Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

18 giugno 2020*

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Direttiva 2004/18/CE – Articolo 1, paragrafo 2, lettera a) – Appalti pubblici nel settore dei trasporti – Accordo di cooperazione tra comuni relativo all'organizzazione e alla fornitura di servizi sociali e di salute basato sul modello detto del "comune responsabile" ai sensi del diritto finlandese – Trasferimento delle responsabilità dell'organizzazione dei servizi a uno dei comuni responsabili nella zona di cooperazione in questione – Contratto "in house" – Attribuzione senza procedura di gara di servizi di trasporto a una società interamente detenuta dal comune responsabile»

Nella causa C-328/19,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia), con decisione del 15 aprile 2019, pervenuta in cancelleria il 19 aprile 2019, nel procedimento avviato da

Porin kaupunki

con l'intervento di:

Porin Linjat Oy,

Lyttylän Liikenne Oy,

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente di sezione, S. Rodin, D. Šváby (relatore), K. Jürimäe e N. Piçarra, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: C. Strömholm, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Porin kaupunki, da A. Kuusniemi-Laine e J. Lähde, asianajajat;

– per il governo finlandese, da J. Heliskoski e M. Pere, in qualità di agenti;

– per il governo austriaco, da M. Fruhmann, in qualità di agente;

* Lingua processuale: il finlandese.

– per la Commissione europea, da M. Huttunen, P. Ondrůšek e L. Haasbeek, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'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 (GU 2004, L 134, pag. 114).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di un procedimento avviato dalla Porin kaupunki (città di Pori, Finlandia) in merito all'attribuzione, da parte della città medesima, di servizi di trasporto pubblico alla Porin Linjat Oy.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2004/18

3 Rubricato «Definizioni», l'articolo 1, della direttiva 2004/18 così dispone:

«1. Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni di cui ai paragrafi da 2 a 15.

2. a) Gli "appalti pubblici" sono contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi ai sensi della presente direttiva

(...)

d) Gli "appalti pubblici di servizi" sono appalti pubblici diversi dagli appalti pubblici di lavori o di forniture aventi per oggetto la prestazione dei servizi di cui all'allegato II

(…)».

Regolamento (CE) n. 1370/2007

4 Intitolato «Definizioni», l'articolo 2, 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 (GU L 315, pag. 1), prevede quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

b) “autorità competente”: un’amministrazione pubblica o un gruppo di amministrazioni pubbliche di uno Stato membro, o di Stati membri, che ha il potere di intervenire nei trasporti pubblici di passeggeri in una zona geografica determinata, o qualsiasi altro organismo investito di tale potere;

c) “autorità competente a livello locale”: qualsiasi autorità competente la cui zona di competenza geografica non è estesa al territorio nazionale;

(...)

j) “operatore interno”: un soggetto giuridicamente distinto dall’autorità competente, sul quale quest’ultima o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi;

(...)».

5 Il successivo articolo 5, rubricato «Aggiudicazione di contratti di servizio pubblico», così dispone:

«1. I contratti di servizio pubblico sono aggiudicati conformemente alle norme previste nel presente regolamento. Tuttavia, i contratti di servizio o i contratti di servizio pubblico di cui alle direttive 2004/17/CE [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, che coordina le procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia, degli enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali (GU 2004, L 134, pag.1)] o dalla direttiva [2004/18] per la fornitura di servizi di trasporto di passeggeri con autobus o tram sono aggiudicati secondo le procedure di cui a dette direttive, qualora tali contratti non assumano la forma di contratti di concessione di servizi quali definiti in dette direttive. Se i contratti devono essere aggiudicati a norma delle direttive [2004/17] o [2004/18], le disposizioni dei paragrafi da 2 a 6 del presente articolo non si applicano.

2. A meno che non sia vietato dalla legislazione nazionale, le autorità competenti a livello locale, si tratti o meno di un’autorità singola o di un gruppo di autorità che forniscono servizi integrati di trasporto pubblico di passeggeri, hanno facoltà di fornire esse stesse servizi di trasporto pubblico di passeggeri o di procedere all’aggiudicazione diretta di contratti di servizio pubblico a un soggetto giuridicamente distinto su cui l’autorità competente a livello locale, o, nel caso di un gruppo di autorità, almeno una di esse, esercita un controllo analogo a quello che esercita sulle proprie strutture. Se un’autorità competente a livello locale assume tale decisione, si applicano le seguenti disposizioni:

(...)

b) il presente paragrafo si applica a condizione che l’operatore interno e qualsiasi soggetto sul quale detto operatore eserciti un’influenza anche minima esercitino le loro attività di trasporto pubblico di passeggeri all’interno del territorio dell’autorità competente a livello locale, escluse eventuali linee in uscita o altri elementi secondari di tali attività che entrano nel territorio di autorità competenti a livello locale vicine, e non partecipino a procedure di gara per la fornitura di servizi di trasporto pubblico di passeggeri organizzate fuori del territorio dell’autorità competente a livello locale;

(...)».

Diritto finlandese

Legge sugli appalti pubblici

6 L'articolo 10 della laki julkisista hankinnoista (348/2007) [legge sugli appalti pubblici (348/2007)], del 30 marzo 2007, recante trasposizione della direttiva 2004/18, prevede che la legge medesima non si applica agli appalti assegnati dall'ente aggiudicatore ad un organismo da esso distinto sul piano formale, ma autonomo rispetto allo stesso sul piano decisionale, laddove eserciti sull'organismo medesimo, da solo o con altri enti aggiudicatori, un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e laddove detto organismo distinto svolga la parte essenziale delle proprie attività unitamente agli enti preposti al suo controllo.

Legge sui comuni del 1995

7 Ai sensi dell'articolo 76, paragrafo 1, della kuntalaki (365/1995) [legge sui comuni (365/1995)] del 17 marzo 1995 (in prosieguo: «legge sui comuni del 1995»), i comuni possono, nell'ambito di un accordo, svolgere congiuntamente i propri compiti. Il paragrafo 2 dello stesso articolo 76 consente ai comuni di concordare che un comune sarà incaricato di un compito per conto di uno o più altri comuni.

8 Ai sensi del successivo articolo 77, paragrafo 1, quando, nell'ambito di una convenzione, un comune è incaricato di un compito per conto di uno o più comuni, può essere convenuto che gli altri comuni interessati nominino una parte dei membri dell'istituzione del primo comune incaricato del compito stesso.

Legge sui comuni del 2015

9 La legge sui comuni del 1995 è stata abrogata dalla kuntalaki (410/2015) [legge sui comuni (410/2015)], del 10 aprile 2015 (in prosieguo: la «legge sui comuni del 2015»), che è entrata in vigore il 1º maggio 2015.

10 Ai sensi dell'articolo 8 di detta legge, un comune può svolgere in proprio i compiti affidatigli dalla legge o convenire di affidarne la responsabilità a un altro comune o a un gruppo di comuni. Il comune o il gruppo di comuni responsabili dell'organizzazione dell'esecuzione di tali compiti deve, in particolare, garantire la parità di accesso ai servizi in questione, la definizione delle esigenze, della quantità e della qualità di tali servizi, il metodo e il controllo della fornitura di tali servizi nonché l'esercizio della competenza attribuita all'autorità interessata. Inoltre, un comune resta responsabile del finanziamento dei propri compiti, anche se la responsabilità della loro esecuzione è trasferita a un altro comune o a un gruppo di comuni.

11 A termini dell'articolo 49 della legge sui comuni del 2015, comuni e gruppi di comuni possono, nell'ambito di una convenzione, esercitare congiuntamente i propri compiti, ove tale cooperazione può, segnatamente, assumere la forma di un'istituzione comune. Il successivo articolo 50, paragrafo 2, prevede, inter alia, che la legge sugli appalti pubblici non si applica alla cooperazione tra comuni qualora la cooperazione riguardi un incarico conferito da un comune o da un gruppo di comuni a un organismo collegato, ai sensi dell'articolo 10 della legge, o qualora, per altro motivo, la legge non si applichi alla cooperazione.

12 Il paragrafo 1 dello stesso articolo 50 dispone che, nel caso in cui un comune convenga il trasferimento della responsabilità di un compito ad esso incombente ad altro comune o ad un gruppo di comuni dell'organizzazione, l'applicazione della legge sugli appalti pubblici a tale trasferimento resta esclusa.

13 Ai sensi del successivo articolo 51, paragrafo 1, un comune, denominato «comune responsabile» può svolgere un compito per conto di uno o più comuni in modo tale che i comuni abbiano un'istituzione comune responsabile per l'esecuzione del compito stesso. I comuni possono concordare che gli altri comuni nominino alcuni dei membri dell'istituzione comune.

14 Il successivo articolo 52, paragrafo 1, prevede che l'accordo istitutivo dell'istituzione comune, descritto supra al paragrafo 11, deve specificare, in particolare, i compiti dell'istituzione comune e, se del caso, il trasferimento della responsabilità di organizzazione prevista dall'articolo 8 della stessa legge, la composizione dell'istituzione e il diritto degli altri comuni di nominarne i membri, i criteri di calcolo e di ripartizione delle spese, nonché la durata e la risoluzione di tale accordo.

Legge sui trasporti pubblici

15 A termini dell'articolo 12, paragrafo 3, della joukkoliikennelaki (869/2009) [legge sul trasporto pubblico (869/2009)], del 13 novembre 2009, come modificata dalla laki joukkoliikennelain muuttamisesta (1219/2011) [legge recante modifica della legge sui trasporti pubblici (1219/2011)], del 9 dicembre 2011 (in proseguo: la «legge sul trasporto pubblico»), l'autorità comunale regionale autorizza la gestione di linee regolari unicamente per il territorio di propria competenza.

16 Ai sensi dell'articolo 4 della legge sui trasporti pubblici, le autorità competenti in materia di trasporto su strada, ai sensi del regolamento 1370/2007, sono tenute a determinare il livello di servizio applicabile ai trasporti pubblici nell'ambito delle loro competenze. Tale disposizione obbliga le autorità medesime a cooperare, nella misura necessaria, tra di esse e con i comuni e le associazioni delle province nella definizione del livello del servizio.

17 Dal successivo articolo 5, paragrafo 2, risulta che le autorità competenti per i trasporti gestiti ai sensi del regolamento n. 1370/2007 sono responsabili della definizione dei servizi. La responsabilità della pianificazione degli itinerari e degli orari può, tuttavia, gravare sugli operatori di trasporto o sulle autorità, o ancora essere ripartita tra i medesimi.

18 Ai sensi del successivo articolo 6, le autorità competenti sono tenute a progettare la pianificazione dei servizi di trasporto pubblico innanzitutto come sistemi regionali o territoriali al fine di ottenere una rete di trasporti pubblici funzionale. Nella pianificazione dei trasporti pubblici, tali autorità collaborano tra loro e con i comuni.

19 A termini dell'articolo 14, paragrafo 4, della legge medesima, dette autorità adottano decisioni sull'organizzazione dei servizi di trasporto pubblico rientranti, interamente o parzialmente, nell'ambito della propria area di competenza, ai sensi del regolamento n. 1370/2007.

Legge sui servizi e le misure di sostegno alle persone con disabilità

20 L'articolo 3 della laki vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (380/1987) [legge sui servizi e le misure di sostegno alle persone con disabilità (380/1987)], del 3 aprile 1987, attribuisce ai comuni la responsabilità in materia di organizzazione delle prestazioni di trasporto delle persone con disabilità.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

21 Con un accordo di cooperazione entrato in vigore il 1º luglio 2012 (in prosieguo: l'«accordo di cooperazione sui trasporti pubblici»), le città di Pori, Harjavalta, Kokemäki, Ulvila e il comune di Nakkila (Finlandia) decidevano di affidare alcuni compiti di trasporto alla città di Pori, in qualità di

autorità locale competente. Tali compiti sono gestiti dai comuni aderenti all'accordo medesimo secondo le modalità previste dagli articoli 76 e 77 della legge sui comuni del 1995, ove la città di Pori costituisce, a tal riguardo, un'istituzione comune.

22 La commissione per i trasporti pubblici della regione di Pori (in prosieguo: la «commissione per i trasporti pubblici»), costituita da cinque membri designati dalla città di Pori e da un membro designato dagli altri comuni parti dell'accordo di cooperazione sui trasporti pubblici, agisce in qualità di autorità competente per il trasporto locale nella città di Pori ed esclusivamente per i trasporti gestiti nella zona formata dalle parti di detto accordo. Il funzionamento della commissione per i trasporti pubblici è disciplinato da uno statuto approvato dall'assemblea comunale della città di Pori nonché dalle regole di gestione approvate dalla commissione medesima.

23 I costi relativi ai trasporti attribuiti in base al regolamento n. 1370/2007 sono ripartiti tra i comuni parti dell'accordo stesso secondo modalità determinate specificamente dalla commissione per i trasporti pubblici. Nella preparazione del bilancio e del piano finanziario, ai comuni aderenti all'accordo di cooperazione sui trasporti pubblici dev'essere consentito di presentare proposte sugli obiettivi e sul finanziamento della cooperazione.

24 Lo statuto della commissione per i trasporti pubblici prevede che essa agisce, in qualità di autorità regionale competente congiunta in materia di trasporti per la zona che copre il territorio delle parti dell'accordo stesso, sotto l'autorità dell'assemblea comunale e del consiglio esecutivo comunale della città di Pori. Detta commissione è responsabile, per tutta la zona coperta da detto accordo, dei compiti che il regolamento n. 1370/2007 e la legge sui trasporti pubblici assegnano all'autorità competente per i trasporti pubblici. A tal titolo, essa stabilisce, segnatamente, le modalità di organizzazione e di attribuzione dei trasporti pubblici, ai sensi di tale regolamento, svolti unicamente nella zona di propria competenza. Essa approva, altresì, i contratti da concludere fissando le tariffe e i canoni.

25 In parallelo, le città di Pori e Ulvila e il comune di Merikarvia (Finlandia) convenivano, per mezzo di un accordo di cooperazione per l'organizzazione e la fornitura di servizi sociali e sanitari concluso il 18 dicembre 2012 (in prosieguo: l'«accordo di cooperazione per i servizi sociali e sanitari»), sulla base degli articoli 76 e 77 della laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007) [legge sulla ristrutturazione dei comuni e dei servizi (169/2007)] del 9 febbraio 2007, di trasferire alla città di Pori la responsabilità dell'organizzazione dei servizi sociali e sanitari per il loro intero territorio.

26 Tale accordo si fonda sul cosiddetto modello cosiddetto del «comune responsabile», previsto dalla legge sui comuni del 1995 e dalla legge sui comuni del 2015. Nell'ambito di tale modello, un compito incombente a diversi comuni è assunto da uno di essi, qualificato come «comune responsabile», per loro conto nell'ambito di un accordo stipulato tra i comuni medesimi.

27 L'accordo di cooperazione per i servizi sanitari designa la città di Pori come la «città [o comune] responsabile», o «città ospite», mentre la città di Ulvila e il comune di Merikarvia sono denominati «comuni contraenti».

28 Tale accordo prevede che il dispositivo dei servizi sociali e sanitari costituisce un insieme coerente, sviluppato congiuntamente dal comune responsabile e dai comuni aderenti all'accordo stesso. Il comune responsabile valuta e definisce le esigenze dei residenti in materia di servizi sociali e sanitari, decide l'ampiezza e il livello di qualità di tali servizi offerti ai residenti, assicura che essi dispongano dei servizi necessari e decide altresì il modo in cui tali servizi sono forniti. Esso è, inoltre, responsabile della disponibilità, dell'accessibilità e della qualità dei servizi sociali e sanitari, nonché del loro controllo e monitoraggio.

29 In pratica, la responsabilità dell'organizzazione dei servizi sociali e sanitari all'interno dell'area di cooperazione spetta alla commissione per la garanzia dei diritti sociali fondamentali della città di Pori, che è una commissione mista, composta di diciotto membri, tre dei quali sono nominati dalla città di Ulvila, due dal comune di Merikarvia e i restanti tredici dalla città di Pori. Inoltre, l'accordo di cooperazione sui servizi sanitari prevede che l'assemblea comunale della città di Pori approva lo statuto di tale commissione determinandone la sfera d'azione e i compiti. La commissione stessa assume la piena responsabilità dei servizi sociali e sanitari, del dispositivo di detti servizi nonché del bilancio necessario. Nell'ambito della propria sfera d'azione, essa approva, segnatamente, gli accordi da concludere e stabilisce i canoni dovuti per i servizi e le altre prestazioni in questione, conformemente ai criteri generali fissati dall'assemblea comunale della città di Pori. La commissione per la garanzia dei diritti sociali fondamentali della città di Pori stabilisce peraltro annualmente un piano dei servizi che definisce il contenuto specifico dei servizi stessi, comunicando, previamente ai comuni contraenti dell'accordo di cooperazione sui servizi sanitari il progetto del piano. Infine, tale accordo prevede che la gestione economica dei servizi sociali e sanitari si basi su un bilancio, un piano finanziario nonché su un piano dei servizi stessi predisposto congiuntamente, nonché su un monitoraggio delle spese e dell'utilizzo di tali servizi. Per quanto riguarda i costi, essi sono ripartiti in funzione dell'utilizzazione dei servizi sociali e sanitari, in modo che ogni comune corrisponda il costo effettivo dei servizi utilizzati dalla propria popolazione e dai residenti di cui è responsabile.

30 Con decisione del 4 maggio 2015, la commissione per la garanzia dei diritti sociali fondamentali della città di Pori decideva che il trasporto di persone disabili verso i luoghi di lavoro e di attività diurne mediante autobus con piattaforma ribassata sarebbe stato effettuato, per tutta la zona oggetto dell'accordo di cooperazione sui servizi sanitari, dalla città di Pori a titolo di compito proprio, avvalendosi della Porin Linjat, una società per azioni da essa interamente detenuta. Di conseguenza, la città di Pori non provvedeva ad indire una gara per detto appalto per il trasporto di persone disabili, aggiudicandolo invece direttamente alla Porin Linjat, in regime di contratto *in house*, il quale, secondo la legge finlandese è qualificato come «organismo a esso collegato».

31 Tuttavia, la Città di Pori dichiara di aver concluso in precedenza altri due contratti con la Porin Linjat nell'ambito dell'accordo di cooperazione sui trasporti pubblici, ovvero, in primo luogo, il contratto di aggiudicazione dei trasporti per il periodo intercorrente dal 1º gennaio 2013 al 31 maggio 2016, relativo al livello di gestione dei trasporti pubblici nella città di Pori e ai servizi da aggiudicare agli operatori, concluso il 5 settembre 2013, relativo alle linee di trasporto che collegano la città di Pori, il comune di Nakkila nonché le città di Harjavalta e Kokemäki e, in secondo luogo, il contratto concluso l'11 giugno 2014, relativo al trasporto tra le città di Pori e di Ulvila, per il periodo compreso tra il 1º luglio 2014 e il 31 maggio 2016.

32 La Lyttylän Liikenne Oy contestava la decisione della commissione per la garanzia dei diritti sociali fondamentali della città di Pori, del 4 maggio 2015, dinanzi al markkinaoikeus (Tribunale delle questioni economiche, Finlandia), che ne disponeva l'annullamento in base al duplice rilievo, da un lato, che la Porin Linjat non potrebbe essere qualificata come «organismo collegato» o «operatore interno» alla città di Pori, ai sensi dell'articolo 10 della legge (348/2007), e dall'altro lato, che nessun altro motivo previsto da tale legge giustificherebbe il fatto che l'appalto in questione nel procedimento principale sia sottratto all'obbligo di indire una procedura di gara. A parere del giudice medesimo, contrariamente alla città di Pori che ha cinque rappresentanti in seno alla commissione per i trasporti pubblici, gli altri comuni aderenti all'accordo di cooperazione sui servizi sanitari dispongono di un solo rappresentante in seno a tale commissione, con la conseguenza che essi non sarebbero in grado di esercitare un controllo sulla Porin Linjat. Ne deriverebbe che il profitto realizzato da tale società derivante dalla gestione dei trasporti pubblici di tali comuni non potrebbe essere preso in considerazione al fine di valutare se tale società effettui la parte essenziale delle proprie attività a beneficio dell'amministrazione aggiudicatrice che la controlla, nella specie la città di Pori. Benché la gestione dei trasporti sia parzialmente fondata su atti adottati dalla città di Pori, l'importo del fatturato realizzato dalla Porin Linjat derivante dalla gestione dei trasporti di tale città sarebbe tuttavia

insufficiente per dimostrare l'esistenza di una relazione tra la città di Pori e un organismo collegato, atteso che la Porin Linjat non svolgerebbe la parte più rilevante della propria attività a vantaggio del proprio unico azionista.

33 La città di Pori, sostenuta dalla Porin Linjat, proponeva ricorso dinanzi al Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema, Finlandia), deducendo che quest'ultima è un organismo ad essa collegato. La Porin Linjat sarebbe, infatti, una società detenuta e controllata dalla città di Pori e, dall'anno 2009, non avrebbe partecipato, in qualità di offerente, a gare d'appalto per i servizi di trasporto. Inoltre, essa non parteciperebbe in alcun modo alla concorrenza sul mercato. Sulla base dell'accordo di cooperazione sui trasporti pubblici, le città di Harjavalta, Kokemäki, Ulvila e il comune di Nakkila avrebbero affidato alla città di Pori la responsabilità di gestire, in qualità di comune responsabile, il funzionamento del trasporto pubblico dei comuni partecipanti alla cooperazione. Di conseguenza, il fatturato derivante dalla gestione, da parte della Porin Linjat, dei trasporti in questione nel territorio di detti comuni sarebbe attribuito alla città di Pori. Oltre il 90% del fatturato della Porin Linjat sarebbe, quindi, generato dalla gestione dei trasporti della città di Pori.

34 Il giudice del rinvio chiede se l'accordo di cooperazione sui servizi sanitari, realizzando un trasferimento di competenze o una cooperazione tra soggetti appartenenti al settore pubblico ovvero per altro motivo possa essere sottratto, per sua stessa natura, all'ambito di applicazione della direttiva 2004/18.

35 A tal proposito, il giudice del rinvio rileva che la cooperazione tra i comuni della regione di Pori si basa, per quanto riguarda la fornitura sia di servizi sociali e sanitari sia di servizi di trasporto, sul modello cosiddetto del «comune responsabile». Orbene, il giudice medesimo si chiede se gli appalti aggiudicati dal comune responsabile sfuggano all'obbligo di indire una gara qualora il comune stesso o il suo organismo collegato acquisiscano servizi per conto dei comuni della zona di cooperazione destinati agli abitanti di tali comuni. Il giudice del rinvio ritiene che il modello cosiddetto del «comune responsabile» possa essere considerato come un trasferimento di competenze, quale interpretato nella sentenza del 21 dicembre 2016 nella causa C-51/15, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985). Tuttavia, tale sentenza non affronterebbe espressamente la questione se l'obbligo di indire una gara previsto dal diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici debba applicarsi alle misure conseguenti ad un trasferimento di competenze.

36 Il giudice del rinvio rileva che il modello cosiddetto del «comune responsabile» potrebbe eventualmente essere anche descritto come «cooperazione tra soggetti appartenenti al settore pubblico». In tal caso, tuttavia, occorrerebbe precisare se il comune responsabile, nell'organizzazione dei servizi per gli altri enti aggiudicatori partecipanti alla cooperazione, possa ricorrere a un organismo ad esso collegato senza indire una procedura di gara.

37 Si porrebbe, altresì, la questione se, da un lato, al fine di determinare la quota di fatturato della Porin Linjat derivante dalla gestione dei trasporti pubblici nella città di Pori, occorra tener conto del fatturato relativo ai servizi di trasporto regionale organizzati dalla stessa città di Pori, in qualità di autorità competente, per conto delle città di Harjavalta, Kokemäki e Ulvila e del comune di Nakkila nell'ambito dell'accordo di cooperazione per i trasporti pubblici e, dall'altro lato, se la quota del fatturato della Porin Linjat derivante dalla gestione dei trasporti pubblici della città di Pori sia tale da poter qualificare tale società come «organismo controllato» dalla città medesima.

38 Considerato che, da un lato, la città di Pori aggiudica i contratti per i servizi di trasporto regionale per conto proprio ma anche per conto degli altri comuni aderenti all'accordo di cooperazione sui trasporti pubblici e che, dall'altro, tali comuni sostengono una parte dei costi dei servizi aggiudicati, si pone la questione se la città di Pori possa essere considerata quale amministrazione aggiudicatrice per l'intero trasporto regionale e se, pertanto, la totalità di tali contratti debba essere presa in considerazione nel calcolo del fatturato dalla Porin Linjat derivante dalla gestione dei trasporti pubblici della città medesima.

39 Ciò premesso, il Korkein hallinto-oikeus (Corte amministrativa suprema) ha disposto di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva [2004/18] debba essere interpretato nel senso che il modello [cosiddetto] del "comune responsabile", quale previsto nell'accordo di cooperazione tra comuni in esame [nel procedimento principale], 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 [cosiddetto] 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 compito propria.

3) Qualora il modello [cosiddetto] 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 l'attività di trasporto ai sensi del [regolamento n. 1370/2007], 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».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

40 In primo luogo, sebbene, a differenza dall'accordo di cooperazione per i servizi sanitari, la natura giuridica dell'accordo di cooperazione sui trasporti pubblici non sia espressamente menzionata dal giudice del rinvio, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale emerge che, con tale ultimo accordo, le città di Harjavalta, Kokemäki e Ulvila nonché il comune di Nakkila, hanno affidato alla città di Pori, in qualità di comune responsabile, il funzionamento dei trasporti pubblici dei comuni aderenti alla cooperazione.

41 Dalla decisione di rinvio sembra quindi discendere che l'accordo di cooperazione sui trasporti pubblici si fondi, al pari dell'accordo di cooperazione sui servizi sanitari, sul modello cosiddetto del «comune responsabile».

42 Di conseguenza, è sulla base di tale premessa che la Corte esaminerà le questioni sottoposte dal giudice del rinvio.

43 In secondo luogo, l'accordo di cooperazione sui trasporti pubblici e l'accordo di cooperazione sui servizi sanitari non risultano essere stati conclusi dalle stesse parti. Infatti, l'accordo di cooperazione sui trasporti pubblici associa le città di Pori, Harjavalta, Kokemäki e Ulvila e il comune di Nakkila. Quanto all'accordo di cooperazione sui servizi sanitari, esso è stato concluso dalle città di Pori e Ulvila nonché dal comune di Merikarvia.

44 In terzo luogo, va rilevato che, in quanto «comune responsabile», la città di Pori deve fornire i servizi interessati dai due accordi. A tal fine, essa si avvale di un organismo collegato, vale a dire di un operatore interno, da essa integralmente detenuto e controllato, ovvero la Porin Linjat.

Sulla prima questione

45 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18 debba essere interpretato nel senso che un accordo in base al quale i comuni aderenti affidino ad uno di essi la responsabilità dell'organizzazione di servizi a loro favore, costituendo un trasferimento di competenza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, come interpretato nella sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), o una cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici esentate dall'obbligo di garantire un confronto concorrenziale, ai sensi della sentenza del 13 giugno 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385), resti esclusa dalla sfera di applicazione della direttiva 2004/18.

46 Come già rilevato dalla Corte nella sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, punti 40 e 41), la ripartizione delle competenze all'interno di uno Stato membro gode della protezione conferita dall'articolo 4, paragrafo 2, del TUE, secondo cui l'Unione è tenuta a rispettare le identità nazionali degli Stati membri inerenti alle loro strutture politiche e costituzionali fondamentali, comprese le autonomie locali e regionali. Peraltro, poiché tale ripartizione delle competenze non è rigida, la tutela conferita dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE riguarda parimenti le riorganizzazioni di competenze all'interno di uno Stato membro. Tali riorganizzazioni, che possono, segnatamente, assumere la forma di trasferimenti volontari di competenze tra autorità pubbliche, fanno sì che un'autorità precedentemente competente si spogli dell'obbligo e del diritto di svolgere una determinata funzione pubblica, laddove un'altra autorità se ne assume a quel punto i relativi obblighi e diritti.

47 Dai punti da 42 a 44 della sentenza del 21 dicembre 2016 nella causa C-51/15 Remondis (EU:C:2016:985) emerge parimenti che tale trasferimento di poteri non risponde a tutti i requisiti sanciti dalla definizione della nozione di «appalto pubblico». Infatti, solo un concluso a titolo oneroso può rappresentare un appalto pubblico che ricade nell'ambito della direttiva 2004/18. Tale onerosità implica che l'amministrazione aggiudicatrice dell'appalto pubblico riceva, per effetto dell'appalto stesso, a fronte di un corrispettivo, una prestazione che deve implicare un interesse economico diretto per l'amministrazione aggiudicatrice medesima. Il carattere sinallagmatico del contratto rappresenta quindi una caratteristica essenziale di un appalto pubblico. Orbene, il fatto stesso che un'autorità pubblica sia spogliata di un potere precedentemente attribuitole elimina, di per sé, qualsiasi interesse economico nell'esecuzione dei compiti corrispondenti a tale potere.

48 Ciò detto, per poter essere considerato quale atto di organizzazione interna, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, un trasferimento di competenze tra autorità pubbliche esige che l'autorità pubblica titolare di una determinata competenza disponga del potere di organizzare l'esecuzione dei compiti ricompresi nella competenza medesima e di stabilire il quadro normativo relativo a tali compiti e, infine, che essa disponga dell'autonomia finanziaria che le consenta di garantirne il finanziamento. L'autorità inizialmente competente non può quindi mantenere la responsabilità primaria per i medesimi compiti, né può riservarsi il controllo finanziario su di essi o approvare previamente le decisioni previste dall'organismo al quale si associa. Un trasferimento di competenze postula, quindi,

che l'autorità pubblica di nuova competenza eserciti tale competenza in maniera autonoma e sotto la propria responsabilità (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, punti 49 e 51).

49 L'autonomia di azione dell'autorità pubblica titolare di una competenza non significa, tuttavia, che il nuovo organismo competente debba essere libero da qualunque influenza da parte di qualsivoglia altro ente pubblico. Infatti, un organismo che trasferisce una competenza può conservare taluni diritti di controllo sui compiti collegati a tale servizio pubblico. Tuttavia, un'influenza di tal genere, che può essere esercitata tramite un organo, quale l'assemblea generale, composta di rappresentanti di collettività territoriali competenti, esclude, in linea di principio, qualsiasi ingerenza nelle modalità concrete di realizzazione dei compiti ricompresi nell'ambito della competenza trasferita (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, punto 52).

50 Nella specie, in primo luogo, deriva dalla decisione di rinvio che l'accordo di cooperazione sui servizi sanitari ha realizzato un trasferimento, da parte dei comuni aderenti all'accordo medesimo a favore della città di Pori, della responsabilità dell'organizzazione dei servizi sociali e sanitari di tali comuni. Tale trasferimento volontario di competenze trae origine dalla legge (169/2007).

51 In secondo luogo, la gestione dell'area di cooperazione così istituita è organizzata secondo le modalità previste dagli articoli 76 e 77 della legge sui comuni del 1995. Ne deriva che l'accordo di cooperazione sui servizi sanitari attribuisce quindi al comune responsabile la responsabilità di valutare e definire le esigenze in materia di servizi sanitari e sociali dei residenti dei comuni interessati, di decidere l'estensione e la qualità dei servizi offerti ai residenti stessi e di garantire che questi dispongano dei servizi necessari. Il comune responsabile definisce, altresì, le modalità con le quali i servizi vengono forniti, la disponibilità, l'accessibilità e la qualità dei servizi medesimi nonché il loro controllo e monitoraggio.

52 In terzo luogo, la responsabilità dell'organizzazione dei servizi sociali e sanitari che rientrano nell'area di cooperazione è affidata, in pratica, ad un'istituzione comune, nella specie la commissione per la garanzia dei diritti sociali fondamentali della città di Pori, la cui composizione e compiti sono descritti supra al punto 29.

53 In quarto luogo, l'accordo di cooperazione sui servizi sanitari prevede che l'assemblea comunale della città di Pori approvi lo statuto della commissione de qua determinandone la sfera d'azione ed i compiti.

54 In quinto luogo, tale accordo di cooperazione prevede che la gestione economica dei servizi sociali e sanitari si basi su un bilancio, un piano finanziario e un piano di tali servizi predisposti congiuntamente dai comuni aderenti all'accordo, nonché sul controllo delle spese e dell'utilizzo di detti servizi.

55 In sesto luogo, i costi dei servizi sanitari e sociali sono ripartiti in funzione dell'utilizzazione dei servizi stessi, in modo che ogni comune corrisponda il costo effettivo dei servizi utilizzati dalla propria popolazione e dai residenti di cui è responsabile.

56 Fatte salve le verifiche che spetterà al giudice del rinvio effettuare, sembrano quindi ricorrere le condizioni per un trasferimento di competenza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, di modo che l'accordo di cooperazione sui servizi sanitari non sembra costituire un «appalto pubblico» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18. Pertanto, l'accordo di cooperazione de quo dovrebbe essere escluso dall'ambito di applicazione della direttiva 2004/18.

57 Ciò detto, sembra potersi soprassedere all'esaminare se l'accordo di cooperazione in materia di servizi sanitari possa costituire altresì una cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici esentata dall'obbligo di garantire un confronto concorrenziale, ai sensi delle sentenze del 9 giugno 2009, Commissione/Germania (C-480/06, EU:C:2009:357), e del 13 giugno 2013, Piepenbrock (C-386/11, EU:C:2013:385).

58 Si deve, quindi, rispondere alla prima questione pregiudiziale dichiarando che l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18 dev'essere interpretato nel senso che un accordo in base al quale i comuni aderenti all'accordo stesso affidino ad uno di essi la responsabilità dell'organizzazione di servizi a favore dei comuni medesimi, costituendo un trasferimento di competenza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, come interpretato nella sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), è escluso dall'ambito di applicazione della direttiva stessa.

Sulle questioni seconda e quarta

59 Con le questioni seconda e quarta, che devono essere esaminate congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18 debba essere interpretato nel senso che un accordo di cooperazione in forza del quale le parti ad esso aderenti trasferiscano ad una di esse la responsabilità dell'organizzazione di servizi a loro favore consenta di considerare il comune in questione, ai fini delle aggiudicazioni successive a tale trasferimento, quale amministrazione aggiudicatrice consentendole di affidare, senza procedere ad un confronto concorrenziale, ad un organismo *in house*, servizi volti a far fronte non solo a proprie esigenze, bensì anche a quelle degli altri comuni aderenti all'accordo medesimo, laddove, in assenza di tale trasferimento di competenze, detti comuni avrebbero dovuto provvedere in proprio alle rispettive esigenze.

60 Dalla risposta alla prima questione risulta che, fatte salve le verifiche da parte del giudice del rinvio, un dispositivo come il modello cosiddetto del «comune responsabile» realizza un trasferimento di competenze ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, come interpretato nella sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985).

61 Orbene, per effetto del ltrasferimento di competenze, per sua natura, gli altri comuni aderenti all'accordo di cooperazione si spogliano della competenza a favore del comune responsabile. Infatti, come rilevato supra al punto 26, nel modello cosiddetto del «comune responsabile», tale comune assume per conto degli altri comuni un compito che ogni comune aveva sino a quel momento svolto in proprio.

62 Pertanto, per effetto di tale trasferimento, il comune responsabile si surroga, per così dire, nei diritti e negli obblighi delle proprie controparti contrattuali per quanto riguarda la fornitura di servizi oggetto di un accordo di cooperazione basato sul modello cosiddetto del «comune responsabile».

63 Ne deriva che, nella specie, spetta al beneficiario del trasferimento di competenze, vale a dire al comune responsabile, far fronte alle esigenze degli altri comuni aderenti all'accordo di cooperazione in materia di servizi sanitari fornendo quindi i servizi sanitari e sociali oggetto della causa principale in tutta la zona oggetto dell'accordo stesso, ove ogni comune resta tuttavia debitore del costo effettivo dei servizi utilizzati dalla propria popolazione e dai residenti di cui è responsabile.

64 Pertanto, salvo privare di effetto utile un trasferimento di competenze ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, come interpretato nella sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), l'autorità alla quale il compito de quo viene trasferito deve necessariamente essere considerata, nell'ambito dell'attribuzione di un servizio, quale amministrazione aggiudicatrice per il compito medesimo, e ciò per tutti i territori dei comuni aderenti all'accordo istitutivo del trasferimento di competenze.

65 Occorre, tuttavia, esaminare se tale amministrazione aggiudicatrice possa ricorrere ad un organismo *in house* per rispondere non solo alle proprie esigenze, bensì anche a quelle dei comuni che le hanno trasferito una determinata competenza.

66 In caso di aggiudicazione *in house* si ritiene che l'amministrazione aggiudicatrice faccia ricorso alle proprie risorse. Infatti, anche se l'ente affidatario è giuridicamente da essa distinto, esso fa, in pratica, parte dei servizi interni di quest'ultima qualora siano soddisfatte due condizioni. In primo luogo, l'amministrazione aggiudicatrice deve esercitare sull'organismo affidatario un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi. In secondo luogo, l'organismo deve svolgere la parte essenziale delle proprie attività a beneficio dell'amministrazione aggiudicatrice o delle amministrazioni aggiudicatrici che lo detengono (v., in tal senso, sentenze del 18 novembre 1999, Teckal, C-107/98, EU:C:1999:562, punto 50, nonché dell'11 maggio 2006, Carbotermo e Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, punto 33).

67 La prima condizione, attinente al controllo dell'amministrazione pubblica, si considera soddisfatta, conformemente a costante giurisprudenza della Corte, qualora l'amministrazione aggiudicatrice detenga, da sola o insieme ad altri enti pubblici, l'intero capitale di una società aggiudicataria. Tale circostanza tende, infatti, a indicare, in linea di principio, che l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla società de qua un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi (sentenze del 19 aprile 2007, Asemfo, C-295/05, EU:C:2007:227, paragrafo 57, e del 13 novembre 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, paragrafo 30).

68 Sebbene il ricorso ad un affidamento *in house* sia stato, a tutt'oggi, ammesso dalla Corte solo in ipotesi in cui un'amministrazione aggiudicatrice detenesse, in tutto o in parte, il capitale dell'ente affidatario, non se ne può dedurre che, nell'ambito di una disposizione quale il modello cosiddetto del «comune responsabile», ai sensi del diritto finlandese, sia impossibile per un'amministrazione aggiudicatrice, nella specie il comune responsabile, optare per un affidamento *in house* al fine di rispondere alle esigenze delle amministrazioni aggiudicatrici con cui abbia concluso un accordo fondato sul modello medesimo, in base al solo rilievo che gli altri comuni aderenti all'accordo stesso non detengano alcuna partecipazione nel capitale dell'organismo *in house*. Il criterio della detenzione di una quota del capitale non può, infatti, costituire l'unico mezzo per conseguire tale obiettivo, considerato che un controllo analogo a quello esercitato da un'amministrazione aggiudicatrice sui propri servizi può manifestarsi in un modo diverso dai criteri fondati su rapporti di capitale.

69 A tal riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che dalla risposta data alla prima questione e dai punti da 40 a 42 supra, emerge che, nella ispecie, alla città di Pori sono state trasferite competenze da altri comuni non solo in base all'accordo di cooperazione in materia di trasporto pubblico, bensì parimenti in base all'accordo di cooperazione in materia di servizi sanitari. Inoltre, dai punti da 60 a 64 supra risulta che, per effetto di tali trasferimenti di competenze, la città di Pori, in quanto «comune responsabile», ha assunto per conto dei comuni contraenti i compiti da questi ultimi affidatile. Inoltre, è pacifico che l'ente affidatario Porin Linjat sia un organismo collegato alla città di Pori, che lo controlla. Ne consegue che la città di Pori dev'essere necessariamente considerata, nell'ambito di un'aggiudicazione di servizi, quale amministrazione aggiudicatrice dei compiti in questione.

70 In secondo luogo, anche ammettendo che sia applicabile, in esito ad un trasferimento di competenze ex articolo 4, paragrafo 2, TUE, come interpretato nella sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), il requisito del controllo esercitato sull'organismo *in house* congiuntamente dall'amministrazione aggiudicatrice beneficiaria del trasferimento di competenze e dalle altre amministrazioni aggiudicatrici che si sono spogliate dell'esercizio delle competenze in questione, è sufficiente rilevare che il modello cosiddetto del «comune responsabile» consente ai comuni contraenti, aderenti ad un accordo fondato su tale modello, di esercitare, al pari del comune responsabile e pur non possedendo partecipazioni nel capitale dell'organismo *in house*, un'influenza determinante tanto sugli obiettivi strategici quanto sulle decisioni importanti dell'ente affidatario e, pertanto, un controllo effettivo, strutturale e funzionale di detto ente (v., per analogia, sentenza del

13 ottobre 2005, Parking Brixen, C-458/03, EU:C:2005:605, punto 65; dell'11 maggio 2006, Carbotermo e Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, punto 36; del 29 novembre 2012, Econord, C-182/11 e C-183/11, EU:C:2012:758, punto 27, nonché dell'8 maggio 2014, Datenlotsen Informationssysteme, C-15/13, EU:C:2014:303, punto 26).

71 Quanto al secondo requisito menzionato supra al punto 66, secondo cui l'ente affidatario deve svolgere la parte essenziale delle proprie attività a vantaggio dell'amministrazione aggiudicatrice o delle amministrazioni aggiudicatrici che lo controllano, si deve rilevare che, nell'ipotesi in cui un'impresa sia detenuta da più collettività, tale requisito può essere soddisfatto laddove l'impresa stessa eserciti la parte essenziale delle proprie attività con tali enti complessivamente considerati e non con l'uno a l'altro dei medesimi (v., in tal senso, sentenza dell'11 maggio 2006, Carbotermo e Consorzio Alisei, C-340/04, EU:C:2006:308, punti 70 e 71). Tale requisito è volto a garantire che la direttiva 2004/18 resti applicabile nel caso in cui un'impresa controllata da uno o più enti locali sia attiva sul mercato essendo quindi in grado di competere con altre imprese. Infatti, un'impresa non è necessariamente privata della libertà di azione per il sol fatto che le decisioni che la riguardino siano controllate dalle collettività che la detengano, qualora possa ancora svolgere una parte significativa della propria attività economica con altri operatori (sentenza dell'8 dicembre 2016, Undis Servizi, C-553/15, EU:C:2016:935, punti 32 e 33, e giurisprudenza citata).

72 Occorre pertanto esaminare se i servizi attribuiti ad un organismo interno sulla base di due accordi di cooperazione che, in primo luogo, trasferiscono le rispettive competenze allo stesso comune responsabile, in secondo luogo, riguardano servizi diversi, in terzo luogo, non contemplano le stesse parti e, in quarto luogo, sono destinati a soddisfare esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice stessa e quelle delle altre amministrazioni aggiudicatrici aderenti agli accordi medesimi, possano essere assimilati alle attività svolte a beneficio dell'amministrazione aggiudicatrice.

73 Fatte salve le verifiche da parte del giudice del rinvio, dagli elementi di cui dispone la Corte, richiamati supra ai punti 10, da 24 a 26 nonché ai punti da 29 a 31 e 33, risulta che l'attuazione di ognuno dei due accordi di cooperazione oggetto del procedimento principale implichi talune garanzie idonee ad impedire che l'ente *in house* acquisisca una vocazione commerciale e un margine di manovra che renderebbero precario il controllo esercitato tanto dalla città di Porin quanto dalle sue controparti contrattuali (v., per analogia, sentenza del 13 novembre 2008, Coditel Brabant, C-324/07, EU:C:2008:621, punto 36).

74 Considerato che tali accordi di cooperazione implicano garanzie sufficienti tali da evitare qualsiasi pregiudizio alla concorrenza, resta irrilevante che le sfere di applicazione ratione personae e ratione materiae di detti accordi non coincidano.

75 Ne consegue che, al fine di determinare se l'organismo *in house* svolga la parte essenziale delle proprie attività a vantaggio dell'amministrazione aggiudicatrice o delle amministrazioni aggiudicatrici che lo controllano, occorre tener conto di tutte le attività dal medesimo svolte nell'ambito dei due accordi di cooperazione oggetto della causa principale.

76 Pertanto, alla luce delle circostanze della causa principale, per calcolare la quota del fatturato realizzata dalla società Porin Linjat per la gestione dei servizi in esame nella causa principale, occorre sommare il fatturato da essa realizzato su richiesta della città di Pori ai sensi dell'accordo di cooperazione sui servizi sanitari, da un lato, e dell'accordo di cooperazione sui trasporti pubblici, dall'altro, al fine di soddisfare le proprie necessità, a quello realizzato dalla società medesima su richiesta dei comuni aderenti all'accordo.

77 Alla luce delle suesposte considerazioni, la seconda e la quarta questione devono essere risolte nel senso che l'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18 dev'essere interpretato nel senso che un accordo di cooperazione in base al quale i comuni aderenti all'accordo stesso trasferiscano ad uno di essi la responsabilità dell'organizzazione di servizi a vantaggio dei comuni medesimi, consente

di considerare detto comune, ai fini delle aggiudicazioni successive al trasferimento, quale amministrazione aggiudicatrice, consentendogli di affidare ad un organismo *in house*, senza provvedere ad un confronto concorrenziale, servizi volti a soddisfare non solo le proprie esigenze, bensì anche quelle degli altri comuni aderenti all'accordo, laddove, in assenza di tale trasferimento di competenze, i comuni medesimi avrebbero dovuto provvedere in proprio alle rispettive esigenze.

Sulla terza questione

78 Tenuto conto della risposta fornita alla prima questione, non occorre procedere alla risposta alla terza questione.

Sulle spese

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

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

1) **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, dev'essere interpretato nel senso che un accordo in base al quale i comuni aderenti all'accordo stesso affidino ad uno di essi la responsabilità dell'organizzazione di servizi a vantaggio dei comuni medesimi, costituendo un trasferimento di competenza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, come interpretato nella sentenza del 21 dicembre 2016, Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985), è escluso dall'ambito di applicazione della direttiva stessa.**

2) **L'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2004/18 dev'essere interpretato nel senso che un accordo di cooperazione in base al quale i comuni aderenti all'accordo stesso trasferiscano ad uno di essi la responsabilità dell'organizzazione di servizi a vantaggio dei comuni medesimi, consente di considerare detto comune, ai fini delle aggiudicazioni successive al trasferimento, quale amministrazione aggiudicatrice, consentendogli di affidare ad un organismo *in house*, senza provvedere ad un confronto concorrenziale, servizi volti a soddisfare non solo le proprie esigenze, bensì anche quelle degli altri comuni aderenti all'accordo, laddove, in assenza di tale trasferimento di competenze, i comuni medesimi avrebbero dovuto provvedere in proprio alle rispettive esigenze.**

Firme