



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

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 20 giugno 2018

NUMERO AFFARE 00721/2018

OGGETTO:

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio legislativo.

OGGETTO:

Richiesta di parere circa l'affidamento delle tratte autostradali A22 Brennero-Modena, A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia.

LA SEZIONE

Vista la nota prot. n. 12111 del 13 aprile 2018 con la quale il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio legislativo - ha formulato quesito al Consiglio di Stato sull'affare in oggetto;

Visto il parere interlocutorio reso all'Adunanza del 23 maggio 2018;

Vista l'istanza di audizione della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol prot. n. 10765 del 22 maggio 2018;
esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Saverio Capolupo.

Premesso:

1. *I quesiti.*

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Ufficio Legislativo - ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sui seguenti quesiti:

a) legittimità di stipulare la convenzione di concessione in attuazione di quanto disposto dall'articolo 13-bis del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 e ss.mm.ii. dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, in qualità di concedente, con gli enti territoriali ancorché costituiti in consorzio, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm.ii.;

b) compatibilità con la normativa comunitaria di riferimento dell'affidamento diretto pubblico-pubblico, cioè Stato-Enti territoriali, delle concessioni autostradali oggetto dei protocolli d'intesa disponendo la norma una fattispecie di collaborazione fra amministrazioni pubbliche che condividono gli stessi interessi (Stato, regioni, enti locali) per l'attuazione di due importanti opere europee e la cui collaborazione si realizza attraverso lo strumento della concessione;

c) applicazione o meno di quanto disposto dall'articolo 192 del Codice dei contratti pubblici, approvato con decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 nel caso in cui il consorzio concessionario intenda avvalersi della facoltà, prevista dall'articolo 13-bis, comma 1, lettera b) del decreto-legge 16 ottobre 2017 n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, modificato dall'articolo 1, comma 1165, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, di costituire una propria società *in house*, senza la partecipazione di soggetti privati, quale società strumentale del medesimo consorzio per la gestione della convenzione.

2. *La ricostruzione dei fatti.*

In data 14 gennaio 2016 sono stati sottoscritti due Protocolli di intesa tra il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed i rappresentanti delle Amministrazioni dei

territori attraversati dalla tratta autostradale A22 Brennero-Modena, attualmente gestita dalla Società Autostrada del Brennero S.p.A., la cui concessione è scaduta il 30 aprile 2014, e dalla tratta autostradale A4 Venezia-Trieste, attualmente gestita dalla Società Autovie Venete S.p.A., la cui concessione è scaduta il 31 marzo 2017. I suddetti Protocolli di intesa, a giudizio del Ministero richiedente, hanno recepito le disposizioni di cui agli articoli 2 e 17 della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 (sull'aggiudicazione dei contratti di concessione), individuando le misure da adottare con strumenti normativi e amministrativi, per l'affidamento *in house* dal Ministero delle infrastrutture e trasporti delle suddette tratte autostradali alle società interamente partecipate dalle amministrazioni pubbliche territoriali e locali aderenti ai suddetti protocolli.

Successivamente, l'articolo 105, comma 1, del decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, ha modificato l'articolo 178 del citato codice, prevedendo, al comma 1, che "*qualora si proceda all'affidamento in house ai sensi dell'articolo 5, le procedure di affidamento devono concludersi entro trentasei mesi dall'entrata in vigore del presente codice*" e, al comma 8-ter, che "*le concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano una o più regioni possono essere affidate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a società in house di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite. A tal fine il controllo analogo di cui all'articolo 5 sulla predetta società in house può essere esercitato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti attraverso un comitato disciplinato da apposito accordo ai sensi dell'articolo 15 della Legge 7 agosto 1990, n. 241, che eserciti sulle società in house i poteri di cui al citato articolo*".

Sulla base anche del parere reso dall'Avvocatura generale dello Stato e a seguito di apposita riunione tenutasi a Bruxelles il 15 giugno 2017, il Ministero ha predisposto le bozze di accordo per l'esercizio del controllo analogo ex articolo 15 della legge n. 241/90 per ambedue le tratte autostradali, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 178, comma 8-ter, del codice dei contratti pubblici nonché delle linee

guida approvate dall'Anac con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017, e le ha trasmesse ai soggetti pubblici interessati per l'esame e l'acquisizione delle eventuali osservazioni di competenza.

In seguito è stato emanato il d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, successivamente modificato dall'articolo 1, comma 1165, della legge 27 dicembre 2017 n. 205 (legge di bilancio 2018), che all'art 13-bis (Disposizioni in materia di concessioni autostradali) prevede:

“1. Per il perseguimento delle finalità di cui ai protocolli di intesa stipulati in data 14 gennaio 2016, rispettivamente, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol unitamente a tutte le amministrazioni pubbliche interessate allo sviluppo del Corridoio scandinavo mediterraneo e sottoscrittrici del predetto protocollo e tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto interessate allo sviluppo del Corridoio mediterraneo, tesi a promuovere la cooperazione istituzionale per lo sviluppo dei medesimi Corridoi, il coordinamento delle infrastrutture autostradali A22 Brennero-Modena e A4 Venezia-Trieste, A28 Portogruaro-Pordenone e raccordo Villesse-Gorizia è assicurato come segue:

a) le funzioni di concedente sono svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;

b) le convenzioni di concessione per la realizzazione delle opere e di gestione delle tratte autostradali hanno durata trentennale e sono stipulate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con le regioni e gli enti locali che hanno sottoscritto gli appositi protocolli di intesa in data 14 gennaio 2016, che potranno anche avvalersi di società in house, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati;

c) le convenzioni di cui alla lettera b) devono prevedere che eventuali debiti delle società concessionarie uscenti e il valore di subentro delle concessioni scadute restino a carico dei concessionari subentranti”.

A seguito di specifica richiesta volta all'acquisizione dello schema di convenzione, l'Autorità di regolazione dei trasporti ha avviato un procedimento per la definizione del sistema tariffario dei pedaggi basato sul metodo del *price cap*, indicando come termine di conclusione del procedimento il 30 giugno 2018 per la tratta autostradale

A22 Brennero Modena ed il 31 ottobre 2018 per le tratte autostradali A4 Venezia-Trieste, A23 Palmanova-Udine, A28 Portogruaro-Conegliano, A57 Tangenziale di Mestre per la quota parte e A34 raccordo Villesse-Gorizia.

Nelle more dell'acquisizione dello schema di convenzione, il Ministero ha comunicato ai firmatari dei Protocolli di intesa del 14 gennaio 2016, in qualità di soggetti concessionari, che ove avessero inteso avvalersi di proprie società strumentali *in house* per la gestione della concessione stessa, come ammesso dalla norma, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati, avrebbero preliminarmente dovuto richiedere l'iscrizione nell'elenco dell'Anac, ai sensi di quanto stabilito nei commi 1 e 2 dell'articolo 192 del codice dei contratti pubblici (che regola il regime speciale degli affidamenti *in house*) non essendo stata prevista dall'articolo 13-*bis* alcuna deroga al richiamato adempimento.

3. Il diverso punto di vista della Regione Autonoma Trentino–Alto Adige/ Südtirol.

Sulla portata dell'indicato articolo 13-*bis* e sull'obbligo della iscrizione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti di proprie società *in house* l'orientamento della Regione Autonoma Trentino–Alto Adige/Südtirol diverge da quello ministeriale. Infatti, con nota del 2 marzo 2018, la Regione, nel dare riscontro alla nota del Ministero del 7 febbraio 2018, osserva che il procedimento ivi indicato non è aderente al dettato normativo. Dopo avere ricostruito i fatti ed il quadro normativo, la Regione, considerato che l'affidamento *in house*, prima ancora di costituire una modalità di affidamento di appalti e concessioni alternativa al ricorso al mercato, è un modulo organizzativo “interno” alla pubblica amministrazione – “una delle possibili forme giuridiche che, nell'ambito della nozione a geometrie variabili di p.a., può adottare oggi una pubblica amministrazione o più pubbliche amministrazioni per operare congiuntamente” – ritiene che “nel caso dell'art 13-*bis* del decreto fiscale, non viene in rilievo – quando si parla della società *in house* – il tema dell'affidamento della concessione” e che la

concessione è affidata secondo “il modello della cooperazione interistituzionale tra enti pubblici” “dal concedente MIT alle regione ed enti locali firmatari del protocollo di intesa”. L'*in house*, rileva, dunque, per l'Ente come possibile modulo organizzativo, “vista l'impraticabilità di una gestione disgiunta facente capo a diciassette concessionari”, con conseguente inapplicabilità delle disposizioni sul regime degli affidamenti *in house* di cui all'art 192 del codice dei contratti pubblici. Conclude la Regione, pertanto, affermando che, in primo luogo, la società *in house* è direttamente titolata a stipulare la convenzione di concessione con il MIT e di assumere i poteri e le prerogative che in base alla legge spettano ai concessionari (così a pagina 7 della richiamata nota del 2 marzo 2018), e, in secondo luogo, che “non è necessaria né l'iscrizione all'elenco Anac di cui all'art 192, c. 1, del codice dei contratti pubblici, né tantomeno la delibera ad hoc di congruità economica ex articolo 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici, trattandosi di adempimenti che presuppongono un affidamento ulteriore alla società *in house*.”

La Regione Autonoma Trentino–Alto Adige/Südtirol, con richiesta pervenuta direttamente al Consiglio di Stato in data 22 maggio 2018, ha rappresentato che i soggetti che hanno sottoscritto il protocollo d'intesa del 14 gennaio 2016 hanno interesse “ad essere sentiti” da questo Consiglio e a presentare eventualmente contributi scritti e documenti ed ha chiesto che venga fissata un'audizione a tal fine. Con parere reso all'Adunanza del 23 maggio 2018, questa Sezione, allo scopo di meglio comprendere la ratio e l'impatto dell'accordo, nonché garantire il contraddittorio, ha ritenuto opportuno accogliere la richiesta, assegnando alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, in proprio e quale capofila delle altre Amministrazioni sottoscrittrici del protocollo d'intesa del 14 gennaio 2016, un termine per la presentazione di contributi scritti e documenti ed al Dicastero un termine per far pervenire eventuali osservazioni e/o memorie, fissando altresì l'audizione per il giorno 20 giugno 2018.

In data 6 giugno 2018 la Regione Trentino Alto Adige/Sudtirolo ha presentato una propria memoria ribadendo, nella sostanza, la posizione sostenuta con il documento del 2 marzo 2018 inviato al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Ha, richiamato, inoltre, *“l’ancoraggio costituzionale e comunitario del protocollo d’intesa del 14.1.2016 e dell’art. 13 bis del d.l. n. 148/2017”*.

Alla memoria sono stati allegati alcuni documenti tra i quali:

Progetto prioritario 1 *“asse ferroviario Berlino – Verona/Milano – Bologna – Napoli - Messina – Palermo”*;

Protocollo d’intesa fra Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le 16 Amministrazioni interessate dall’affidamento della concessione dell’autostrada A22 Brennero/Modena;

Dichiarazione d’intenti, relativa all’implementazione del progetto prioritario 1 sottoscritta a Roma il 18 maggio 2009.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non ha prodotto documenti e/o memorie.

In data 20 giugno 2018, nel corso dell’audizione, il Vice Presidente della Regione Trentino Alto Adige/Sudtirolo, in qualità di rappresentante anche delle altre Amministrazioni sottoscrittrici del protocollo d’intesa del 14 gennaio 2016, dopo aver ricordato che il tema dell’autostrada Brennero/Verona s’inquadra in una logica molto più ampia (facendo, in particolare, riferimento al corridoio Scandinavo – Mediterraneo e al tunnel del Brennero) ha richiamato la rilevanza finanziaria del progetto e il contributo degli enti locali.

Ha ribadito che la cooperazione interistituzionale è riconosciuta a livello comunitario in presenza di rilevanti interessi pubblici, sussistenti nel caso di specie. Sul versante giuridico ha sottolineato che l’articolo 13 bis del d. l. n. 148/2017 va interpretato con riferimento alla ratio delle norme emanate e del meccanismo del cofinanziamento.

E' intervenuto anche il responsabile dell'area legale della Regione che ha richiamato le norme dello Statuto speciale sottolineando che la società *in house* nasce come una delle possibili forme utilizzabili da parte degli enti locali, fermo restando il possesso di tutti i requisiti richiesti dal quadro giuridico di riferimento e l'esercizio del controllo analogo.

Infine, è stato ribadito che non si è fatta alcuna valutazione della congruità economica della concessione in quanto effettuata a monte dal legislatore.

Successivamente è intervenuto il Direttore generale del Ministero delle infrastrutture che tra l'altro ha affermato che l'affidamento agli enti locali è avvenuto sulla base di un rapporto pubblico-pubblico e che tale soluzione costituisce una scelta di gestione della concessione.

Ha evidenziato, altresì, la compatibilità del citato articolo 13 bis con le norme comunitarie precisando, in particolare, la compatibilità dell'affidamento diretto con il principio della libera concorrenza.

Tali concetti sono stati confermati anche dall'intervento dell'Avvocato dello Stato. Nel corso dell'audizione è emerso anche che il Ministero delle Infrastrutture ha predisposto uno schema di concessione inviato sia alle competenti Istituzioni comunitarie che alle Amministrazioni interessate dalla concessione. A tale ultimo riguardo è stato rappresentato, infine, che, in data 16 aprile 2018 e 5 maggio 2018 ci sono state interlocuzioni con le Istituzioni comunitarie, in via del tutto informale, senza che tuttavia fossero formulate valutazioni definitive.

Considerato

4. *L'istituto dell'in house providing.*

Con l'espressione *in house providing* si fa riferimento all'affidamento di un appalto o di una concessione da parte di un ente pubblico in favore di una società controllata dall'ente medesimo, senza ricorrere alle procedure di evidenza pubblica, in virtù della peculiare relazione che intercorre tra l'ente pubblico e la società affidataria.

La società *in house* è una società dotata di autonoma personalità giuridica che presenta connotazioni tali da giustificare la sua equiparazione ad un "ufficio interno" dell'ente pubblico che l'ha costituita, una sorta di *longa manus*; non sussiste tra l'ente e la società un rapporto di alterità sostanziale ma solo formale. Queste caratteristiche della società *in house* giustificano e legittimano l'affidamento diretto, senza previa gara, per cui un'amministrazione aggiudicatrice è dispensata dall'avviare una procedura di evidenza pubblica per affidare un appalto o una concessione. Ciò in quanto, nella sostanza, non si tratta di un effettivo "ricorso al mercato" (outsourcing), ma di una forma di "autoproduzione" o, comunque, di erogazione di servizi pubblici "direttamente" ad opera dell'amministrazione, attraverso strumenti "propri" (*in house providing*).

L'istituto, le cui radici si rinvergono nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, è espressione del principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche di cui all'art 2 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, che afferma che "le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione. Tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici. Dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni".

In definitiva, un affidamento diretto ad un soggetto che non è sostanzialmente diverso dall'amministrazione affidante non può dare luogo alla lesione dei principi

del Trattato e, in particolare, del principio di concorrenza, proprio perché si tratta non di esternalizzazione, ma di autoproduzione della stessa PA.

L'*in house* segna, dunque, una delicata linea di confine tra i casi in cui non occorre applicare le direttive appalti e concessioni, e la relativa normativa nazionale di trasposizione, ed i casi in cui invece è necessaria l'applicazione.

I requisiti delle società *in house* sono stati elaborati nel tempo dalla Corte UE; secondo la giurisprudenza della Corte, a partire dalla sentenza Teckal del 1999 sino alle direttive UE 23, 24 e 25/2014 in materia di appalti e concessioni, le procedure di evidenza pubblica possono escludersi tutte le volte in cui: 1) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello operato sui propri servizi interni (requisito strutturale); 2) il soggetto affidatario realizza la parte più importante della propria attività a favore dell'amministrazione aggiudicatrice che lo controlla (requisito funzionale).

Le condizioni necessarie per la configurazione del controllo analogo sono la partecipazione pubblica totalitaria e l'influenza determinante; sin dal 2005, la Corte di Giustizia (Corte di Giustizia UE 11 gennaio 2005, C-26/03, Stadt Halle; Corte di Giustizia UE 21 luglio 2005, C-231/03, Consorzio Coname; Corte di Giustizia UE, sez. I, 18 gennaio 2007, C-225/05, Je. Au.) ha chiarito che la partecipazione, pur minoritaria, di soggetti privati al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla medesima un controllo analogo a quello che essa svolge sui propri servizi. La partecipazione pubblica totalitaria rappresenta una condizione necessaria, ma non ancora sufficiente, dovendosi ulteriormente verificare la presenza di strumenti di controllo da parte dell'ente pubblico più incisivi rispetto a quelli previsti dal diritto civile a favore del socio totalitario. L'amministrazione aggiudicatrice, infatti, deve essere in grado di esercitare un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni importanti dell'entità affidataria e il

controllo esercitato deve essere effettivo, strutturale e funzionale (in tal senso, Corte di Giustizia UE, sez. III, sentenza 29 novembre 2012, C-182/11 e C-183/11, Econord).

La Corte di Giustizia ha riconosciuto altresì che, a determinate condizioni, il controllo analogo può essere esercitato congiuntamente da più autorità pubbliche che possiedono in comune l'ente affidatario, *in house* c.d. frazionato (Corte di Giustizia UE, 29 novembre 2012, in cause riunite C-182/11 e C-183/11, Econord), e che è configurabile un controllo analogo anche nel caso di partecipazione pubblica indiretta, in cui il pacchetto azionario non è detenuto direttamente dall'ente pubblico di riferimento, ma indirettamente mediante una società per azioni capogruppo (c.d. holding) posseduta al 100% dall'ente medesimo, cd. *in house* a cascata (Corte di Giustizia UE 11 maggio 2006 C-340/04).

Il secondo requisito indicato dalla Corte è costituito dalla prevalenza dell'attività svolta con l'ente affidante, ossia il soggetto *in house* deve svolgere la parte più importante della propria attività con il soggetto o i soggetti pubblici che lo controllano e la diversa attività, eventualmente svolta, deve risultare accessoria, marginale e residuale.

Sino alle direttive UE del 2014 non vi era una percentuale di attività predeterminata che doveva essere svolta in favore dell'ente affidante e, pertanto, l'interprete era tenuto a prendere in considerazione tutte le circostanze, sia qualitative che quantitative, del caso concreto.

Nel contesto sopra descritto sono intervenute le nuove direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e le concessioni. I requisiti dell'*in house* sono adesso chiaramente indicati dall'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2014/24/UE, dall'art. 28, paragrafo 1, della direttiva 2014/25/UE e dall'art. 17, paragrafo 1, della direttiva 2014/23/UE; tutte norme di identico tenore. Non è disciplinato solo l'*in house*, ma anche la cooperazione tra amministrazioni

aggiudicatrici (c.d. contratti di collaborazione), cooperazione quest'ultima che però rimane al di fuori dell'*in house*, in quanto non comporta la costituzione di organismi distinti rispetto alle amministrazioni interessate all'appalto o alla concessione.

In particolare, l'art. 17, paragrafo 1, della direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, relativo alle concessioni tra enti nell'ambito del settore pubblico, prevede che una concessione aggiudicata da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 1, lettera a), a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva quando siano soddisfatti tutti i requisiti del controllo analogo a quello da esso esercitato sui propri servizi, quando oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente controllante e non vi sia alcuna partecipazione di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto.

Le direttive sono state attuate con il d.lgs. 50/2016, recante il nuovo codice dei contratti pubblici. All'articolo 5 - rubricato "*principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico*" – vi è una disciplina di principio che tratteggia nelle sue linee essenziali le caratteristiche principali dell'*in house*; va incidentalmente notato che le previsioni codicistiche ricalcano in buona parte le direttive.

Ai sensi dell'art. 5, comma 1, primo periodo, in presenza di determinate condizioni, le norme del codice non si applicano ai contratti aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una "persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato"; ciò significa che i confini dell'*in house* sono stati estesi al di fuori del fenomeno delle società di diritto privato comprendendovi anche gli enti pubblici. Per l'individuazione dell'*in house* sono richiesti adesso tre requisiti: 1) controllo analogo; 2) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata deve

essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente controllante;
3) partecipazione totalitaria.

In ordine al controllo analogo, è stabilito che “un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ... qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata” (art. 5, comma 1, lett. a).

Quanto alla prevalenza dell'attività “*intra moenia*”, è previsto che oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata deve essere effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'ente controllante (art. 5, comma 1, lett. b). Per determinare la citata percentuale deve prendersi in considerazione il fatturato totale medio, o altra idonea misura alternativa basata sull'attività quale ad esempio i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione (art. 5, comma 7).

Si è chiarito che ove a causa della recente data di costituzione della persona giuridica o dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, i criteri citati non sono utilizzabili “è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile”(art. 5, comma 8).

Il requisito della partecipazione pubblica totalitaria è divenuto autonomo rispetto a quello del controllo analogo e sono state consentite forme di partecipazione diretta di capitali privati ma a condizione che la partecipazione dei capitali privati sia prevista dalla legislazione nazionale, in conformità dei Trattati e non consenta l'esercizio di un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Oltre al c.d. in house di tipo tradizionale, dalle direttive UE e dall'art. 5 del codice dei contratti pubblici sono ricavabili anche altre forme di *in house*:

- *in house* a cascata: si caratterizza per la presenza di un controllo analogo indiretto “tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo” (art. 5, comma 2); l’amministrazione aggiudicatrice esercita un controllo analogo su un ente che a propria volta esercita un controllo analogo sull’organismo *in house* ed anche se tra la l’amministrazione aggiudicatrice e l’organismo *in house* non sussiste una relazione diretta è comunque ammesso l’affidamento diretto;

- *in house* frazionato o pluripartecipato: ai sensi dell’art. 5, comma 4, l’affidamento diretto è consentito anche in caso di controllo congiunto; le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono congiuntamente soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti; b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un’influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti (comma 5).

- *in house* verticale “invertito” o “capovolto”, si ha quando il soggetto controllato, essendo a sua volta amministrazione aggiudicatrice, affida un contratto al soggetto controllante senza procedura di evidenza pubblica: per il Codice degli appalti “il presente codice non si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un’amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione alla propria amministrazione aggiudicatrice o all’ente aggiudicatore controllante ...” (art. 5, comma 3). Si verifica, pertanto, una sorta di bi-direzionalità

dell'*in house*; la giustificazione a tale possibilità di affidamento diretto risiede nel fatto che mancando una relazione di alterità, i rapporti tra i due soggetti sfuggono al principio di concorrenza qualunque sia la “direzione” dell'affidamento.

- *in house* “orizzontale” che implica, invece, l'esistenza di tre soggetti; un soggetto A aggiudica un appalto o una concessione a un soggetto B, e sia A che B sono controllati da un altro soggetto C. Non vi è quindi alcuna relazione diretta tra A e B, ma entrambi sono in relazione di *in house* con il soggetto C, che controlla sia A che B; l'amministrazione aggiudicatrice esercita un controllo analogo su due operatori economici distinti di cui uno affida un appalto all'altro.

5. *Gli accordi di cooperazione tra le pubbliche amministrazioni.*

Nell'ordinamento nazionale è riconosciuta alle amministrazioni pubbliche anche la possibilità di concludere fra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune (articolo 15 della l. 241/1990).

Il considerando 33 della direttiva 2014/24/UE, in applicazione del principio di libera amministrazione, stabilisce: “le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero poter decidere di fornire congiuntamente i rispettivi servizi pubblici mediante cooperazione senza essere obbligate ad avvalersi di alcuna forma giuridica in particolare. Tale cooperazione potrebbe riguardare tutti i tipi di attività connesse alla prestazione di servizi e alle responsabilità affidati alle amministrazioni partecipanti o da esse assunti, quali i compiti obbligatori o facoltativi di enti pubblici territoriali o i servizi affidati a organismi specifici dal diritto pubblico. I servizi forniti dalle diverse amministrazioni partecipanti non devono necessariamente essere identici; potrebbero anche essere complementari.

I contratti per la fornitura congiunta di servizi pubblici non dovrebbero essere soggetti all'applicazione delle norme stabilite nella ... direttiva, a condizione che siano conclusi esclusivamente tra amministrazioni aggiudicatrici, che l'attuazione di tale cooperazione sia dettata solo da considerazioni legate al pubblico interesse e che

nessun fornitore privato di servizi goda di una posizione di vantaggio rispetto ai suoi concorrenti”.

Si tratta dell'istituto del cd. partenariato pubblico-pubblico a carattere orizzontale, realizzato tramite accordi tra diverse amministrazioni, elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia a partire dalla sentenza Amburgo del 2009 (Corte Giustizia CE, 9 giugno 2009, C-480/06); i confini degli accordi di cooperazione sono stati in seguito meglio precisati dalla Corte con la sentenza ASL Lecce del 2012 (Corte Giustizia UE, 19-12-2012, C-159/11).

Gli accordi/contratti, in sostanza, istituiscono una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune e non si applicano le norme del diritto dell'Unione europea sulle procedure di evidenza pubblica in materia di appalti pubblici.

A questi accordi, previsti dall'art 15 della l 241/90, la giurisprudenza amministrativa attribuisce natura giuridica di diritto pubblico, qualificandoli come “contratti ad oggetto pubblico”.

Questo Consiglio, in sede giurisdizionale, ha avuto modo di chiarire che *“visti nel prisma del diritto europeo, quindi, gli accordi tra pubbliche amministrazioni previsti dalla legge generale sul procedimento amministrativo 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 2004/18 di coordinamento degli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture. Il contenuto e la funzione elettiva degli accordi tra pubbliche amministrazioni è pertanto quella di regolare le rispettive attività funzionali, purché di nessuna di queste possa appropriarsi uno degli enti stipulanti ... Qualora un'amministrazione si ponga rispetto all'accordo come operatore economico, ai sensi di quanto stabilito dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 23 dicembre 2009, in C 305/08, prestatore di servizi ex all. II-A più volte citato e verso un corrispettivo anche non implicante il riconoscimento di un utile economico ma solo il rimborso dei costi, non è possibile parlare di una cooperazione tra enti pubblici per il*

perseguimento di funzioni di servizio pubblico comune, ma di uno scambio tra i medesimi. La dottrina interna aveva già intuito questa antitetività tra accordi e contratti, avendo coniato con riguardo ai primi l'espressione contratti "ad oggetto pubblico", ponendone quindi in rilievo la differenza rispetto al contratto privatistico ex art. 1321 cod. civ., del quale contengono solo l'elemento strutturale dato dall'accordo ai sensi del n. 1 della citata disposizione, senza che ad esso si accompagni tuttavia l'ulteriore elemento del carattere patrimoniale del rapporto che con esso si regola. Come nel contratto, le amministrazioni pubbliche stipulanti partecipano all'accordo ex art. 15 in posizione di equiordinazione, ma non già al fine di comporre un conflitto di interessi di carattere patrimoniale, bensì di coordinare i rispettivi ambiti di intervento su oggetti di interesse comune. Il quale coordinamento può anche implicare la regolamentazione di profili di carattere economico, ma come necessario riflesso delle attività amministrative che in esso sono interessate" (Consiglio di Stato, sez. V, 23-6-2014 n. 3130).

Gli orientamenti giurisprudenziali sugli accordi di cooperazione sono stati recepiti con le direttive del 2014, in particolare con l'art 12, comma 4, della direttiva 2014/24/UE, art. 23, comma 4, della direttiva 2014/25/UE e l'art 17, comma 4, direttiva 2014/23/UE.

Il codice dei contratti pubblici all'art 5, comma 6, in linea con le direttive, stabilisce che "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.” Tale cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici, con accordi di collaborazione, rimane al di fuori dell’istituto dell’*in house*, poiché non comporta la costituzione di organismi distinti rispetto alle amministrazioni interessate all’appalto o alla concessione, ma costituisce un modulo cooperativo, non istituzionalizzato in alcuna forma organizzativa.

6. *Il quadro normativo.*

Le norme che vengono in rilievo nel caso sottoposto al Consiglio sono quelle che riguardano l’affidamento, tramite accordo, della concessione tra enti pubblici, ovvero i citati articoli 17, comma 4, della direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014 e 5, comma 6, del codice dei contratti pubblici, oltre che l’articolo 13-*bis* (Disposizioni in materia di concessioni autostradali) del dl. 16 ottobre 2017, n. 148 (convertito nella l. 4 dicembre 2017, n. 172), recante: "Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili. Modifica alla disciplina dell'estinzione del reato per condotte riparatorie", cd decreto fiscale.

Detto articolo testualmente recita: “1. *Per il perseguimento delle finalità di cui ai protocolli di intesa stipulati in data 14 gennaio 2016, rispettivamente, tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la regione Trentino-Alto Adige/Südtirol unitamente a tutte le amministrazioni pubbliche interessate allo sviluppo del Corridoio scandinavo mediterraneo e sottoscrittrici del predetto protocollo e tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto interessate allo sviluppo del Corridoio mediterraneo, tesi a promuovere la cooperazione istituzionale per lo sviluppo dei medesimi Corridoi, il coordinamento delle infrastrutture autostradali A22 Brennero-Modena e A4 Venezia-Trieste, A28 Portogruaro-Pordenone e raccordo Villesse-Gorizia è assicurato come segue:*

a) *le funzioni di concedente sono svolte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;*

b) le convenzioni di concessione per la realizzazione delle opere e la gestione delle tratte autostradali hanno durata trentennale e sono stipulate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con le regioni e gli enti locali che hanno sottoscritto gli appositi protocolli di intesa in data 14 gennaio 2016, che potranno anche avvalersi di società in house, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati;

c) le convenzioni di cui alla lettera b) devono prevedere che eventuali debiti delle società concessionarie uscenti e il valore di subentro delle concessioni scadute restino a carico dei concessionari subentranti.

2. Entro trenta giorni dalla data dell'affidamento di cui al comma 4, la Società Autobrennero Spa provvede a versare all'entrata del bilancio dello Stato le risorse accantonate in regime di esenzione fiscale fino alla predetta data nel fondo di cui all'articolo 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che sono riassegnate allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e trasferite alla società Rete ferroviaria italiana (RFI) Spa, senza alcuna compensazione a carico del subentrante. Le ulteriori quote annuali da accantonare ai sensi del medesimo articolo 55, comma 13, della legge n. 449 del 1997 sono versate dal concessionario dell'infrastruttura A22 Brennero-Modena con le modalità di cui al periodo precedente entro trenta giorni dall'approvazione del bilancio dell'anno di riferimento. Le risorse versate ai sensi del presente comma sono utilizzate per le finalità di cui al citato articolo 55, comma 13, della legge n. 449 del 1997, nell'ambito del contratto di programma - parte investimenti tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la RFI Spa.

3. Il concessionario dell'infrastruttura autostradale A22 Brennero-Modena subentrante assicura un versamento annuo di 70 milioni di euro, a partire dalla data dell'affidamento e fino a concorrenza del valore di concessione, che è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato su un apposito fondo da istituire nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Nella determinazione del valore di concessione, di cui al periodo precedente, sono in ogni caso considerate le somme già erogate dallo Stato per la realizzazione dell'infrastruttura. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

4. *Gli atti convenzionali di concessione sono stipulati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con i concessionari autostradali delle infrastrutture di cui al comma 1, dopo l'approvazione del CIPE, previo parere dell'Autorità di regolazione dei trasporti sullo schema di convenzione. I medesimi concessionari mantengono tutti gli obblighi previsti a legislazione vigente.*

5. *All'articolo 55, comma 13, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, il terzo e il quarto periodo sono soppressi*".

In questa sede va poi ricordato l'articolo 178, comma 8 ter, Codice dei contratti pubblici (come aggiunto dall'art. 105, comma 1, lett. f), D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56):

“Le concessioni autostradali relative ad autostrade che interessano una o più regioni possono essere affidate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti a società in house di altre amministrazioni pubbliche anche appositamente costituite. A tal fine il controllo analogo di cui all'articolo 5 sulla predetta società in house può essere esercitato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti attraverso un comitato disciplinato da apposito accordo ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, che eserciti sulla società in house i poteri di cui al citato articolo 5”.

7. *Risposta ai quesiti.*

La Sezione, prima di dare risposta ai quesiti posti dal Ministero, ritiene opportuno precisare quanto segue:

a) colla risposta ai quesiti non si intende, né si può, dare una patente di legittimità a tutta l'attività amministrativa sino a qui compiuta dal Ministero perché ciò esula dai poteri e dai compiti di cui oggi è investito il Consiglio di Stato, potendo la Sezione solo fornire l'interpretazione delle norme di legge;

b) parimenti non si può certificare in generale la compatibilità di tale attività amministrativa, né della produzione legislativa, con il quadro normativo comunitario anche perché nel quesito non sono esattamente specificati i termini dell'attività compiuta, e dell'intesa raggiunta, in sede comunitaria; a pagina 2 del quesito il Ministero si limita a riferire che “in ambito UE, la DG Growth, in apposita riunione tenutasi a Bruxelles il 15 giugno 2017, ha informalmente condiviso un eventuale

affidamento *in house*...”, specificando poi solo in modo generico le condizioni; inoltre non è chiaro qual è stato l’esito delle successive interlocuzioni avvenute in sede europea in data 16 aprile 2018 e 5 maggio 2018 in considerazione del fatto che di tali incontri il Consiglio di Stato è venuto a conoscenza solo con l’audizione tenuta in Sezione il 20 giugno 2018, nonostante il fatto che le parti interessate avessero avuto la possibilità di produrre ulteriore documentazione nel rispetto del parere interlocutorio n. 1416 del 28 maggio 2016.

c) esulano altresì dal quesito, perché estranee all’interpretazione delle norme che vengono in rilievo, le controversie – e i rapporti – tra i concessionari uscenti e i nuovi soggetti interessati alla concessione;

d) il quadro normativo è già sufficientemente trattato in sede di legislazione primaria e precisamente dalle norme del codice dei contratti pubblici (articolo 178, comma 8 ter, Codice dei contratti pubblici) e dall’articolo 13-*bis* d.l. 16 ottobre 2017, n. 148.

Tutto ciò posto, il Consiglio osserva che la soluzione scelta dal legislatore con l’adozione prima dell’articolo 178, comma 8 ter, Codice dei contratti pubblici, e poi dell’art 13-*bis* d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 è diversa rispetto alle alternative secche dell’*in house providing* e dell’accordo tra pubbliche amministrazioni previste dal quadro normativo sopra delineato.

Per un primo verso, non v’è dubbio che le “convenzioni di concessione” (precedute dai protocolli di intesa del 14 gennaio 2016) tra il Ministero e gli enti territoriali richiamano l’istituto dell’accordo, ex articolo 15 l. 241/90, e vedono contrapposti, da un lato, il Ministero nella qualità di ente concedente e, dall’altro lato, le regioni e gli altri enti pubblici nella veste di soggetto concessionario. Il rapporto tra l’autorità di Governo e gli enti territoriali, dunque, non è riconducibile all’istituto dell’*in house*. La facoltà per gli enti territoriali di avvalersi della società, c.d. *in house*, nell’intenzione del legislatore ha lo scopo di risolvere i problemi di tipo organizzativo, legati alla gestione della concessione, che gravano sugli enti territoriali concessionari. Anche

in considerazione di quanto stabilito all'articolo 178, comma 8 ter, Codice dei contratti pubblici, il ricorso alla società *in house* da parte degli enti territoriali concessionari, deve avvenire nel rispetto del quadro eurounitario – che prevede un controllo effettivo da parte del concedente sul soggetto che effettivamente gestisce la concessione – e delle indicazioni (allo stato non conosciute dalla Sezione) che, stando a quanto emerso in sede di audizione in data 20 giugno 2018 presso il Consiglio di Stato, i competenti organi europei riterranno di fornire alle amministrazioni italiane.

In questo contesto, in altre parole, il ricorso all'istituto dell'*in house providing* è un modulo organizzativo degli enti territoriali che, per evitare di essere in contrasto con la normativa comunitaria, deve avere i requisiti prima menzionati, frutto di accordo in sede europea, così come riferito nel quesito (partecipazione totalitaria, controllo analogo, incedibilità delle quote pubbliche, ecc.) ed emerso in sede istruttoria. Va precisato che tra l'articolo 178, comma 8 ter, Codice dei contratti pubblici e l'articolo 13 bis d. l. citato v'è un'importante differenza perché il primo sembra legittimare un vero e proprio affidamento *in house* – seppure con le cautele poi indicate nella stessa disposizione di legge – tra il Ministero e una società *in house* mentre il secondo prevede un rapporto di concessione tra il Ministero e gli enti territoriali con la semplice possibilità per questi ultimi di utilizzare una “società in house” (“*potranno anche avvalersi di società in house, esistenti o appositamente costituite, nel cui capitale non figurino privati?*”) per gestire la concessione senza che però quest'ultima divenga sub-concessionaria.

Appare chiaro infatti che tra gli enti territoriali e la società *in house* non si configura, almeno sulla base della rappresentazione dei fatti compiuta con la richiesta del quesito, oltre che sulla base dell'articolo 13 bis l. cit., un ulteriore rapporto di sub-concessione.

In ultimo va detto che la Sezione non può occuparsi della compatibilità dell'articolo 13 bis cit. con il quadro comunitario perché il Consiglio non ha, come detto, una sufficiente conoscenza dell'attività da ultimo svolta dal Ministero in ambito comunitario. Ciò incide anche sulla valutazione della compatibilità con il quadro eurounitario della scelta della concessione trentennale; ed invero, ai sensi del considerando n. 52 e dell'articolo 18, § 2, dir. 23/2104 *“Per le concessioni ultraquinquennali, la durata massima della concessione non supera il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati nell'esecuzione dei lavori o dei servizi, insieme con un ritorno sul capitale investito tenuto conto degli investimenti necessari per conseguire gli obiettivi contrattuali specifici”*.

In relazione poi all'ultimo aspetto, quello concernente l'iscrizione nell'elenco Anac, poiché gli enti territoriali sono concessionari, e non concedenti il servizio, essi non devono procedere ad iscriversi nell'elenco Anac perché nella normativa nazionale di riferimento non vi è un esplicito obbligo in tal senso. Giova osservare che l'articolo 192, comma 1, Codice dei contratti, prevede che è istituito presso l'Anac, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house

L'Anac, dal canto suo, con determinazione n. 235 del 15 febbraio 2017, ha emanato le Linee guida n. 7 (*“Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016”*) ove, all'art 1.1, è stabilito che esse disciplinano il procedimento per l'iscrizione nell'Elenco di cui all'art. 192, comma 1, del codice, delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di propri organismi in house di cui all'art. 5 del codice e hanno carattere vincolante, mentre all'art 3.1 è previsto che sono tenuti a richiedere l'iscrizione nell'Elenco le amministrazioni aggiudicatrici

e gli enti aggiudicatori che, al ricorrere dei presupposti previsti dall'art. 5 del Codice e dagli artt. 4 e 16 del d.lgs. 175/2016, intendano operare affidamenti diretti in favore di organismi *in house* in forza di un controllo analogo diretto, invertito, a cascata o orizzontale sugli stessi.

In definitiva, nel caso in esame, il rapporto di concessione intercorre, come prima detto, tra il Ministero – che dalla legge viene definito “concedente” – e gli enti territoriali (concessionari) mentre la società *in house*, costituita o costituenda, non viene in rilievo quale “affidataria diretta” né da parte del Ministero né da parte delle Regioni e degli Enti locali concessionari.

Il rapporto tra gli enti territoriali e la costituenda società *in house* deve più correttamente essere inquadrato come utilizzo di un modulo organizzativo da parte dei diciassette concessionari per gestire congiuntamente i rapporti scaturenti dalla concessione affidata loro dal Ministero, fermo restando, come sopra detto, che l'utilizzo di tali strumenti non deve comportare un depotenziamento dei controlli che il Ministero concedente deve/può compiere nei confronti di chi effettivamente gestisce la concessione anche perché in linea con le indicazioni che ci provengono dal più volte richiamato articolo 178, comma 8 ter, cit. e dal quadro eurounitario. Né sotto tale aspetto può ravvisarsi lesione alcuna delle autonomie territoriali. Per tale ragione non sembrano sussistere i presupposti per far scattare l'iscrizione nell'elenco, ex articolo 192 codice degli appalti, tenuto dall'Anac e, in ragione del chiaro disposto legislativo, non deve essere effettuata la valutazione di congruità prevista dalla norma di legge perché, in tal senso, ha già provveduto il legislatore con il più volte citato articolo 13 bis d.l. 148/2017.

P.Q.M.

esprime il parere richiesto nei sensi di cui in motivazione.

L'ESTENSORE
Saverio Capolupo

IL PRESIDENTE F/F
Vincenzo Neri

IL SEGRETARIO
Giuseppe Testa