documentato dalla Regione, per svolgere ulteriori compiti inerenti alla tassa automobilistica (c.d. bollo auto) come previsti dal D.M. 418/1998, si avvale dei propri uffici (Programma delle Attività del Servizio Tributi - PDA 2021). I funzionari regionali si occupano autonomamente di accertamento, con adozione dei seguenti provvedimenti: atto di accertamento e irrogazione di sanzione, riesame in autotutela dei provvedimenti, adozione dei provvedimenti di rigetto totale o parziale, e/o di annullamento/revoca, e registrazione e riconciliazione del pagamento alla posizione fiscale sulla banca dati tenuta ed

implementata dalla Regione. Di recupero, con la formazione delle minute di ruolo, predisposte dall'Ufficio regionale; con diretta iscrizione a ruolo sui flussi elaborati da ACI e trasmessi alla Regione; con iscrizione a ruolo coattivo per mancato pagamento dell'atto di accertamento notificato. Di controllo, con adozione degli atti di contestazione. Di rimborso, con il controllo delle domande presentate e l'adozione della determina regionale di rimborso e di liquidazione delle tasse automobilistiche non dovute (gran parte dei servizi affidati a GEFIL dalle Regioni Veneto e Marche).

Inoltre, sono stati oggetto di affidamento a soggetti esterni le attività collegate alla stampa, imbustamento, postalizzazione degli avvisi di pagamento e di notifica degli atti di accertamento, tramite Convenzione per i Servizi postali per le PA della RER, sottoscritta da INTERCENT-ER e Poste Italiane Spa.

In definitiva, le attività e i servizi che potrebbero essere esternalizzati e affidati a soggetti privati, come GEFIL, sono esattamente quelli che la Regione ha sviluppato al suo interno, ovvero che ha comunque affidato con gara ad altri soggetti (diversi da ACI).

Lo schema di accordo contenuto nella Delibera n. 2423 del 19/12/2019 presenta un nomen quale "approvazione schema di accordo di cooperazione con Automobile Club d'Italia in materia di tasse automobilistiche ai sensi dell'art. 15, l. n. 241/1990 e ss.mm.ii. e dell'art.5 comma 6 del d.lgs. n. 50/2016 - triennio 2020-2022" che potrebbe far intendere che i compiti su indicati come affidati all'Agenzia delle Entrate, ai funzionari della stessa Regione e alle Poste Italiane (tramite evidenza pubblica) siano svolti da A.C.I.

In realtà quest'ultimo svolge una serie di funzioni di supporto prodromico al procedimento e di interconnessione fra il registro P.R.A., la Regione e l'Agenzia delle entrate. Funzioni non contemplate dall'art. 2 del D.M. n. 418/1998 che fa riferimento al solo "controllo e riscossione".

Le funzioni affidate ad A.C.I. dall'accordo si basano su una valutazione di interesse pubblico adeguatamente motivata ed in questi termini formulato: "Ritenuto opportuno, pertanto, procedere all'approvazione dello schema di Accordo di Cooperazione tra la Regione Emilia-

Romagna e l'Automobile Club d'Italia, Allegato A) parte integrante e sostanziale alla presente deliberazione, quale accordo tra Enti pubblici per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune e di cooperazione, ognuno in ottemperanza alle proprie finalità e prerogative istituzionali, per la gestione della fiscalità dei veicoli.” (pag. 4 delibera)

Invero le funzioni di A.C.I. sono riassunte dall'art. 1 dello schema di accordo rubricato “Oggetto dell'Accordo di Cooperazione” di cui al C.2: “2. Per la realizzazione degli intenti di cui al comma 1 la cooperazione tra Regione ed ACI si innesta su più fronti per: 2.1 la gestione degli archivi regionali, di cui al successivo art. 2, per aggiornare e gestire, sulla base dei dati del Pubblico Registro Automobilistico (P.R.A.) e dei dati messi a disposizione dalla Regione, l'Archivio Regionale Integrato delle Tasse Automobilistiche, quale porzione autonoma dell'Archivio Nazionale nelle sue declinazioni attuale (SGATA) e futura; 2.2 la digitalizzazione dei processi, di cui al successivo art.3, per garantire, in applicazione del CAD, la digitalizzazione di tutti i procedimenti di gestione e l'eliminazione dell'uso della carta; 2.3 l'innovazione, di cui al successivo art. 4, per garantire la costante innovazione dei procedimenti al fine di migliorare la qualità dei servizi e la gestione dei procedimenti di integrazione delle banche dati ai fini della predisposizione di strumenti di monitoraggio e gestione dei tributi automobilistici finalizzati in particolare al contrasto all'elusione ed evasione fiscale; 2.4 il controllo di qualità, di cui al successivo art. 5, per il costante controllo di qualità di tutti i procedimenti e provvedimenti oggetto del presente accordo di cooperazione; Ritenuto opportuno, pertanto, procedere all'approvazione dello schema di Accordo di Cooperazione tra la Regione Emilia-Romagna e l'Automobile Club d'Italia, Allegato A) parte integrante e sostanziale alla presente deliberazione, quale accordo tra Enti Pubblici per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune e di cooperazione, ognuno in ottemperanza alle proprie finalità e prerogative istituzionali, per la gestione della fiscalità dei veicoli; 2.5 il controllo di gestione, l'amministrazione, la riconciliazione e la rendicontazione pagamenti, di cui al successivo art. 6, per garantire

L'attività amministrativa propedeutica e necessaria per l'avvio ed il mantenimento dei procedimenti e delle procedure oggetto del presente accordo di cooperazione e per la formazione degli atti conseguenti, nonché per assicurare i procedimenti di incasso, di rendicontazione e di riconciliazione delle tasse automobilistiche, garantendo la multi-canalità e l'utilizzo dei pagamenti in modalità elettronica e cumulativa, al fine di facilitare l'accesso ai contribuenti esemplificare le procedure di calcolo e versamento; 2.6 la privacy e la trasparenza, di cui al successivo art. 7, per garantire il trattamento dei dati personali in conformità al Regolamento Europeo 2016/679 e per implementare procedure di controllo di gestione di supporto alle decisioni strategiche mediante gli applicativi datamart e datawarehouse; 2.7 il controllo di merito, di cui al successivo art. 8, per individuare gli omessi, insufficienti ed i tardivi versamenti delle tasse automobilistiche, ai fini del recupero dell'evasione ed elusione fiscale e per individuare le posizioni tributarie assoggettabili alla procedura di radiazione d'ufficio ai sensi dell'articolo 96 del D.Lgs. 285/1992 "Nuovo codice della strada".

2.8 Gestione dei procedimenti di assistenza ai contribuenti, di cui al successivo art. 9, per garantire, ognuno per la parte di propria competenza, attraverso le proprie strutture, l'assistenza verso i cittadini in ogni fase del processo di riscossione, controllo, recupero e rimborso, esenzione e sospensione, al fine di tutelare i diritti di accesso, garantire la massima trasparenza, prevenire gli errori e conseguentemente ridurre l'applicazione delle sanzioni, assicurando l'integrazione e la complementarietà con i sistemi regionali, nonché per garantire i procedimenti di assistenza anche attraverso il telefono ed internet."

I punti 2.5, 2.7 e 2.8 potrebbero comunque alludere ad operazioni svolte in autonomia di "controllo e riscossione" (art. 2 D.M. n. 418/1998), ma leggendo i rispettivi articoli di riferimento tale possibilità non si rinviene: "Articolo 6 Controllo di gestione, amministrazione, riconciliazione e

rendicontazione pagamenti. 1. Per garantire l'attività amministrativa propedeutica e necessaria per l'avvio ed il mantenimento dei procedimenti e delle procedure oggetto del

presente Accordo di cooperazione e per la formazione degli atti conseguenti, le Parti, entro 30 giorni dalla sottoscrizione del presente Accordo, istituiscono una Commissione Paritetica formata da due rappresentanti della Regione, di cui uno con funzioni di coordinamento, e due rappresentanti di ACI. I rappresentanti possono farsi coadiuvare di volta in volta dalle professionalità richieste dall'ordine del giorno. ...

4. Le Parti si riservano la facoltà, in relazione alle proprie funzioni e prerogative istituzionali, di procedere alla modificazione, integrazione o rinuncia di una o più delle attività di cui al presente Accordo di Cooperazione, quando il loro mantenimento ed il modello organizzativo e gestionale non siano ritenuti funzionali o non rispondano più ai principi di efficienza, efficacia, economicità e tutela dell'interesse pubblico.” ... “Art. 8 Controllo di merito 1. Le parti cooperano per le attività di verifica del mancato, insufficiente o tardivo pagamento delle tasse automobilistiche regionali, ai fini del recupero dell'evasione ed elusione fiscale, attivando processi di controllo incrociato tra le banche dati per rendere più efficace ed incisiva l'attività di recupero e per l'allineamento delle banche dati del P.R.A., della Motorizzazione e dell'Archivio Regionale Integrato delle Tasse Automobilistiche, quale porzione autonoma dell'Archivio Nazionale delle nelle sue declinazioni attuale (SGATA) e futura. 2. Per la realizzazione delle attività di verifica e controllo di cui al comma 1., la Regione ed ACI cooperano strutturando i controlli nelle distinte fasi del “controllo di merito”, del “passaggio a recupero” e della verifica delle condizioni per l'attivazione del procedimento di “radiazione d'ufficio” del veicolo dal P.R.A., ai sensi dell'articolo 96 del D.Lgs. 285/1992 “Nuovo codice della strada”. ... “Art. 9 Gestione dei procedimenti di assistenza ai contribuenti. ... 2. La Regione ed ACI, nel preminente interesse dei contribuenti e degli automobilisti per l'accesso alle informazioni concernenti il proprio status fiscale, la propria posizione debitoria, le norme che regolamentano l'obbligazione tributaria e per la tutela del diritto alla risoluzione delle relative controversie, cooperano per la realizzazione di un articolato, multicanale, diffuso e accessibile sistema di informazione e assistenza ai contribuenti, tramite le proprie strutture centrali e territoriali. 3. ACI, in

particolare, attraverso le proprie strutture Territoriali: a) fornisce informazioni di carattere sia generale che specifico sulla tassa automobilistica, anche attraverso il telefono ed internet; b) fornisce consulenza e assistenza ai contribuenti in ogni fase del processo di riscossione, di accesso alle esenzioni e riduzioni di imposta, ai rimborsi e per la presentazione delle istanze correlate alla gestione del tributo, al fine

di tutelare i diritti di accesso, garantire la massima trasparenza, prevenire gli errori e conseguentemente ridurre l'applicazione delle sanzioni e l'emissione degli atti di recupero della tassa automobilistica. L'assistenza al contribuente è garantita altresì attraverso un call center, con un numero telefonico ed indirizzo e-mail appositamente dedicati.”

Da quanto riportato si evince chiaramente che A.C.I. non svolge direttamente alcun compito inerente al “controllo e riscossione” come delineato dall'art. 2 del D.M. n. 418/1998 3 che potrebbero essere eventualmente oggetto di evidenza pubblica.

Le attività svolte da A.C.I. sono invece di supporto procedimentale all'azione amministrativa propria della Regione e svolte in cooperazione con essa.

Pertanto, anche nel caso in cui si volesse ritenere applicabile al caso de quo l'art. 12, c.4 della Direttiva UE n. 24/2014 in virtù di quanto disposto dal D.M. n. 418/1998, comunque non si avrebbe una lesione della concorrenza perché le attività di controllo e riscossione vengono svolte direttamente ed in prima persona dalla Regione Emilia-Romagna, dall'Agenzia delle Entrate e con la convenzione stipulata previa evidenza pubblica con Poste Italiane.

Le funzioni amministrative svolte da A.C.I. sono ulteriormente conformi alle previsioni di cui al Decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, entrato in vigore il 27.10.2019. Ai sensi dell'art. 51, A.C.I. viene chiamata, nell'ambito di Attività informatiche in favore di organismi pubblici, in virtù del co. 2 ter, a cooperare con l'Agenzia delle entrate e con la Regione, con regolazione da apposito disciplinare. Tale cooperazione deve avvenire sugli archivi gestiti dalla Regione a cui A.C.I. dovrebbe far acquisire i dati del P.R.A, anche al fine degli aggiornamenti di cui al comma 2-bis.

Ed il c. 2-bis esplicita: “2-bis. Ai medesimi fini di cui al comma 1, nonché' allo scopo di eliminare duplicazioni, di contrastare l'evasione delle tasse automobilistiche e di conseguire risparmi di spesa, al sistema informativo del pubblico registro automobilistico, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1983, n. 53, sono acquisiti anche i dati delle tasse automobilistiche, per assolvere transitoriamente alla funzione di integrazione e coordinamento dei relativi archivi. I predetti dati sono resi disponibili all'Agenzia delle entrate, alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, le quali provvedono a far confluire in modo simultaneo e sistematico i dati dei propri archivi delle tasse automobilistiche nel citato sistema informativo.”

Pertanto, tutto ciò che attiene a funzioni atte al corretto passaggio di dati tra registri A.C.I. risulta quale Ente coinvolto.

In definitiva, nel caso de quo A.C.I. non si occupa direttamente del controllo e della riscossione, funzioni affidate a provvedimenti della Regione e dell'Agenzia delle Entrate.

In merito al secondo vizio del ricorso per il quale sarebbero violati gli artt. 52 e 53 del d.lgs. n. 446 del 1997, ove l'ACI non sarebbe iscritto all'Albo di cui all'art. 53, è infondato. E ciò per una moltitudine di considerazioni: in primis, ove la Regione decidesse di ricorrere ad un avvalimento o ad un accordo ex art. 15 della 241/1990 non potrebbe concludere con un privato iscritto ad un albo. Inoltre, come già evidenziato, l'albo indicato dal ricorrente fa riferimento ai tributi degli enti locali e, lo si ripete, la Regione non è soggetta alle norme del Testo Unico degli Enti Locali in quanto non rappresenta un ente locale per l'ordinamento. Del tutto ininfluyente si presenta il riferimento a tale normativa che non ha nulla a che fare con il caso de quo. Tutt'al più potrebbe essere inserito come requisito in un ipotetico bando di gara predisposto dalla Regione in sede di affidamento con evidenza pubblica. Pertanto, A.C.I., per legge ente pubblico non economico, non potrebbe neanche iscriversi a tali registri perché appunto è un ente pubblico. In tale frangente, la scelta (già richiamata) prevista dal citato art. 2 del DM n. 418/1998 se effettuare la gestione in parola direttamente,

con concessione o anche mediante avvalimento rappresenta già che nel caso di avvalimento, l'ente pubblico scelto non avrebbe bisogno di alcuna iscrizione in registri.

Per le stesse ragioni, devono ritenersi legittimi anche gli atti contestualmente impugnati e respinte le doglianze di parte ricorrente sugli stessi.

Conclusivamente, il ricorso introduttivo è infondato nel merito e va respinto.

Nelle peculiarità delle questioni trattate il Collegio ravvisa, tuttavia, in base al combinato disposto di cui agli articoli 26, comma 1, c. p. a. e 92, comma 2, c. p. c., eccezionali ragioni per l'integrale compensazione delle spese del grado di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Bologna nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Maria Ada Russo, Consigliere

Carlo Buonauro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Carlo Buonauro

IL PRESIDENTE
Andrea Migliozi

IL SEGRETARIO