

**Causa C-328/19****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

19 aprile 2019

**Giudice del rinvio:**

Korkein hallinto-oikeus (Finlandia)

**Data della decisione di rinvio:**

15 aprile 2019

**Ricorrente:**

Porin kaupunki

**Altre parti del procedimento:**

Porin Linjat OY

Lyttylän liikenne Oy

**Oggetto del procedimento principale**

**Appalto pubblico – Accordo di cooperazione tra comuni – Modello del comune responsabile – Appalti pubblici – Trasferimento di competenze – Collaborazione orizzontale tra amministrazioni aggiudicatrici – Organismo collegato – Autorità competente ai sensi della legge sul trasporto pubblico di passeggeri – Trasporto di persone disabili**

**Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale**

Nella causa pendente dinanzi al Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia), il 4 maggio 2015 il Comitato per le prestazioni assicurative di base di Porin kaupunki (città di Pori) deliberava che il trasporto di persone con disabilità verso il luogo di lavoro o i centri di assistenza diurna mediante autobus a pianale ribassato fosse effettuato a titolo di trasporto proprio di Porin kaupunki. In base alla delibera, i servizi di trasporto sono erogati dalla Porin Linjat Oy, una società per azioni interamente detenuta da Porin kaupunki.

La delibera riguarda i trasporti degli abitanti dell'area di cooperazione composta da Porin kaupunki, dalla città di Ulvila e dal Comune di Merikarvia e creata mediante un accordo di cooperazione sull'organizzazione e l'erogazione di servizi sociali e sanitari. L'accordo de quo si fonda sul cosiddetto modello del comune responsabile attraverso il quale la responsabilità per l'organizzazione dei servizi in esame è stata trasferita in capo a Porin kaupunki.

Ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto, Porin kaupunki non garantiva alcun confronto concorrenziale poiché, secondo tale Comune, si sarebbe trattato di un'aggiudicazione alla società Porin Linjat Oy da essa controllata (una cosiddetta aggiudicazione *in-house* che, nel diritto finlandese, indica un'assegnazione a un organismo collegato).

A giudizio del Korkein hallinto-oikeus, in considerazione del loro obiettivo principale, i servizi di trasporto in esame costituirebbero servizi rientranti nella categoria 2 di servizi («Servizi di trasporto terrestre, inclusi i servizi con furgoni blindati, e servizi di corriere ad esclusione del trasporto di posta») di cui all'allegato II A della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (in prosieguo: la «direttiva sugli appalti del 2004»).

Alla luce dell'offerta presentata da Porin Linjat Oy, il valore complessivo delle prestazioni di trasporto oggetto di appalto ammonta, al netto dell'IVA, a circa EUR 600 000, somma superiore alla soglia indicata nell'articolo 7 della direttiva sugli appalti del 2004.

Dinanzi al Korkein hallinto-oikeus si discute se l'affidamento alla Porin Linjat Oy dell'erogazione dei servizi di trasporto per persone disabili rappresenti un'aggiudicazione di un appalto pubblico ai sensi della direttiva sugli appalti del 2004 rispetto alla quale sarebbe stato necessario garantire un confronto concorrenziale.

Nell'ambito della causa occorre anzitutto acclarare se l'accordo di cooperazione tra Porin kaupunki, la città di Ulvila e il comune di Merikarvia, concernente l'organizzazione di servizi sociali e sanitari, integri per sua natura una disciplina del trasferimento di competenze non rientrante nel campo di applicazione della direttiva 2004 o se la cooperazione costituisca una collaborazione tra amministrazioni aggiudicatrici vertente sull'assegnazione di appalti per la quale non opera l'obbligo di gara sancito dalla direttiva citata oppure se si tratti di un diverso, terzo caso.

Ove si muova da una delle due fattispecie descritte supra, occorrerà poi accertare se Porin kaupunki possa appaltare servizi di trasporto anche per la città di Ulvila e per il comune di Merikarvia senza dover ritenere che si tratti di un'assegnazione di appalti pubblici.

Inoltre, si discute se il fatturato della Porin Linjat Oy si riferisca a Porin kaupunki in una percentuale talmente elevata da consentire di qualificare la società come organismo assoggettato a un'influenza dominante di Porin kaupunki con l'effetto che gli appalti ad essa affidati non sarebbero soggetti all'obbligo di gara. A tal fine, rileva altresì stabilire se il fatturato riferibile a Porin kaupunki ricomprenda parimenti il fatturato realizzato dalla società con il servizio di trasporto regionale che, in forza della legge sul trasporto pubblico di passeggeri e dell'accordo di cooperazione tra i comuni interessati, la città succitata organizza, in veste di amministrazione competente, anche per le città di Harjavalta, Kokemäki e Ulvila nonché per il comune di Nakkila.

### Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, debba essere interpretato nel senso che il modello del comune responsabile, quale previsto nell'accordo di cooperazione tra comuni in esame, realizzi i presupposti di un trasferimento di competenze non ricompreso nella sfera d'applicazione della direttiva (C-51/15, Remondis) o di una collaborazione orizzontale non soggetta all'obbligo di garantire un confronto concorrenziale (C-386/11, Piepenbrock e giurisprudenza ivi citata) ovvero se si tratti, nella specie, di una terza, distinta ipotesi.
- 2) Qualora il modello del comune responsabile come delineato dall'accordo di cooperazione realizzi i presupposti di un trasferimento di competenze: se, nell'ambito di un'aggiudicazione di appalti intervenuta successivamente al trasferimento di competenze, l'ente pubblico cui sia stata trasferita la competenza operi quale committente e se il medesimo, in veste di comune responsabile, possa aggiudicare, sulla base della competenza trasferitagli dagli altri comuni, appalti di servizi a un organismo ad esso collegato senza garantire il confronto concorrenziale anche laddove, in mancanza dell'istituto del comune responsabile, l'aggiudicazione di detti appalti di servizi sarebbe stata rimessa ai comuni che abbiano trasferito la competenza quale loro funzione propria.
- 3) Qualora il modello del comune responsabile, quale delineato dall'accordo di cooperazione, realizzi, per contro, i presupposti di una collaborazione orizzontale: se i comuni partecipanti alla cooperazione possano aggiudicare appalti di servizi senza confronto concorrenziale a un comune partecipante a detta cooperazione che ha aggiudicato detti appalti di servizi senza il succitato confronto a un organismo ad esso collegato.
- 4) Se, laddove si tratti di accertare se una società eserciti parte essenziale della propria attività per il comune al cui controllo essa sia assoggettata, ai fini del

calcolo del fatturato riferibile al comune, il fatturato di una società detenuta dal comune esercente attività di trasporto ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70 (in prosieguo: il «regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri») debba essere preso in considerazione nella parte realizzata dalla società medesima con l'attività di trasporto organizzata dal comune in veste di autorità competente ai sensi del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri.

### **Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere**

Articolo 1 della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi

Articoli 2 e 5 del regolamento (CE) n. 1370/2007, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70

### **Giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea fatta valere**

Sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis, C-51/15 (ECLI:EU:C:2016:985, punti 49, 52 e 55)

Sentenza del 9 giugno 2009, Commissione/Germania, C-480/06 (ECLI:EU:C:2009:357)

Sentenza del 19 dicembre 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e a., C-159/11 (ECLI:EU:C:2012:817)

Sentenza del 13 giugno 2013, Piepenbrock, C-386/11 (ECLI:EU:C:2013:385, punti 36 e 37)

Sentenza dell'11 maggio 2006, Carbotermo e Consorzio Alisei, C-340/04 (ECLI:EU:C:2006:308, punti 65 e 67)

Sentenza dell'8 dicembre 2016, Undis Servizi, C-553/15 (ECLI:EU:C:2016:935, punti 36 e 37)

### **Disposizioni nazionali fatte valere**

Articoli 5 e 10 del Laki julkisista hankinnoista 348/2007 (legge n. 348/2007 sull'aggiudicazione di appalti pubblici)

La direttiva 2004/18/CE è stata recepita in Finlandia con la legge n. 348/2007.

Articoli 76 e 77 del Kuntalaki 365/1995 (Legge comunale n. 365/1995, abrogata dalla legge n. 410/2015)

Conformemente all'articolo 76 della Legge comunale, i comuni possono svolgere congiuntamente, sulla base di un accordo, le funzioni loro affidate. Essi possono concordare che l'espletamento di una funzione su incarico di un comune o diversi altri comuni sia affidato a un determinato comune.

A norma del successivo articolo 77, quando un comune espleta una funzione sulla base di un accordo per un comune o diversi altri comuni, è possibile concordare che gli altri comuni interessati scelgano una parte dei membri dell'organo del primo comune succitato che si occupa della relativa funzione.

Articoli 8 e da 49 a 52 della legge comunale n. 410/2015

Ai sensi dell'articolo 8 della Legge comunale del 2015, un comune può organizzare in proprio le funzioni affidategli ex lege o concordare che la responsabilità per detta organizzazione sia trasferita a un altro comune o a un raggruppamento di comuni. Nel caso di una cooperazione prevista ex lege, un altro comune o un raggruppamento di comuni è responsabile dell'organizzazione per conto del comune. Rispetto ai servizi che devono essere organizzati e alle altre misure adottande, il comune o il raggruppamento di comuni che assume la responsabilità organizzativa dell'espletamento delle funzioni si occupa di: 1) garantire la parità di accesso; 2) definire esigenze, portata e livello qualitativo; 3) definire le modalità di espletamento; 4) vigilare sull'espletamento e 5) esercitare i poteri riconosciuti all'ente pubblico. Il comune mantiene la competenza in materia di finanziamento delle funzioni affidategli anche quando la responsabilità organizzativa è stata trasferita a un altro comune o a un raggruppamento di comuni.

In conformità dell'articolo 49 della Legge comunale, i comuni e i raggruppamenti di comuni possono svolgere congiuntamente, sulla base di un accordo, i loro compiti. Tra le forme di cooperazione di diritto pubblico tra comuni rientra, in particolare, l'istituzione di un organismo congiunto.

A norma del successivo articolo 50, ove – in forza dell'articolo 8 - un comune concordi il trasferimento a un altro comune o a un raggruppamento di comuni della responsabilità organizzativa per una funzione ad esso affidata ex lege, detto trasferimento non ricade nel campo di applicazione della legge sull'aggiudicazione di appalti pubblici. La legge medesima non trova applicazione a una cooperazione tra comuni a condizione che essa rappresenti un'aggiudicazione di appalto a un organismo collegato da parte del comune o del raggruppamento di comuni ai sensi dell'articolo 10 della legge sull'aggiudicazione di appalti o laddove l'applicazione di detta legge alla cooperazione di cui trattasi sia esclusa ad altro titolo.

A norma dell'articolo 51 della Legge comunale, un comune può espletare una funzione per conto di uno o più comuni ricorrendo a un organismo congiunto dei comuni responsabile dell'espletamento della funzione di cui trattasi. Il comune che espleta la funzione è denominato comune responsabile. I comuni possono concordare che gli altri comuni designino una parte dei membri dell'organismo congiunto.

A termini del successivo articolo 52, nell'accordo relativo all'organismo congiunto devono essere concordati quantomeno i seguenti aspetti: 1) i compiti dell'organismo congiunto e, se del caso, il trasferimento della responsabilità organizzativa ai sensi dell'articolo 8; 2) la composizione dell'organismo congiunto e il diritto degli altri comuni di nominare taluni dei suoi membri; 3) i principi di calcolo dei costi e della loro ripartizione, e 4) la durata dell'accordo e la sua risoluzione.

Articoli 4, 5, 6, 12 e 14 del Joukkoliikennelaki 1219/2011 (legge sul trasporto pubblico di passeggeri n. 1219/2011)

Conformemente all'articolo 4 della legge sul trasporto pubblico di passeggeri, le autorità competenti per il trasporto su strada ai sensi del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri sono tenute a fissare il livello del servizio per il trasporto pubblico nella loro sfera di competenza. Nel quadro delle attività preparatorie alla definizione del livello della prestazione, le autorità devono collaborare nella misura necessaria tra loro e con i raggruppamenti di comuni e province.

Ai sensi del successivo articolo 5, le autorità competenti per il servizio di trasporto gestito a norma del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri sono responsabili della definizione dei servizi. Nel quadro di detti trasporti, la responsabilità della progettazione di linee e orari può essere rimessa all'operatore del trasporto o all'autorità o a entrambi congiuntamente.

A norma del successivo articolo 6, le autorità competenti sono tenute a pianificare le prestazioni di trasporto pubblico preferibilmente come unità regionali o territoriali nell'ottica di realizzare una rete di trasporti pubblica funzionante. Le autorità cooperano alla progettazione del trasporto pubblico tra loro e con gli altri comuni.

Conformemente all'articolo 12 della legge medesima, l'autorità comunale regionale rilascia l'autorizzazione per il servizio di linea da operare esclusivamente nella sua area di competenza.

In base all'articolo 14 della legge sul trasporto pubblico di passeggeri, le autorità competenti deliberano di organizzare il servizio pubblico di trasporti nell'area di loro competenza o in una parte di essa conformemente ai criteri del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri.

## Breve illustrazione dei fatti e del procedimento

### *Accordo di cooperazione sui servizi sociali e sanitari*

- 1 Le delibere del Comitato per le prestazioni assicurative di base di Porin kaupunki riguardano servizi di trasporto ai sensi del Laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista 380/1987 (legge n. 380/1987 sulle prestazioni e le attività di sostegno in caso di persone disabili) la cui organizzazione spetta al comune a norma dell'articolo 3 delle legge de qua.
- 2 Con un accordo di cooperazione sull'organizzazione e l'erogazione di servizi sociali e sanitari, stipulato il 18 dicembre 2012, Porin kaupunki, la città di Ulvila e il comune di Merikarvia concordavano il trasferimento in capo a Porin kaupunki della responsabilità per l'organizzazione dei servizi di assistenza sanitaria e sociale. In tale accordo, Porin kaupunki è indicata come comune responsabile o comune principale, mentre il comune di Ulvila e il comune di Merikarvia sono indicati come comuni parte dell'accordo.
- 3 Con il menzionato accordo è stata creata un'area di cooperazione la cui amministrazione è organizzata in conformità degli articoli 76 e 77 della legge comunale n. 365/1995. In base all'accordo di cooperazione, il sistema di erogazione dei servizi forma un complesso unitario il cui sviluppo è rimesso congiuntamente al comune responsabile e ai comuni parte dell'accordo.
- 4 L'attività svolta nel quadro dell'accordo di cooperazione ricade, sia dal punto di vista operativo, sia sotto il profilo della disciplina finanziaria e amministrativa, nella sfera organizzativa e di competenza del comune responsabile.
- 5 La responsabilità per l'organizzazione dei servizi dell'area di cooperazione è rimessa al Comitato per le prestazioni assicurative di base di Porin kaupunki, istituito come comitato congiunto e composto da 18 membri, tre dei quali designati dalla città di Ulvila, due dal comune di Merikarvia e i restanti da Porin kaupunki.
- 6 Il Comitato per le prestazioni assicurative di base assume la responsabilità complessiva per le prestazioni, il sistema di servizio e il bilancio dell'attività. Nel suo ambito di competenza detto Comitato autorizza accordi e adotta delibere concernenti i servizi e i diritti da riscuotere.
- 7 I costi sono ripartiti in proporzione al ricorso ai servizi in modo da garantire che ciascun comune sopporti le spese effettive derivanti dalle prestazioni di cui beneficiano la rispettiva popolazione e gli abitanti sotto la sua responsabilità.

*Trasporto regionale e relativi accordi*

- 8 All'interno dell'area formata dai comuni di Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori e Ulvila, Porin kaupunki assume lo status di autorità comunale regionale ai sensi dell'articolo 12 della legge sul trasporto pubblico di passeggeri.
- 9 In tale veste, a norma dell'articolo 14 di detta legge, Porin kaupunki è l'autorità competente per il trasporto su strada in conformità del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri.
- 10 Con l'accordo di cooperazione entrato in vigore il 1° luglio 2012, Porin kaupunki, le città di Harjavalta, Kokemäki e Ulvila e il comune di Nakkila hanno raggiunto una serie di accordi sulle funzioni attribuite nel regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri e nella legge sul trasporto pubblico di passeggeri all'autorità competente *ratione loci*.
- 11 In base all'accordo di cooperazione, i comuni parte dello stesso espletano le funzioni indicate supra a norma degli articoli 76 e 77 della legge comunale n. 365/1995 attraverso la creazione, da parte di Porin kaupunki, di un organismo congiunto.
- 12 Quale autorità competente per il trasporto pubblico urbano e per i servizi di trasporto erogati esclusivamente nel territorio formato dai comuni parte dell'accordo, opera il Comitato per il trasporto pubblico della regione Pori, di cui Porin kaupunki designa cinque membri e gli altri comuni parte dell'accordo, rispettivamente, un membro.
- 13 A norma del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri, i costi dei servizi di trasporto affidati sono ripartiti tra i comuni parte dell'accordo secondo le modalità decise in separata sede dal Comitato per il trasporto pubblico.
- 14 In conformità dell'accordo di cooperazione approvato dai comuni, nel territorio di Porin kaupunki, delle città di Ulvila, Harjavalta e Kokemäki e del comune di Nakkila, il Comitato per il trasporto pubblico della regione Pori funge da autorità comune competente a livello regionale per il trasporto pubblico facente capo al consiglio comunale e all'amministrazione comunale di Pori. Il comitato è competente per le funzioni affidate, in conformità del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri e della legge sul trasporto pubblico di passeggeri, all'autorità competente per il trasporto pubblico.

**Breve illustrazione del procedimento e degli argomenti essenziali delle parti**

*Markkinaoikeus (Tribunale delle questioni economiche)*

- 15 Nella propria decisione, il Markkinaoikeus, giudice in prime cure, negava che la Porin Linjat Oy potesse essere considerata quale organismo collegato di Porin kaupunki ai sensi dell'articolo 10 della legge sull'aggiudicazione di appalti



pubblici. Il giudice riteneva che, in corso di causa, non fosse stata provata la sussistenza di un diverso valido motivo, disciplinato dalla legge sull'aggiudicazione di appalti pubblici, idoneo a giustificare la mancata pubblicazione del bando di gara.

- 16 Alla luce della motivazione accolta nella decisione del Markkinaoikeus, Porin kaupunki deterrebbe lo status di autorità comunale regionale, ai sensi della legge sul trasporto pubblico di passeggeri, che rilascia l'autorizzazione per il trasporto di linea da operare esclusivamente nell'area di sua competenza, formata dai comuni di Harjavalta, Kokemäki, Nakkila, Pori e Ulvila. La Porin Linjat Oy avrebbe erogato il servizio di trasporto di linea nell'area degli altri comuni interessati in forza di un'autorizzazione in tal senso rilasciata dal Comitato per il trasporto pubblico della regione Pori. Ciascuno degli altri comuni indicati nella disciplina disporrebbe sì di un rappresentante in seno al Comitato per il trasporto pubblico della regione Pori, ma non del controllo all'interno della Porin Linjat Oy. Pertanto, i ricavi ottenuti dalla Porin Linjat Oy grazie al trasporto pubblico di detti comuni potrebbero non essere presi in considerazione nell'ambito del calcolo del fatturato anche quando l'attività di trasporto si fonda da parte sua sulle delibere dei comitati di Porin kaupunki che eserciterebbe un controllo all'interno della Porin Linjat Oy.
- 17 Secondo la motivazione della decisione del Markkinaoikeus, il fatturato riferito a Porin kaupunki non corrisponderebbe, sotto il profilo della sua portata, a quanto ritenuto sufficiente dalla Corte di giustizia per la sussistenza di un organismo collegato. La Porin Linjat Oy non eserciterebbe parte essenziale della sua attività congiuntamente a un'amministrazione aggiudicatrice che sia socio unico della società.
- 18 Il 4 maggio 2015 il Markkinaoikeus revocava le delibere del Comitato per le prestazioni assicurative di base di Porin kaupunki concernenti i trasporti in esame, nella misura in cui i periodi di opzione ivi indicati non erano ancora decorsi.

*Trattazione dinanzi al Korkein hallinto-oikeus*

- 19 *Porin kaupunki* proponeva impugnazione dinanzi al Korkein hallinto-oikeus, sostenendo che la Porin Linjat Oy sarebbe un organismo ad essa collegato.
- 20 Secondo Porin kaupunki, a partire dal 2009, la Porin Linjat Oy, società di sua proprietà e soggetta al proprio controllo, non avrebbe partecipato quale offerente a nessun bando di gara per l'assegnazione di servizi di trasporto e non sarebbe in altro modo attiva sui mercati a livello concorrenziale. Quale organismo *in house*, la Porin Linjat Oy soddisferebbe le condizioni previste dalla legge sul trasporto pubblico di passeggeri per un gestore interno.
- 21 L'attività gestita dalla Porin Linjat Oy sarebbe un'attività di trasporto ai sensi del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri che le autorità per il

trasporto pubblico erogano quale prestazione propria. La società servirebbe le linee affidate dal Comitato per il trasporto pubblico.

- 22 Sulla base delle disposizioni di legge e dell'accordo di cooperazione, le città di Harjavalta, Kokemäki e Ulvila e il comune di Nakkila avrebbero trasferito l'erogazione del servizio di trasporto pubblico relativo alle comunità cooperanti a Porin kaupunki quale comune responsabile. Il servizio di trasporto erogato nell'area dei comuni succitati che la Porin Linjat Oy svolgerebbe su indicazione di Porin kaupunki quale autorità competente costituirebbe un'attività di Porin kaupunki e il fatturato realizzato attraverso di essa integrerebbe un fatturato della società riferito a Porin kaupunki. Alla luce dei suesposti rilievi, il 90% del fatturato della Porin Linjat Oy deriverebbe da Porin kaupunki e dai beneficiari delle sue prestazioni di servizio pubblico.
- 23 La *Porin Linjat Oy* dichiarava di aderire ai motivi di impugnazione dedotti da Porin kaupunki.
- 24 La *Lyttylän Liikenne Oy*, che aveva presentato ricorso dinanzi al Markkinaoikeus a seguito dell'aggiudicazione dell'appalto, affermava che Porin Linjat Oy non eserciterebbe parte essenziale della propria attività congiuntamente con Porin kaupunki, che ne deterrebbe tutte le quote, e che la Porin Linjat Oy non sarebbe pertanto un organismo collegato della città.

#### **Breve illustrazione della motivazione del rinvio**

- 25 Il Korkein hallinto-oikeus afferma che la cooperazione tra i comuni della regione di Pori nel quadro dell'erogazione di servizi sociali e sanitari e di servizi di trasporto pubblico si fonda sul modello del comune responsabile.
- 26 Nella specie occorre quindi acclarare in via interpretativa se si possa ritenere che, nel caso di una cooperazione tra comuni fondata sul modello del comune responsabile, gli appalti aggiudicati dal comune responsabile non ricadano nell'obbligo di gara quando detto comune o l'organismo ad esso collegato acquista servizi per conto dei comuni rientranti nell'area di cooperazione a favore dei suoi residenti.
- 27 In base alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea è possibile distinguere tre categorie di casi in cui non sussiste l'obbligo di pubblicare un bando di gara. In primis, può trattarsi di un trasferimento di competenze tra enti pubblici; in secondo luogo, di una collaborazione orizzontale tra amministrazioni aggiudicatrici e, in terzo luogo, dell'aggiudicazione a un'impresa collegata. La causa in esame impone una verifica in base a tutti i menzionati criteri.

#### *Cooperazione ai fini dell'organizzazione di servizi sociali e sanitari*

- 28 Nella specie, la presentazione della domanda di pronuncia pregiudiziale appare necessaria non essendo anzitutto chiaro se una cooperazione tra comuni ai fini

dell'organizzazione di servizi sociali e sanitari fondata sul modello del comune responsabile costituisca un trasferimento di competenze non soggetto alle disposizioni in materia di appalti, una collaborazione orizzontale non assoggettata all'obbligo di gara o una terza, diversa ipotesi.

- 29 A giudizio del Korkein hallinto-oikeus occorre stabilire in via interpretativa se una disciplina, fondata su un accordo di cooperazione in materia di servizi sociali e sanitari, soddisfi le condizioni di un trasferimento di competenze escluso dal campo di applicazione della direttiva sugli appalti del 2004 e se ricorrano i presupposti definiti nella causa C-51/15 Remondis ai fini di un trasferimento di competenze, nel senso che l'ente pubblico che abbia acquisito la competenza la eserciti in maniera autonoma e sotto la propria responsabilità, anche ove si tratti di una disciplina fondata su un accordo tra comuni, come previsto nella specie, in cui gli altri comuni hanno trasferito al comune responsabile la responsabilità organizzativa per i servizi imposti ex lege.
- 30 Sembra inoltre necessario acclarare in via interpretativa se la disciplina tra comuni in materia di servizi sociali e sanitari, fondata su un accordo di cooperazione, realizzi i presupposti della - consentita - collaborazione tra amministrazioni aggiudicatrici. A parere del Korkein hallinto-oikeus è ipotizzabile che la disciplina in esame soddisfi i requisiti di tale collaborazione. La responsabilità prescritta ex lege per l'organizzazione di servizi, nella specie per l'organizzazione di servizi di trasporto per persone con disabilità, resta in capo a un comune parte dell'accordo anche quando sia attuata in conformità di una disciplina tra comuni basata sul modello del comune responsabile. Si tratta di servizi di interesse generale la cui organizzazione rappresenta un obbligo giuridico per tutti i comuni rientranti nella disciplina.
- 31 Ove si qualifichi l'accordo di cooperazione in questione come trasferimento di competenze non ricompreso nel campo di applicazione della direttiva sugli appalti del 2004, resta da chiarire se l'ente pubblico cui sono state trasferite le competenze sia considerato come committente e se, nella sua veste di comune responsabile, esso possa aggiudicare al suo organismo collegato e senza ricorrere a una gara gli appalti di servizi di cui trattasi anche laddove l'aggiudicazione degli appalti di servizi, in assenza dell'istituto del comune responsabile, sarebbe stata rimessa ai comuni che hanno trasferito le loro competenze a titolo di funzione propria.
- 32 Qualora dovesse ritenersi che si tratti di una collaborazione orizzontale tra amministrazioni aggiudicatrici non soggetta all'obbligo di gara, occorre altresì chiarire in via interpretativa se il comune che, nella specie, riveste la posizione di comune responsabile, nell'organizzare i servizi per le altre amministrazioni aggiudicatrici parte della cooperazione, possa servirsi di un organismo ad esso collegato o se si tratti poi di aggiudicazione di appalti pubblici per i quali deve essere garantito il confronto competitivo.

- 33 Secondo il Korkein hallinto-oikeus, la sentenza nella causa C-51/15 Remondis non ha affrontato esplicitamente la questione se le misure che seguono un trasferimento di competenze siano interessate dall'obbligo di gara in conformità delle disposizioni in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.
- 34 Ove si tratti di un trasferimento di competenze, secondo il Korkein hallinto-oikeus, nel quadro dell'aggiudicazione dei servizi di trasporto in esame, si potrebbe considerare l'ente pubblico cui sia stata trasferita la competenza, e quindi Porin kaupunki, come committente legittimato ad aggiudicare al suo organismo collegato gli appalti per i trasporti senza ricorrere a una gara per l'intera area di cooperazione.
- 35 Ove si tratti invece di una collaborazione orizzontale ammissibile, a giudizio del Korkein hallinto-oikeus, gli altri comuni dell'area di cooperazione potrebbero aggiudicare i trasporti succitati a Porin kaupunki senza ricorrere ad alcuna gara, a condizione che quest'ultima - in relazione ai succitati trasporti - abbia indetto una gara per sé e per gli altri comuni o li eroghi come attività propria. Per contro, occorre chiarire in via interpretativa se un'amministrazione aggiudicatrice parte della cooperazione possa aggiudicare gli appalti di servizi, senza ricorrere a una gara, a un organismo collegato di un'altra amministrazione aggiudicatrice, anch'essa parte di detta cooperazione, ove si consideri che la cooperazione menzionata non è legittimata a privilegiare un prestatore di servizi privato rispetto ai suoi concorrenti.

*Cooperazione nell'ambito del trasporto regionale e status di organismo collegato*

- 36 Porin kaupunki non ha erogato il servizio di trasporto di persone con disabilità quale attività propria; detto servizio è stato invece erogato dalla Porin Linjat Oy che è giuridicamente distinta dalla città, è dotata di personalità giuridica propria ed è interamente controllata dalla città.
- 37 Porin kaupunki è l'autorità responsabile ai sensi del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri e della legge sul trasporto pubblico di passeggeri; i compiti ad essa affidati e il suo status di comune responsabile sono stati concordati nell'accordo di cooperazione sul servizio di trasporto pubblico tra Porin kaupunki, le città di Harjavalta, Kokemäki e Ulvila e il comune di Nakkila.
- 38 Gli altri comuni della succitata area di competenza non esercitano alcun controllo sulla Porin Linjat Oy, posto che essi non detengono alcuna partecipazione nella società e non possono nemmeno influire in altro modo sulle sue decisioni. La posizione secondo cui la Porin Linjat Oy sarebbe un organismo congiunto dei comuni dell'area di competenza non è pertanto sostenibile.
- 39 La posizione di organismo collegato rispetto a Porin kaupunki è soddisfatta sotto il profilo del criterio del controllo; tuttavia, non appare chiara la sussistenza del criterio dell'imputazione dell'attività né in qual misura l'attività della Porin Linjat Oy rilevi ai fini del calcolo del fatturato riferito a Porin kaupunki.

- 40 Il Korkein hallinto-oikeus ha valutato se Porin kaupunki debba essere considerata, per effetto della propria posizione quale autorità competente per il trasporto e comune responsabile, come amministrazione aggiudicatrice poiché, nel suo ambito di competenza, esso aggiudica appalti di servizi ai fini dell'organizzazione del trasporto regionale. Tuttavia, Porin kaupunki aggiudica appalti di servizi anche per conto di altri comuni che ne sopportano parte dei costi. Laddove Porin kaupunki fosse considerata quale amministrazione aggiudicatrice rispetto al trasporto regionale complessivo, a parere del Korkein hallinto-oikeus il fatturato realizzato attraverso detto trasporto dovrebbe essere preso integralmente in considerazione nel calcolo del fatturato della Porin Linjat Oy riferito a Porin kaupunki.
- 41 In base a quanto comunicato da Porin kaupunki, la Porin Linjat Oy possiede lo status di suo operatore interno ai sensi del regolamento sui servizi pubblici di trasporto di passeggeri e dal 2009 non avrebbe più partecipato a bandi di gara in materia di trasporti. Se il trasporto regionale operato dalla Porin Linjat Oy non rileva ai fini del calcolo del fatturato riconducibile a Porin kaupunki, ne deriva che, verosimilmente, la Porin Linjat Oy non è in grado di realizzare un fatturato tale da soddisfare i presupposti di un organismo collegato a Porin kaupunki.
- 42 Nella giurisprudenza della Corte di giustizia non si rinvencono, ad avviso del Korkein hallinto-oikeus, decisioni in cui sia stata affrontata l'imputazione dell'attività di un organismo soggetto al controllo di un'amministrazione aggiudicatrice in circostanze analoghe a quelle in esame.