

ROBERTO CAVALLO PERIN E GABRIELLA MARGHERITA RACCA

# Cooperazione amministrativa europea

Estratto da:

## DIGESTO

*delle Discipline Pubblicistiche*

*Aggiornamento*

\*\*\*\*\*

diretto da  
Rodolfo Sacco

a cura di  
Raffaele Bifulco – Alfonso Celotto – Marco Olivetti

**UTET**  
GIURIDICA

Copyright 2017 Wolters Kluwer Italia S.r.l.  
Via Dei Missaglia n. 97 - Edificio B3 - 20142 Milano, Italia

---

UTET GIURIDICA® è un marchio registrato e concesso in licenza da De Agostini Editore S.p.A. a Wolters Kluwer Italia S.r.L.

---

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

Le riproduzioni diverse da quelle sopra indicate (per uso non personale – cioè, a titolo esemplificativo, commerciale, economico o professionale – e/o oltre il limite del 15%) potranno avvenire solo a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da EDISER Srl, società di servizi dell'Associazione Italiana Editori, attraverso il marchio CLEARedi Centro Licenze e Autorizzazioni Riproduzioni Editoriali. Informazioni: [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

---

*L'elaborazione dei testi, anche se curata con scrupolosa attenzione, non può comportare specifiche responsabilità per eventuali errori o inesattezze.*

Composizione: Sinergie Grafiche S.r.l. - Corsico (MI)  
Finito di stampare nel mese di ottobre 2017  
dalla Stamperia Artistica Nazionale S.p.A.  
Via Massimo D'Antona, 19 – 10028 Trofarello (TO)

## INDICE

Acquisizione sanante di MARTINA CONTICELLI . . . . .	<i>p.</i>	1
Ambiente (diritto all') di CELESTE CHIARIELLO . . . . .	»	18
Atti impugnabili (diritto tributario) di FEDERICO RASI . . . . .	»	47
Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) di MATTEO PIGNATTI . . . . .	»	73
Banca centrale europea di RENATO IBRIDO . . . . .	»	90
Capacità contributiva (principio di) di GIUSEPPE MELIS . . . . .	»	106
Casse previdenziali di CHRISTIAN IAIONE . . . . .	»	132
Città metropolitane di FEDERICA FABRIZZI e ALESSANDRO STERPA . . . . .	»	159
Commissione Europea per la Democrazia attraverso il Diritto (Commissione di Venezia) di VALENTINA VOLPE . . . . .	»	182
Cooperazione amministrativa europea di ROBERTO CAVALLO PERIN e GABRIELLA M. RACCA	»	191
Corruzione (dir. amm.) di GABRIELLA M. RACCA . . . . .	»	208
Costituzionalismo sociale (teoria del) di ANGELO JUNIOR GOLIA . . . . .	»	217
Diritti (diritto costituzionale) di ALFONSO CELOTTO . . . . .	»	261
Doppio grado di giurisdizione (diritto costituzionale) di GIOVANNI SERGES . . . . .	»	297
Farmacia di PIERMASSIMO CHIRULLI . . . . .	»	312
Incandidabilità, sospensione e decadenza dalle cariche elettive nelle amministrazioni lo- cali e regionali di GIUSEPPE LICHERI . . . . .	»	325
Intese tra le Regioni di ALESSANDRO STERPA . . . . .	»	342
Joint venture (contratti pubblici) di ELENA GENTILE . . . . .	»	385
Lavoro nelle pubbliche amministrazioni di MARIO RUSCIANO e DARIO SIMEOLI . . . . .	»	397
Natura (diritti della) di MICHELE CARDUCCI . . . . .	»	486
Non discriminazione fiscale nell'Unione europea (principio di) di ALESSIO PERSIANI . . . . .	»	521
Nullità e annullabilità dell'atto amministrativo di ROBERTO CAVALLO PERIN . . . . .	»	551

Ottemperanza (giudizio di) di STEFANO TARULLO . . . . .	<i>p.</i> 559
Perequazione urbanistica di FRANCESCO ANGELINI . . . . .	» 591
Protezione dei dati personali di SIMONE CALZOLAIO . . . . .	» 594
Recall (diritto comparato) di FRANCESCO CAMPODONICO . . . . .	» 636
Risarcimento del danno nei contratti pubblici di ELENA DEMICHELIS . . . . .	» 659
Soccorso istruttorio di MARCELLO DI FRANCESCO TORREGROSSA . . . . .	» 670
Unioni civili (diritto costituzionale) di MICHELE BELLETTI . . . . .	» 689

tational authority” di cui gli organi consultivi necessitano al fine di esercitare un’influenza effettiva sui poteri pubblici nazionali. È un dato di fatto, che le autorità statali abbiano riposto, e continuano a riporre, fiducia nel lavoro della Commissione di Venezia (come testimonia il numero crescente di richieste di pareri provenienti sia da Paesi membri che non membri del CdE) (30) e questa fiducia, radicatasi nei primi anni del processo di transizione democratica dell’Europa Centro-orientale, è essenziale per accrescere ulteriormente l’influenza della Commissione in una sorta di circolo virtuoso.

Su questi temi, uno degli interrogativi principali riguarda la possibilità, per gli esperti internazionali, di contribuire a «scrivere» la democrazia nazionale attraverso la propria attività di drafting costituzionale, senza addentrarsi in una sfera propriamente politica. Le questioni costituzionali ed elettorali appartengono per definizione al sine qua non di una democrazia, investendo da un lato il fondamento giuridico di quest’ultima e dall’altro i processi decisionali che la governano. Il diritto costituzionale tocca necessariamente questioni vicine al cuore della sovranità statale (31), quali la distribuzione delle competenze tra i poteri dello Stato, la dimensione economica e l’insieme dei diritti fondamentali riconosciuti. Assistere un Paese nella redazione delle proprie scelte costituzionali o elettorali e monitorarne il processo di adozione (che implica suggerire quali soluzioni costituzionali o legislative adottare o escludere in un certo ordinamento giuridico tra le alternative possibili), sono attività che raramente implicano mere doti di ingegneria costituzionale (32) e che garantiscono, invece, un ampio margine di manovra agli esperti internazionali.

La Commissione di Venezia, come gli altri organismi tecnici coinvolti in attività simili, sembra oscillare nel proprio lavoro di assistenza costituzionale tra “*téchné*” e “*politeia*”. Nel rendere conformi le costituzioni nazionali agli standard del CdE e al patrimonio costituzionale europeo, la *téchné* della Commissione consente un’efficace attuazione della sua *politeia*, volta alla promozione del costituzionalismo europeo (33), ma questa *politeia*, contraddice in ultima analisi la pura *téchné* (34). Le «scelte tecniche non sono neutrali: ci sono sempre interessi politici e considerazioni dietro la scelta di un determinato standard», sia questo tecnico o giuridico e anche nel caso della Commissione sembra possibile affermare che la “*tecnica è politica*” (35).

VALENTINA VOLPE

(30) COMMISSIONE DI VENEZIA, *Annual Report of Activities 2013*.

(31) DÜRR, *The Venice Commission*, cit., 152.

(32) VOLPE, *Guaranteeing Electoral Democratic Standards: The Venice Commission and “The Code of Good Practice in Electoral Matters”*, cit., 57-67.

(33) VOLPE, *Drafting Counter-majoritarian Democracy. The Venice Commission’s Constitutional Assistance*, cit.

(34) VOLPE, *Guaranteeing Electoral Democratic Standards: The Venice Commission and “The Code of Good Practice in Electoral Matters”*, cit.

(35) CAROTTI-CASINI, *A Hybrid Public-Private Regime: The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) and the Governance of the Internet*, in *Global Administrative Law: The Casebook*, a cura di Casese-Carotti-Casini-Cavallieri-MacDonald, con la collaborazione di Macchia-Savino, Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione (IRPA) – Institute for International Law and Justice (IILJ), Roma-New York, 2012, 185-193, 191.

## Cooperazione amministrativa europea

**Bibliografia:** ALBANO-DINI-SPAGNOLO, *Strumenti a Sostegno della Qualità negli Acquisti Pubblici*, in *Quaderni Consip*, 2008; ARMSTRONG, *Mutual recognition*, in BARNARD-SCOTT, *The Law of the Single European Market: Unpacking the premises*, Oxford and Portland, Oregon, 2002, 231; ARROWSMITH, *The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and UK*, Londra, 2014, I; BACHELET, *L’attività di coordinamento nell’amministrazione pubblica dell’economia*, Milano, 1957, 23; BIANCHINI, *L’attività della pubblica amministrazione: principi di efficienza e di efficacia e il progetto di qualità in atto*, in *Risorse umane nella p.a.*, 2003, 349; CARETTI, sub art. 97, *I comma, parte I, Cost.*, in *Comm. della Cost. Branca*, coordinato da Pizzorosso, Bologna, 1994; CARTABIA, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, *GDAm*, n. 3/2010, 221 ss.; CASSESE, *Concentrazione e dispersione dei poteri pubblici*, in *Studi in onore di Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, I, 155; CAVALLO PERIN, «Validità del provvedimento e dell’atto amministrativo», in *Digesto/pubbl.*, XV, Torino, 2000, 612-625; ID., *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, *DAmM*, 2004, 201-208; ID., *Le nuove prospettive del ruolo della Corte dei Conti italiana nel sistema delle istituzioni*, in *La cooperazione fra Corte dei Conti europea e Corte dei Conti italiana. Esame comparato delle metodologie e dei procedimenti di controllo*, Roma, 27-6-2008, *CdC*, 2009, 45-52; ID., *Il modulo “derogatorio”: in autoproduzione o in house providing*, in *L’affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, a cura di Bonura-Cassano, Torino, 2011, 119-135; ID., *I servizi pubblici locali: modelli gestionali e destino delle utilities*, in *L’integrazione degli ordinamenti giuridici in Europa*, a cura di Portaluri, Napoli, 2014, 23-40; ID., *Relazione Conclusiva*, in Atti del Convegno: *Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, Consiglio di Stato, Roma, 14-5-2014, accessibili in *Ius Publicum Network Review*, 38; ID., *A 150 anni dall’Unificazione amministrativa in Italia. L’organizzazione delle pubbliche Amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in *L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Cavallo Perin-Police-Saitta, vol. I della collana *A 150 anni dall’unificazione amministrativa italiana*, Firenze, 2017; CAVALLO PERIN-CASALINI, *L’in house providing: un’impresa dimezzata*, *DAmM*, 2006, 51-97; CAVALLO PERIN-RACCA, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, *RiDPC*, 2016, 1457-1493; M. P. CHITI, *A rigid Constitution for a flexible Administration*, *European Review of Public Law*, 2004, 175 ss.; ID., *Il principio di buona amministrazione*, in CHITI-FRANCHINI-GNES-SAVINO-VERONELLI, *Diritto amministrativo europeo – Casi e materiali*, Milano, 2005, 39-40; ID., *La cooperazione amministrativa*, *GDAm*, 2010, 241 ss.; ID., *Introduzione. Lo spazio amministrativo europeo*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini, Bologna, 2012, 19 s.; CIVITARESE, sub art. 31, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, diretto da Cavallo Perin-A. Romano, *Breviaria Iuris*, Padova, 2006, 182; COCCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, *RiDPC*, 2008, 891 ss.; C. COLAIACOMO, *Economicità*, *RCC*,

- 2009, 186; CORSO, *Le norme costituzionali sull'organizzazione*, in AA.VV., *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma*, Atti del Convegno di Varenna, 1993, Milano, 1995; CORTESE, *Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale*, 2012, in <http://www.asstrid-online.it/>; CRAIG, *A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence*, *European Review of Public Law*, 2013, 503; DE GASPARI, «Consorzi amministrativi», in *Digesto/pubbl.*, Torino, 1989; DEIRDRE CURTIN,  *Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account*, *European Law Journal*, XIII, fasc. 4, luglio 2007, 523-541; DICKMANN, *Il gruppo europeo cooperazione territoriale (gect)*, *FA C. St.*, 2006, 2901; FIORENTINO, *Introduzione*, in *Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella repubblica federale*, a cura di Fiorentino, Bologna, 2011, 18; FRANCHINI, *Les notions d'administration indirecte et de coadministration*, in *Droit administratif européen*, a cura di Auby-Dutheil de la Rochère, Bruxelles, 2007, 245 ss.; GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverband: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, *RiDPC*, 2009, 1689 ss.; ID., *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea: «Paradise Lost?»*, Torino, 2009; ID., *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverband: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, in *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di Contieri-Francario-Immordino-Zito, I, Napoli, 2010, 191-202 e *RiDPC*, 2009/6, 1689-1698; ID., *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, *DAMM*, 2010, 601 ss.; HERWIG C. H. HOFMANN, *Mapping the European administrative space*, *West European Politics*, 2008, 31; LAFARGE, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, *European Review of Public Law*, 2010, 597-616; LANZONI, *Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera*, *RiDPC*, 2011, 503; LENAERTS, «In the Union we trust»: *Trust-enhancing principles of Common Law*, *Common Market Law Review*, 2004, 317-343; LOTTINI, *From «Administrative Cooperation» in the Application of European Union Law to «Administrative Cooperation» in the Protection of European Rights and Liberties*, *European public law*, 2012, 127-147; ID., *From «Administrative Cooperation» in the Application of European Union Law to «Administrative Cooperation» in the Protection of European Rights and Liberties*, *European Review of Public Law*, 2012, 131 ss.; MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune»*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini, Bologna, 2012, 87; ID., *Questione amministrativa e cooperazione dopo Lisbona: un nesso inscindibile*, *RiDPC*, 2012, 85; MAZZANTINI, *La spesa per consumi finali nella pubblica amministrazione: analisi del trend delle sue componenti e ruolo di Consip*, in *Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella repubblica federale*, a cura di Fiorentino, Bologna, 2011, 53 ss.; MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, *DAMM*, 1993, 21 ss.; ID., *Pubblico e privato nell'istituto della responsabilità amministrativa ovvero la riforma incompiuta*, *DAMM*, 2006, 1; NICOLETTI, *Il principio di «buona amministrazione» nell'Unione europea tra garanzia ed efficienza*, *DEC*, n. 4/2006, 776 ss.; NIETO GARRIDO-DELGADO, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, Oxford, 2007, 26; NOGUERA DE LA MUELA, *Los encargos «in house» en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)*, *Revista de administración pública*, n. 182, 2010, 159 ss.; PEFFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, *RiDPC*, 2010, 789; PINELLI, *sub art. 97, I, parte II, e il comma*, in *Comm. della Cost. Branca*, coordinato da Pizzorusso, Bologna, 1994; PIZZETTI, *Il Principio di leale cooperazione nell'ordinamento europeo in L'ordinamento europeo I, I principi dell'Unione*, a cura di Mangiameli, Milano, 2006, 331 ss.; PONCE SOLÉ, *EU Law, Global Law and the Right to Good Administration*, in *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*, a cura di E. Chiti-Mattarella, 2011, Part 2, 133 ss.; PONZIO, *I modelli organizzativi di mutualisation degli acquisti nel settore sanitario e ospedaliero in Francia per la modernizzazione e professionalizzazione della fonction achat*, in *I servizi sanitari. Organizzazione, riforme e sostenibilità: una prospettiva comparata*, a cura di Pioggia-Civitaresse Matteucci-Racca-Dugato, Rimini, 2011, 254 ss.; ID., *La valutazione della qualità delle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2012; ID., *Il comportamento contraddittorio nella revoca dell'aggiudicazione di un appalto pubblico: la responsabilità precontrattuale e il danno risarcibile*, *UA*, 2013, 1085; ID., *Joint Procurement and Innovation in the new EU Directive and in some EU founded projects*, *Ius Publicum Network Review*, 2/2014; RABINOVICI, *The Right to Be Heard in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, *European Public Law* 18, n. 1, 2012, 149 ss.; RACCA, *Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, in *GAROFOLI-RACCA-DE PALMA, Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, Milano, 2003, 38 ss.; ID., *Collaborative procurement and contract performance in the Italian healthcare sector: illustration of a common problem in European procurement*, *Public Procurement Law Review*, 2009, 119-133; ID., *Le responsabilità delle pubbliche amministrazioni nella fase che precede la stipulazione del contratto pubblico*, in *Scritti in Onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012, III, 2650; ID., *Joint Procurement Challenges in the Future Implementation of the New Directives*, in *Modernising Public Procurement: the New Directive*, a cura di Lichère-Caranta-Treumer, Copenhagen, 2014; ID., *Le centrali di committenza nelle nuove strategie di aggregazione dei contratti pubblici*, in *Italiadecide – Rapporto 2015*, Bologna, 2015, 489 s.; ID., *Key Developments in Comparative Public Procurement Law: Joint Procurement and Chinese PPPs, «Cross-border collaboration»*, in *Public Procurement: Global Revolution VIII*, Nottingham, 12-6-2017; RACCA-CAVALLO PERIN, *Organizzazioni sanitarie e contratti pubblici in Europa: modelli organizzativi per la qualità in un sistema di concorrenza*, in *I servizi sanitari. Organizzazione, riforme e sostenibilità: una prospettiva comparata*, a cura di Pioggia-Civitaresse Matteucci-Racca-Dugato, Rimini, 2011; RACCA-PONZIO, *La mutualisation des achats dans le secteur de la santé publique: les centrales d'achat et les accords-cadres dans une perspective comparative*, *Droit Administratif*, 2011, 7-12; ROLLI-COMITE, *Efficienza, efficacia ed economicità: «percorsi aziendali» per la pubblica amministrazione* (Nota a C. St., sez. V, 4-3-2008, n. 862), *GAM*, 2008, fasc. 1, 326; ALB. ROMANO, «Autonomia nel diritto pubblico», in *Digesto/pubbl.*, II, Torino, 1987, 31 ss.; ROMANO TASSONE, *La responsabilità della P.A. tra provvedimento e comportamento (a proposito di un libro recente)*, *DAMM*, 2004, 209-230; ID., *I «diritti» tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario*, *Dir. e proc. amm.*, 2008, 112; SÁNCHEZ GRAELLS, *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Oxford, 2011; SANDULLI, *Il risarcimento del danno, in Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, a cura di Greco, Milano, 2010, 67-102; ID., *Il risarcimento del danno, in Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, a cura di Greco, Atti del Convegno 20-5-2011 – Università degli Studi di Milano, Milano, 2012, 31-56; SARDELLI, *Danno diretto o indiretto: la Suprema Corte ribadisce il discrimine tra giurisdizione contabile ed ordinaria*, *GCo*, 2015, 464; SCHWARZE, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, *European Public Law*, 2012, 297-298; SELVAGGI, *Rapporti per la cooperazione penale fra Stati*, Osservazioni a C. Giust. UE, 16-7-2015, n. 237, *CP*, 2015, 3800B; SORACE, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini, Bologna, 2012, 82 ss.; SOVERINO, *I servizi pubblici nell'Euroregione: nuove prospettive di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera*, tra Consiglio d'Europa e potere estero delle Regioni, *RiDPC*, 2009, 17 ss.; SPIEZIA, *La proposta di regolamento del 17 luglio 2013 per la creazione dell'agenzia dell'unione europea per la cooperazione giudiziaria penale. Lo stato dei negoziati*

e le prospettive per il futuro di Eurojust, CP, 2015, 1614; TRIMARCHI, *L'art. 41 della Carta europea dei Diritti Fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia*, DAmM, 2011, 537 ss.; TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M. P. Chiti-Greco, Milano, 2007, I, 49-86; TURK, *Judicial Review of Integrated Administration in the Eu*, in *Legal Challenges in Eu Administration Law*, a cura di Hofman-Turk, Cheltenham, 2009, 218; WIGGEN, *Public Procurement Law and Public-Public cooperation: reduced flexibility but greater legal certainty ahead? A note on the Commission's Staff Working Paper on the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities and proposal for a new directive*, *Public Procurement Law Review*, 2012, NA225-NA233.

**Legislazione:** art. 118 Cost.; l. 7-8-1990, n. 241, (norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi); d.lg. 18-8-2000, n. 267, (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); d.lg. 18-4-2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici); d.lg. 19-4-2017, n. 56 (disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50); Trattato sull'Unione Europea, art. 4; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – TFUE artt. 6, 33, 67, 82, 87, 113, 115197, 287 e 298; Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, art. 41; reg. 1082/2006/CE, 5-7-2006, (relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale – GECT); dir. 2007/66/CE, 11-12-2007 (che modifica le dir. 89/665/CEE che coordinava le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori – e 92/13/CEE – che coordinava le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle norme comunitarie in materia di procedure di appalto degli enti erogatori di acqua e di energia e degli enti che forniscono servizi di trasporto nonché degli enti che operano nel settore delle telecomunicazioni); dir. 2011/16/UE, 15-2-2011 (sugli obblighi delle autorità nazionali di inviare informazioni alle competenti autorità degli altri Stati membri); dir. 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 26-2-2014, (sull'aggiudicazione dei contratti di concessione); dir. 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26-2-2014 (sugli appalti pubblici e che abroga la dir. 2004/18/CE); dir. 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26-2-2014, (sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la dir. 2004/17/CE).

**Sommario:** 1. La cooperazione amministrativa per l'integrazione organizzativa europea. – 2. Le forme di attuazione della cooperazione amministrativa europea – 3. La cooperazione amministrativa europea nel settore dei contratti e dei servizi pubblici. – 4. Dalla disciplina dell'in house providing alla cooperazione amministrativa europea. – 5. La cooperazione amministrativa tra centrali di committenza di diversi Stati membri per l'aggiudicazione e l'esecuzione di contratti pubblici. – 6. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) per l'integrazione amministrativa europea.

### 1. La cooperazione amministrativa per l'integrazione organizzativa europea.

La cooperazione amministrativa europea favorisce l'attuazione dei principi dell'Unione Europea per assicurare l'effettività dei diritti dei cittadini sanciti dai Trattati europei (1). Dall'applicazione del principio di leale cooperazione e del mutuo riconoscimento (2) si è pervenuti alla introduzione della cooperazione amministrativa europea per affrontare la “questione amministrativa” (3) relativa ai rapporti fra le pubbliche amministrazioni degli Stati Membri e le amministrazioni dell'Unione per assicurare l'attuazione effettiva del diritto europeo. Per la tutela e

miglioramento della salute umana, l'industria, la cultura, il turismo, l'istruzione, la formazione professionale, la gioventù e lo sport, la protezione civile, la cooperazione amministrativa, l'Unione ha competenza a svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri (4). Si precisa che le azioni di sostegno, coordinamento e completamento sono intese “per la loro finalità europea”. La cooperazione amministrativa rispetto agli altri settori parere aprire a differenti possibili applicazioni trasversali in ambiti differenti, posto che può svilupparsi in ogni settore di attività delle pubbliche amministrazioni nazionali ove se ne ravvisi l'interesse comune europeo. La cooperazione amministrativa favorisce lo sviluppo di amministrazioni pubbliche aperte efficaci e indipendenti che possano efficacemente attuare il diritto europeo (5). L'obiettivo è assicurare il diritto alla buona amministrazione (6) come previsto dalla Carta dei diritti fondamentali e ancor prima dalla “cittadinanza amministrativa” (7). Perciò assume rilievo nella riorganizzazione dell'amministrazione pubblica la cooperazione come strumento giuridico capace di assicurare l'effettività del diritto dell'Unione Europea e delle discipline nazionali di attuazione che ne discendono, favorendo l'integrazione fra ordinamenti giuridici (8) e fra amministrazioni.

Solamente organizzazioni professionalmente adeguate possono soddisfare gli interessi loro affidati e assicurare l'effettività dei poteri pubblici esercitati (9). La mancanza di professionalità determina inadeguatezza dell'organizzazione a svolgere la funzione o il servizio (10) e assurge a necessario presupposto di riorganizzazioni strutturali o redistribuzioni di funzioni, anche mediante forme di cooperazione tra amministrazioni nel perseguimento dell'interesse pubblico (11), per evitare che “inattuazioni sostanziali anche se non formali del diritto europeo” determinino inefficienze di strutture amministrative, con conseguenti “asimmetrie delle attuazioni statali” del diritto europeo (12).

L'interesse comune all'effettiva attuazione del diritto europeo richiede una ridefinizione organizzativa dello “spazio amministrativo europeo” (13) per favorire l'integrazione tra amministrazioni nazionali e con le istituzioni dell'Unione Europea – che, pur nel rispetto delle autonomie nazionali – può realizzare modelli di amministrazione integrata ed avere come effetto la definizione di principi comuni e la convergenza anche delle modalità organizzative (14).

La cooperazione amministrativa – sia come cooperazione verticale tra livello sovranazionale e livello statale, sia orizzontale, tra amministrazioni nazionali – costituisce una nuova competenza dell'Unione Europea che non esclude la responsabilità degli Stati Membri, ma che si configura come politica interna

che richiede azioni volte “sostenere, coordinare, completare l’azione degli Stati Membri” (15). Tale competenza «non pregiudica l’obbligo degli Stati membri di attuare il diritto dell’Unione, né le prerogative e i doveri della Commissione» (16). Si tratta dunque di supporto agli interventi degli Stati Membri nell’esercizio delle loro funzioni che non necessariamente impone un’armonizzazione delle legislazioni Stati Membri (17), poiché ciò che è essenziale è la creazione di un sistema integrato delle amministrazioni pubbliche siano esse nazionali o europea (18). Voler “completare l’azione degli Stati Membri” significa anzitutto pensare le amministrazioni con un ambito di operatività europeo, attivando se del caso interventi diretti delle istituzioni europee, elaborando principi comuni all’attività delle amministrazioni pubbliche, siano essi sul procedimento, sui contratti e sulla fruizione di beni e servizi, innovando nei modelli organizzativi di riferimento con soluzioni di favore per l’integrazione delle differenti amministrazioni (19).

Gli *interventi diretti* dell’Unione Europea di cooperazione trovano i tradizionali limiti dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che sono propri delle istituzioni europee (20) cui si aggiunge la “finalità europea” degli interventi medesimi, più precisamente la rilevanza europea dell’interesse pubblico da perseguire nella cooperazione e integrazione fra organizzazioni nazionali, che proprio perciò assumono rilevanza come amministrazione europea, a prescindere dalla nazionalità delle strutture che la costituiscono.

La cooperazione amministrativa si afferma con *interventi di sostegno* alle amministrazioni degli Stati Membri per incrementare la “capacità amministrativa di attuare il diritto dell’Unione” (21) la cui effettività diviene questione di interesse comune, sviluppando la capacità istituzionale e amministrativa di ciascuno (22), ergendo la cooperazione ad essenziale strumento per il buon funzionamento dell’Unione Europea al cui fondamento è la “funzionalità europea delle amministrazioni pubbliche” (23).

La qualificazione delle forme di cooperazione come “di interesse comune” può contribuire al superamento di particolarismi degli ordinamenti nazionali (24), anche considerando che la competitività dei Paesi europei dipende anche dalle prestazioni delle pubbliche amministrazioni e dalla qualità dei servizi resi a cittadini e imprese.

L’impostazione sembra quindi legittimare interventi delle istituzioni europee di completamento dell’opera delle amministrazioni nazionali, anche al fine rendere prestazioni di qualità europea ai cittadini (25). La competenza dell’Unione Europea di ordine generale sulla cooperazione amministrativa «non pregiudica le altre disposizioni dei trattati che prevedono la

cooperazione amministrativa fra gli Stati membri e fra questi ultimi e l’Unione» (26), come la cooperazione doganale (27), il coordinamento e la cooperazione tra forze di polizia, autorità giudiziarie e altre autorità competenti con il ravvicinamento delle legislazioni e il riconoscimento dei giudizi in materia penale (28), la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali, salvaguardando le peculiarità dei diversi ordinamenti e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri (29).

Non ultima è la disciplina speciale del Trattato sul Funzionamento dell’Unione sulla cooperazione in materia fiscale (30) e civile (31), che può favorire l’armonizzazione delle legislazioni nazionali al fine di garantire «l’instaurazione ed il funzionamento del mercato interno ed evitare le distorsioni di concorrenza» (32).

Il Trattato prevede azioni per «lo scambio di informazioni e di funzionari pubblici” e azioni volte a “sostenere programmi di formazione» (33) per superare un sistema di apparati inadeguati e perciò inefficienti e incapaci di attuare correttamente il diritto dell’Unione Europea e soddisfare i bisogni della collettività amministrata (34).

La cooperazione nella formazione dei funzionari pubblici (35) consente la diffusione di informazioni e delle migliori pratiche per il perseguimento del comune obiettivo dell’effettività del diritto europeo (36), ben oltre gli effetti di un’armonizzazione legislativa, pur non richiesta (37).

(1) Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea – TFUE artt. 6 e 197; CAVALLO PERIN-RACCA, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, RiDPC, 2016, 1457-1493.

(2) ARMSTRONG, *Mutual recognition*, in BARNARD-SCOTT, *The Law of the Single European Market: Unpacking the premises*, Oxford and Portland, Oregon, 2002, 231; GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di “cooperazione amministrativa” dell’art. 10 TCE, per definire il fenomeno dell’amministrazione intrecciata?*, in *L’interesse pubblico tra politica e amministrazione*, a cura di Contieri-Francario-Immordino-Zito, I, Napoli, 2010, I, 191-202 e RiDPC, 2009/6, 1689-1698. LOTTINI, *From “Administrative Cooperation” in the Application of European Union Law to “Administrative Cooperation” in the Protection of European Rights and Liberties*, *European Review of Public Law*, 2012, 131 ss., ove si richiama la giurisprudenza della Corte di Giustizia sull’obbligo di cooperazione tra pubbliche amministrazioni, in attuazione del principio di leale cooperazione. PIZZETTI, *Il Principio di leale cooperazione nell’ordinamento europeo*, in *L’ordinamento europeo I, I principi dell’Unione*, a cura di Mangiameli, Milano, 2006, 331 ss. C. Giust. CE, 10-2-2000, FTS, C-202/97, *Fitzwilliam Executive Search Ltd contro Bestuur van het Landelijk instituut sociale verzekeringen*; C. Giust. CE, Ordinanza Presidente della Corte, 19-4-2005, C-521/2004, Tillack c. Commissione CE.

(3) M. P. CHITI, *Introduzione. Lo spazio amministrativo europeo, in Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini,

Bologna, 2012, 19 s., MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come "questione di interesse comune"*, *ibidem*, 87.

(4) Art. 6, TFUE.

(5) TFUE, art. 298: «1 Nell'assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell'Unione si basano su un'amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, fissano disposizioni a tal fine, nel rispetto dello statuto e del regime adottati sulla base dell'articolo 336». Cfr. SCHWARZE, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, *European Public Law*, 2012, 297-298; Parlamento UE, *Towards an EU Regulation on Administrative Procedure?*, 2010, in <http://www.europarl.europa.eu>. L'art. 41, Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, codifica i principi sanciti in materia dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e dal Tribunale e non qualifica la buona amministrazione quale principio che regola l'agire dell'amministrazione, ma quale diritto (SCHWARZE, *ibidem*, 298). Il diritto ad una buona amministrazione «rientra tra i principi generali dello Stato di diritto comuni alle tradizioni costituzionali degli Stati membri» [e nel quale trovano espressione diritti quali il] «diritto al trattamento diligente ed imparziale di una denuncia» (sentenza del T. I g. CE, 30-1-2002, T-54/99, *Max.Mobil v. Commissione Racc. II-313*, par. 48 e 49) sanciti dalla giurisprudenza anche antecedente all'entrata in vigore della Carta (sentenze T. I g. CE, 18-9-1992, causa T-24/90, *Automec v. Commissione, Racc. II-2223*, par. 79, T. I g. CE, 15-9-1998, T-95/96, *Gestevisión Telecinco v. Commissione, Racc. II-3407*, par. 53). Vedi anche C. Giust. CE, del 22-2-2005, C-141/02, *Commission v. Max.Mobil*, *Racc. pag. I-1283*, par. 72; NIETO GARRIDO-DELGADO, *European Administrative Law in the Constitutional Treaty*, Oxford 2007, 26; LENAERTS, "In the Union we trust": *Trust-enhancing principles of Community law*, *Common Market Law Review*, 2004, 317-343.

(6) Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, art. 41. RABINOVICI, *The Right to Be Heard in the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, *European Public Law* 18, n. 1, 2012, 149 ss.; TRIMARCHI, *L'art. 41 della Carta europea dei Diritti Fondamentali e la disciplina dell'attività amministrativa in Italia*, *DAmM*, 2011, 537 ss. PONCE SOLÉ, *EU Law, Global Law and the Right to Good Administration*, in *Global Administrative Law and EU Administrative Law. Relationships, Legal Issues and Comparison*, a cura di E. Chiti-Mattarella, 2011, Part 2, 133 ss.; CARTABIA, *I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*, *GDAm*, n. 3/2010, 221 ss.; GALETTA, *Diritto ad una buona amministrazione e ruolo del nostro giudice amministrativo dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona*, *DAmM*, 2010, 601 ss.; PEFFETTI, *Diritto ad una buona amministrazione, determinazione dell'interesse pubblico ed equità*, *RiDPC*, 2010, 789; TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M. P. Chiti-Greco, Milano, 2007, I, 49-86; M. P. CHITI, *Il principio di buona amministrazione*, in CHITI-FRANCHINI-GNES-SAVINO-VERONELLI, *Diritto amministrativo europeo - Casi e materiali*, Milano, 2005, 39-40; NICOLETTI, *Il principio di "buona amministrazione" nell'Unione europea tra garanzia ed efficienza*, *DEc*, n. 4/2006, 776 ss.

(7) CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, *DAmM*, 2004, 201-208.

(8) MACCHIA, *Questione amministrativa e cooperazione dopo Lisbona: un nesso inscindibile*, *RiDPC*, 2012, 85. M. P. CHITI, *La cooperazione amministrativa*, *GDAm*, 2010, 241 ss. LOTTINI, *From "Administrative Cooperation" in the Application of European Union Law to "Administrative Cooperation" in the Protection of European Rights and Liberties*, *European public law*, 2012, 127-147, ove la cooperazione è presa in considerazione come strumento di integrazione e volto a garantire la corretta applicazione del diritto UE e la tutela fornita dalla Corte di Giustizia.

(9) Le forme di cooperazione consentono l'applicazione del di-

ritto europeo e le relative policies: H. C. H. HOFMANN, *Mapping the European administrative space*, *West European Politics*, 2008, 31. Sul settore appalti: RACCA, *Collaborative procurement and contract performance in the Italian healthcare sector: illustration of a common problem in European procurement*, *Public Procurement Law Review*, 119-133.

(10) In Italia il principio di adeguatezza è enunciato in Cost., art. 118, 1° co.

(11) Cfr. Commissione UE, *Europa 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3-3-2010.

(12) SORACE, *Una nuova base costituzionale europea per la pubblica amministrazione*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini, cit., 82 ss.

(13) CAVALLO PERIN, *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa in Italia. L'organizzazione delle pubbliche Amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di Cavallo Perin-Police-Saitta, vol. I della collana *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, Firenze, 2016; M. P. CHITI, *Lo spazio amministrativo europeo*, in *Studi in Onore di Alberto Romano*, Napoli, 2011, 163 ss.; Id., *Introduzione. Lo Spazio amministrativo europeo*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini, cit., 19 ss.

(14) Cfr. TURK, *Judicial Review of Integrated Administration in the Eu*, in *Legal Challenges in Eu Administration Law*, a cura di Hofman-Turk, Cheltenham, 2009, 218; DEIRDRE CURTIN, *Holding (Quasi-)Autonomous EU Administrative Actors to Public Account*, *European Law Journal*, VIII, fasc. 4, luglio 2007, 523-541; LOTTINI, *From "Administrative Cooperation" in the Application of European Union Law to "Administrative Cooperation" in the Protection of European Rights and Liberties*, cit., 129 ss.

(15) TFUE, art. 6. «L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana; b) industria; c) cultura; d) turismo; e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport; f) protezione civile; g) cooperazione amministrativa». Commissione UE, *Commission staff working paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities ('public-public cooperation')*, 4 ottobre 2011, SEC(2011) 1169 final. Cfr. WIGGEN, *Public Procurement Law and Public-Public cooperation: reduced flexibility but greater legal certainty ahead? A note on the Commission's Staff Working Paper on the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities and proposal for a new directive*, *Public Procurement Law Review*, 2012, NA225-NA233.

(16) Cfr. TFUE, art. 197, c. 3.

(17) Così CORTESE, *Gli strumenti per la cooperazione amministrativa verticale*, 2012, in <http://www.astrid-online.it/>, 3 e in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini, cit., 168; SCHWARZE, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, cit., 287.

(18) M. P. CHITI, *Introduzione. Lo Spazio amministrativo europeo*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini, cit., 19 ss. Cfr. Parlamento UE, *European administrative law in the light of the Treaty of Lisbon: introductory remarks*, 2011 (on line: <http://www.europarl.europa.eu>), Id., *Towards an EU Regulation on Administrative Procedure?*, 2010, accessibile in <http://www.europarl.europa.eu>, ove si evidenziano convergenze tra l'evoluzione del diritto amministrativo europeo e quella del diritto amministrativo nazionale, con l'iniziale affermazione di principi giurisprudenziali successivamente codificati: nella fase iniziale le tradizioni giuridiche degli Stati membri hanno influenzato la giurisprudenza della Corte di Giustizia nella formulazio-

ne di principi generali in materia “circular motion”; successivamente, i principi di diritto affermati dalla Corte di Giustizia hanno influenzato il diritto amministrativo degli Stati membri e, progressivamente, il diritto europeo derivato o secondario, conducendo talora gli Stati Membri a modificare il diritto amministrativo interno autovincolandosi al rispetto di standard europei in settori che esulano dalle competenze dell’Unione.

(19) Art. 298 TFUE «Nell’assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell’Unione si basano su un’amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente. 2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, fissano disposizioni a tal fine, nel rispetto dello statuto e del regime adottati sulla base dell’articolo 336». CRAIG, *A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence, European Review of Public Law*, 2013, 503, ove la legittimazione delle istituzioni europee all’adozione di una disciplina generale sul procedimento amministrativo viene ricondotta alle norme del Trattato che attribuiscono espressamente il potere normativo in taluni settori: telecomunicazioni, gestione dei rifiuti, tutela della concorrenza.

(20) TUE, art. 5; Trattato di Lisbona, Protocollo 2.

(21) TFUE artt. 6 e 197. Cfr. LAFARGE, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law, European Review of Public Law*, 2010, 597-616, qualifica la cooperazione amministrativa come elemento essenziale per il buon funzionamento delle politiche UE e della relativa disciplina europea, con particolare riferimento alle materie connesse al Mercato Interno. La cooperazione amministrativa costituisce lo strumento per garantire la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali e per ridurre le barriere tra le amministrazioni pubbliche degli Stati. In tale contesto il passaggio dalla nozione di mercato comune a quella di mercato unico comporta un maggiore livello di cooperazione. Cfr. dir. 2006/123/CE, 12-12-2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*, considerano n. 105, ove si afferma che «la cooperazione amministrativa è essenziale ai fini del corretto funzionamento del mercato interno dei servizi. La mancanza di cooperazione tra gli Stati membri comporta la proliferazione delle norme applicabili ai prestatori o la duplicazione dei controlli sulle attività transfrontaliere e può essere sfruttata da operatori disonesti per evitare le verifiche o eludere le norme nazionali applicabili ai servizi. È dunque essenziale prevedere in capo agli Stati membri obblighi chiari e giuridicamente vincolanti di effettiva cooperazione». Cfr. *The Internal Market after 1992. Meeting the Challenge. Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of the Internal Market*, 28-10-1992, accessibile in [http://aei.pitt.edu/1025/1/Market\\_post\\_1992\\_Sutherland\\_1.pdf](http://aei.pitt.edu/1025/1/Market_post_1992_Sutherland_1.pdf), in relazione alla necessità di «enforcing the rules through partnership».

(22) TUE, art. 4. «Gli Stati membri prendono ogni misura generale o particolare propria ad assicurare l’esecuzione degli obblighi che derivano dai trattati o che risultano da atti delle istituzioni dell’Unione».

(23) V. TFUE artt. 6 e 197. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano 2011, 140 e 141. MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di Chiti-Natalini, cit., 94: ove si precisa che la capacità di dare effettiva attuazione al diritto europeo supera il “formale ossequio della legge” giungendo alla definizione di una “coesione tra il diritto e la realtà sociale”. Cfr. CHITI, *Il Trattato di Lisbona, GDAm*, 2010, 221, ove si afferma che l’art. 197 TFUE sembra porre “una nuova attenzione “costituzionale” alla questione delle capacità delle amministrazioni nazionali”, qualificando l’effettività dell’attuazione “questione di interesse comune” e riconoscendo che deve essere garantita da un sistema di cooperazione a livello europeo.

(24) GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsbund: modelli organizzativi nuovi o alternative se-*

*mantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell’art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell’amministrazione intrecciata?», RiDPC*, cit., 1689 ss.; M. P. CHITI, *A rigid Constitution for a flexible Administration, European Review of Public Law*, 2004, 175 ss.

(25) Così: GALETTA, *L’autonomia procedurale degli Stati membri dell’Unione europea: «Paradise Lost?»*, Torino, 2009, *passim*; M. P. CHITI, *Lo spazio amministrativo europeo. Introduzione*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini, cit., 26-27; M. MACCHIA, *La cooperazione amministrativa come «questione di interesse comune»*, *ivi*, 109. Cfr. SCHWARZE, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, cit., 294, ove si evidenzia il carattere “volontario” della cooperazione disciplinata dall’art. 197 TFUE con attribuzione all’Unione Europea la funzione di sostenere gli Stati Membri per «migliorare la loro capacità amministrativa di attuare il diritto dell’Unione» (TFUE, art. 197, 2° co.) contribuendo a garantirne l’effettività.

(26) TFUE, art. 197, 3° co.

(27) Cfr. TFUE, art. 33. «Nel quadro del campo di applicazione dei trattati, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano misure per rafforzare la cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione».

(28) TFUE, artt. 82 ss. Cfr. SELVAGGI, *Rapporti per la cooperazione penale fra Stati*, Osservazioni a C. Giust. UE, 16-07-2015, n. 237, CP, 2015, 3800B; SPIEZIA, *La proposta di regolamento del 17 luglio 2013 per la creazione dell’agenzia dell’unione europea per la cooperazione giudiziaria penale. Lo stato dei negoziati e le prospettive per il futuro di Eurojust*, CP, 2015, 1614C.

(29) TFUE, art. 67. Cfr. anche art. 87 TFUE, in cui afferma che «l’Unione sviluppa una cooperazione di polizia che associa tutte le autorità competenti degli Stati membri, compresi i servizi di polizia, i servizi delle dogane e altri servizi incaricati dell’applicazione della legge specializzati nel settore della prevenzione o dell’individuazione dei reati e delle relative indagini»; LAFARGE, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, cit., 600 ss.; *The Internal Market after 1992. Meeting the Challenge. Report to the EEC Commission by the High Level Group on the Operation of the Internal Market*, cit.

(30) TFUE, artt. 113 e 115; dir. 2011/16/UE, 15-2-2011, sugli obblighi delle autorità nazionali di inviare informazioni alle competenti autorità degli altri Stati membri.

(31) TFUE, art. 81, ove si prevede che: «L’Unione sviluppa una cooperazione giudiziaria nelle materie civili con implicazioni transnazionali, fondata sul principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali. Tale cooperazione può includere l’adozione di misure intese a ravvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

(32) TFUE, art. 113. LAFARGE, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, cit., 602-611, ove si distingue tra obblighi di cooperazione previsti dalla disciplina europea (TFUE, art. 33 in materia di cooperazione doganale; TFUE, art. 46, lett. a), in materia di libera circolazione dei lavoratori; TFUE, art. 74, in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia; TFUE, art. 81 in materia di cooperazione giudiziaria in materia civile) e strumenti facoltativi volti a favorire la cooperazione, si vedano anche i riferimenti alla cooperazione nell’attività di protezione dei consumatori.

(33) TFUE, art. 197, c. II, con regolamenti deliberati dal Parlamento e dal Consiglio.

(34) CAVALLO PERIN, «Validità del provvedimento e dell’atto amministrativo», in *Digesto/pubbl.*, XV, Torino, 2000, 613 nella distinzione tra giudizio di validità (necessariamente riferito solo all’atto, all’attività) e quello di efficienza, che concerne l’organizzazione nel suo complesso, ove si rileva che l’amministrazione efficiente determina una attività efficiente. CARETTI, *sub art. 97. I comma, parte I, Cost.*, in *Comm. della Cost. Branca*, coordinato

da Pizzorusso, Bologna, 1994; PINELLI, *sub art. 97, I, parte II, e II comma, ivi*; CORSO, *Le norme costituzionali sull'organizzazione*, in AA.VV., *La pubblica amministrazione nella Costituzione. Riflessioni e indicazioni di riforma*, Atti del Convegno di Varenna, 1993, Milano, 1995; H. C. H. HOFMANN, *Mapping the European administrative space*, cit., 662 ss.

(35) Fra le forme di cooperazione nella formazione dei funzionari pubblici in Europa si può ricordare l'European Institute of Public Administration (EIPA) che attraverso un network tra le amministrazioni pubbliche (europee, nazionali e locali) propone formazione integrata con attività di ricerca e di consulenza applicata; l'European Public Administration Network (EUPAN) che costituisce una forma di cooperazione informale tra i Ministri dell'amministrazione pubblica degli Stati membri, la Commissione UE ed eventuali osservatori e svolge la propria attività a livello politico, gestionale e tecnico (anche mediante appositi gruppi di lavoro): Common Assessment Framework, 2013, <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>; EUPAN, <http://www.eupan.eu/en/content/show/&tid=188>. PONZIO, *La valutazione della qualità delle amministrazioni pubbliche*, Roma, 2012, 22 ss. COLAIACOMO, *Economicità, RCC*, 2009, fasc. 1, 186; ROLLI-COMITE, *Efficienza, efficacia ed economicità: «percorsi aziendali» per la pubblica amministrazione* (Nota a C. St., sez. V, 4-3-2008, n. 862), *GAm*, 2008, fasc. 1, 326; BIANCHINI, *L'attività della pubblica amministrazione: principi di efficienza e di efficacia e il progetto di qualità in atto, Risorse umane nella p.a.*, 2003, 349.

(36) GALETTA, *Coamministrazione, reti di amministrazioni, Verwaltungsverbund: modelli organizzativi nuovi o alternative semantiche alla nozione di «cooperazione amministrativa» dell'art. 10 Tce, per definire il fenomeno dell'amministrazione intrecciata?*, cit., 1689 ss.

(37) CASSESE, *Concentrazione e dispersione dei poteri pubblici*, in *Studi in onore di Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, I, 155. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, *DAmM*, 1993, 21 ss.; FRANCHINI, *Les notions d'administration indirecte et de coadministration*, in *Droit administratif européen*, a cura di Auby-Dutheil de la Rochère, Bruxelles, 2007, 245 ss.; BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957, 23.

## 2. Le forme di attuazione della cooperazione amministrativa europea.

Come ricordato, lo spazio amministrativo europeo si è sviluppato in settori diversi individuando nella cooperazione amministrativa lo strumento che consente di definire un modello di amministrazione integrata (38), favorendo l'effettività di un mercato interno e la tutela della concorrenza, dei diritti fondamentali di individui e loro organizzazioni (cittadinanza amministrativa europea) (39).

Talora questa nuova competenza prevista per "sostenere coordinare e integrare le azioni degli Stati membri" non è stata considerata di particolare interesse poiché non impone alcuna armonizzazione. Tuttavia, la competenza ad integrare le azioni degli Stati membri, nell'osservanza del principio di sussidiarietà, implica che l'azione di completamento sia necessaria ogni volta che l'applicazione del diritto dell'Unione non risulti pienamente efficace.

È possibile considerare un sistema europeo di pubbliche amministrazioni, composto da amministrazioni nazionali che soddisfino i loro interessi nazionali, ma

la soddisfazione degli interessi dell'Unione talora non può essere pienamente attuata individualmente, ma richiede una rete (o un sistema coordinato) di pubbliche amministrazioni nazionali. Un sistema che non sostituisce le singole amministrazioni nazionali, ma che insieme permette di comporre un nuovo sistema di amministrazioni pubbliche coordinate che collaborano per assicurare un'attuazione più efficace del diritto dell'Unione.

Come esempio, è possibile fare riferimento alla disciplina posta dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione relativamente ai rapporti fra Corte dei Conti europea e Corti nazionali. Si prevede infatti che «La Corte dei Conti e gli organismi di controllo nazionali degli Stati membri collaborano in uno spirito di fiducia pur mantenendo la loro indipendenza. Questi organi o dipartimenti informano la Corte dei Conti se intendono partecipare all'audit» (40).

Secondo questa disposizione, è del tutto normale che le corti degli Stati membri e la Corte dell'Unione collaborino in uno spirito di fiducia. L'ultima proposizione dello stesso paragrafo prevede che «questi organi o dipartimenti informano la Corte dei Conti se intendono partecipare all'audit». Sembra dunque possibile escludere la necessità di definire una specifica convenzione per instaurare la cooperazione (41). La cooperazione può essere attivata con la comunicazione dell'"intenzione di partecipare all'audit". Ciò significa che la Corte dei Conti dell'Unione europea non avrà la necessità di inviare i propri funzionari perché l'organismo nazionale potrà scegliere di fornire per conto proprio i funzionari che potranno soddisfare i doveri di controllo fondati sul diritto dell'Unione.

La cooperazione amministrativa europea attua lo spirito dei Trattati attribuendo una parte attiva della funzione amministrativa dell'Unione europea della Corte dei Conti ai Tribunali dei conti nazionali.

Il controllo europeo attuato con la cooperazione dei funzionari nazionali che partecipano all'audit raggiunge l'obiettivo del controllo europeo e della cooperazione, favorendo la qualità, la completezza e l'efficacia del controllo svolto da soggetti che meglio conoscono l'amministrazione controllata. La differenza fra un controllo da parte di funzionari "stranieri" e la partecipazione al controllo da parte di funzionari nazionali può assicurare una migliore comprensione ed efficacia con un possibile effetto di minore ostilità e maggiore professionalità.

La partecipazione nazionale al controllo europeo può consentire una migliore circolazione delle informazioni anche per lo sviluppo di ulteriori collaborazioni. Acquisizione di competenze da parte dei funzionari nazionali che partecipano all'audit che potrà permettere una migliore attività anche interna ed una reciproca comprensione che può facilitare l'a-

dempimento del diritto dell'Unione e le successive cooperazioni fra amministrazioni nazionali e con le amministrazioni europee.

(38) HOFMANN, *Mapping the European administrative space*, cit., 665-668.

(39) Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 41. CAVALLO PERIN-RACCA, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, *RiDPC*, 2016, 1457-1493; ROMANO TASSONE, *I "diritti" tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario*, *Dir. e proc. amm.*, 2008, 112. Cfr. SCHWARZE, *European Administrative Law in the Light of the Treaty of Lisbon*, cit., 298-299, ove si chiarisce che la scelta di fondare l'"European administrative law" sul concetto di Stato di diritto ha consentito di definire lo sviluppo della tutela dei diritti fondamentali tra cui il diritto ad una buona amministrazione (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 41) e il diritto di accesso ai documenti (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 42). BASSANINI, *Prefazione*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M. P. Chiti-Natalini, cit. 16 rileva in particolare che «La creazione di un vero e proprio spazio amministrativo europeo appare necessaria per tre fondamentali ragioni: 1) per evitare le distorsioni alla concorrenza e le alterazioni del mercato interno che deriverebbero dalla coesistenza, nel mercato europeo, di costi burocratici e oneri da regolazione molto differenziati. 2) per ridimensionare una delle cause del deficit di competitività dell'economia europea nel suo insieme, troppo appesantita da carichi regolativi e costi burocratici non sempre necessari; 3) per realizzare la cittadinanza europea, intesa come effettiva possibilità di esercizio dei diritti fondamentali dei cittadini europei in tutti gli Stati dell'Unione».

(40) Art. 287 TFUE (ex art. 248 del TCE).

(41) CAVALLO PERIN, *Le nuove prospettive del ruolo della Corte dei Conti italiana nel sistema delle istituzioni*, in *La cooperazione fra Corte dei Conti europea e Corte dei Conti italiana. Esame comparato delle metodologie e dei procedimenti di controllo*, Roma, 27-6-2008, *CdC*, 2009, 45-52.

### 3. La cooperazione amministrativa europea nel settore dei contratti e dei servizi pubblici.

Le strategie di cooperazione e networking tra amministrazioni pubbliche europee rendono inevitabile il confronto tra prestazioni rese da amministrazioni omologhe (benchmarking), la circolazione ed elezione di best practices al fine di elaborare standard qualitativi di prestazione (minimi e uniformi), parametri sovranazionali e la definizione europea di indicatori, nonché la verificabilità delle performances, l'accountability delle amministrazioni pubbliche in attuazione del diritto ad una buona amministrazione (42).

La cooperazione offre un bilanciamento tra concorrenza nell'esercizio delle libertà economiche e principio di solidarietà – con un'effettiva attuazione dei diritti sociali, già riconosciuti negli ordinamenti degli Stati Membri – perseguendo una coesione sociale ed economica, che può favorire lo sviluppo di servizi pubblici europei, anche mediante forme di aggregazione di contratti pubblici, strumentali all'erogazione degli stessi. Simili cooperazioni sono in favore dell'innovazione, della crescita e dello sviluppo sosteni-

bile. L'attuazione dello spazio amministrativo europeo determina un progressivo superamento dell'autonomia organizzativa, procedimentale e processuale delle persone giuridiche riconosciute dalla legislazione nazionale. La cooperazione è accelerata dal crescente utilizzo della tecnologia da parte delle amministrazioni pubbliche (43) e la creazione di network europei tra le stesse per migliorare la qualità dell'azione amministrativa a livello europeo con condivisione e sperimentazione di modelli innovativi.

La cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati Membri è strumento di effettività del diritto dell'Unione che può sostenere la realizzazione del mercato unico delle imprese che intendono divenire "fornitrici di commesse pubbliche". Da tali cooperazioni possono emergere anche nuovi modelli procedurali che inevitabilmente tenderanno ad integrare ed armonizzare le migliori prassi e gli atti delle amministrazioni coinvolte con effetti significativi sui mercati di riferimento (44).

(42) Cfr. Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione Europea, art. 41. Cfr.: BASSANINI, *Prefazione*, in *Lo spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di Chiti-Natalini, cit., 15 e 16, col richiamo alla realizzazione di una "Maastricht delle pubbliche amministrazioni" e alla possibile definizione nei Trattati di "standard di qualità e di efficienza minimi pur nel rispetto del pluralismo delle scelte operate da ciascun paese quanto ai modelli istituzionali e organizzativi e allo statuto dei dipendenti pubblici".

(43) Per sfruttare appieno il potenziale di tali mezzi sono stati ideati strumenti utilizzabili in tutti i settori tra cui figurano per lo scambio di informazioni tra le istituzioni, le agenzie e le pubbliche amministrazioni nazionali, il c.d. Programma IDABC, *Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens* il cui obiettivo è lo sviluppo di servizi di amministrazione on-line alle amministrazioni pubbliche, agli operatori economici e ai cittadini; *the Internal Market Information System* quale strumento di cooperazione europea per facilitare lo scambio di informazioni tra le amministrazioni pubbliche degli Stati UE: Cfr. La Comunicazione della DG Growth accessibile in [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8235&lang=en&title=European-Commission-launches-IMI-public-procurement-pilot-project](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8235&lang=en&title=European-Commission-launches-IMI-public-procurement-pilot-project), 20-04-2015. «Once registered in the system and depending on the national organisation of the use of IMI, they can: remove doubts surrounding the authenticity of a document or certificate provided by a tenderer; check that a company has the required technical specifications (fulfills national standards, labels, conformity assessments, etc.) or is suitable for carrying out the contract in question; verify that a company does not fall under any grounds for exclusion such as having been convicted for fraud; confirm the information from a previously submitted European standardised self-declaration of a tender». Inoltre la Commissione UE ha unificato in un unico programma l'*Interoperability Solutions for European Public Administrations – ISA programme* quaranta azioni riferite anche ad attività svolte in precedenti progetti finanziati dall'Unione Europea aventi come obiettivo l'interoperabilità delle informazioni delle amministrazioni pubbliche e la standardizzazione dei contenuti (cfr. Il programma ISA, [http://ec.europa.eu/isa/actions/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/actions/index_en.htm), il cui budget è di circa 160 milioni di Euro) in cui peculiare interesse hanno assunto quelle specificatamente rivolte a semplificare gli adempimenti in materia di contratti pubblici (cfr.: *Supporting cross-*

*border accessibility and interoperability in eProcurement*, accessibile in [http://ec.europa.eu/isa/actions/02-interoperability-architecture/2-11action\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/actions/02-interoperability-architecture/2-11action_en.htm) e “Towards a simple procurement eligibility assessment” accessibile in [http://ec.europa.eu/isa/actions/02-interoperability-architecture/2-16action\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/actions/02-interoperability-architecture/2-16action_en.htm)) soprattutto se di carattere transfrontaliero o transnazionale. Nell’ambito del mezzonato programma ISA sull’interoperabilità degli strumenti per le pubbliche amministrazioni in materia di contratti pubblici è presente l’azione “Greater clarity of evidence requirements in the EU public procurement” volta allo sviluppo di strumenti informatici (e-Certis) per semplificare la partecipazione alle procedure di scelta del contraente anche per le PMI. Si veda sul punto: [http://ec.europa.eu/isa/actions/02-interoperability-architecture/2-17action\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/actions/02-interoperability-architecture/2-17action_en.htm). LAFARGE, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, cit., 612-614; ove si rinvengono le forme di cooperazione amministrativa sviluppate a livello europeo dalla metà degli anni ‘90 ad oggi mediante l’utilizzo di databases.

(44) CAVALLO PERIN-RACCA, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, cit., 1457-1493.

#### 4. Dalla disciplina dell’in house providing alla cooperazione amministrativa europea.

Solo l’incontro tra una domanda e un’offerta economica di consumatori e produttori di beni e servizi impone la speciale disciplina sulla concorrenza tutte le volte in cui i primi siano amministrazioni aggiudicatrici (45) e il produttore un’organizzazione terza. È del tutto indifferente che il produttore terzo non persegua in via prevalente uno scopo di lucro, non abbia una formale struttura d’impresa o non assicuri una sua presenza continua sul mercato (46), o si configuri addirittura come pubblico potere (47), poiché ciò che assume rilievo è che voglia soddisfare una domanda economica di un’amministrazione aggiudicatrice (48).

Si è rimarcato (49) che le indicate ipotesi di esclusione dall’applicazione delle direttive appalti (50) debbano essere nettamente distinte dalla deroga ammessa per i casi di trattativa privata (51), poiché nelle prime ipotesi manca del tutto un rapporto tra amministrazione aggiudicatrice e mercato, nel secondo l’incontro tra domanda e offerta trova una disciplina di favore che esenta alcuni dei rapporti giuridici dall’osservanza della disciplina sulle gare pubbliche.

Correttamente intese le richiamate esclusioni sono norme di attuazione del riconosciuto principio di autonomia giuridica (autorganizzazione) (52) degli enti nazionali, regionali e locali, che le direttive stesse riconoscono espressamente (53), per liberamente (54) organizzare l’esecuzione dei propri lavori o servizi in conformità al diritto nazionale e dell’Unione, fermo restando l’osservanza del principio di proporzionalità e di conseguente motivazione delle ragioni che giustificano la scelta (55).

Il riconoscimento non è dato agli Stati membri, ma direttamente agli enti nazionali, regionali e locali, cui è riconosciuta dall’ordinamento dell’Unione europea l’autonomia giuridica (56) di scelta tra le modalità

ammesse dall’ordinamento stesso di produzione di beni o servizi.

Il riconoscimento è di un principio a carattere costituzionale che aveva già trovato enunciazione con riferimento all’includibile discrezionalità di organi e enti dell’amministrazione pubblica, nell’adozione dell’uno piuttosto che dell’altro criterio di scelta del contraente (57).

Riconoscimento dell’autonomia giuridica degli enti pubblici che reca con sé un altro principio costituzionale dell’amministrare pubblico e che è proprio degli ordinamenti moderni, che lega all’autonomia giuridica l’essenziale assunzione di responsabilità delle scelte che dalla stessa scaturiscono (artt. 28 e 54, Cost.) (58).

Nel caso in esame l’autonomia giuridica reca con sé l’assunzione di competenza e conseguente responsabilità giuridica di garantire un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità dei servizi d’interesse economico generale, nonché la parità di trattamento e la promozione dell’accesso universale dei diritti d’utenza (59) nei servizi pubblici (60).

Enti nazionali, regionali e locali possono decidere di espletare i loro compiti d’interesse pubblico secondo alternative ben note e ora esplicitate dalla direttiva: valendosi di risorse proprie o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici oppure conferendo l’incarico a operatori economici esterni.

Nella scelta di valersi di risorse proprie rientrano sia le forme di gestione a mezzo dei propri uffici (in economia), sia a mezzo di organizzazioni senza una personalità giuridica distinta dall’ente affidante, sia più in generale utilizzando persone giuridiche proprie che, come ricordato, da tempo sono definite gestioni in house providing (61).

Risorse proprie tra cui l’in house providing e cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici, quest’ultime intese nell’accezione non solo più conclusiva in ambito nazionale ma aperta a rapporti diretti tra amministrazioni appartenenti all’ordinamento di qualsiasi Stato membro e non ultime delle stesse istituzioni europee, poiché tutte – nelle differenti qualificazioni nazionali – rientrano nella definizione di PPP (Public-Public-Partnership; Partenariat Public-Public; Partenariato Pubblico Pubblico) (62) e da tempo sono chiamate a contribuire alla definizione dell’azione amministrativa pubblica europea (63).

(45) Amplius in CAVALLO PERIN-RACCA, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, cit., 1457-1493; C. Giust. CE, 7-12-2000, C 94-99, ARGE Gewässerschutz c. Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft (punto 38) che nega una discriminazione o una restrizione incompatibile con il Trattato nella possibilità per un organismo di diritto pubblico che riceva sovvenzioni pubbliche di partecipare ad una gara offrendo prezzi notevolmente inferiori rispetto ad altri (cfr. disciplina dell’offerta anomala o sul divieto di aiuti alle

imprese). C. Giust. CE, 18-12-2014, C-568/13, AO-Universitaria Careggi-Firenze c. Data Medical Service S.r.l., per la quale è contrario alla disciplina Ue escludere un'azienda sanitaria pubblica dalle gare a causa della sua natura di ente pubblico economico.

(46) C. Giust. UE, 23-12-2009, C-305/08, Conisma c. Regione Marche, p.ti 30 e 45.

(47) Cfr. C. St., sez. VI, 18-5-2015, n. 2515.

(48) Del pari indifferente è il regime di proprietà e la dir. 2014/24 ha cura di chiarire che la stessa non richiede la privatizzazione d'imprese pubbliche che forniscono servizi al pubblico.

(49) Concl. Avv. Gen. V. Trstenjak, 23-5-2012, C-159/11, *Asl Lecce e Università del Salento c. Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce*, p.to 49.

(50) Le direttive dell'Unione europea del 2014 nel disciplinare l'affidamento di appalti o concessioni pubbliche a terzi hanno per la prima volta espressamente escluso dall'applicazione delle norme sia l'affidamento in house providing sia l'accordo di cooperazione con altri enti pubblici per l'adempimento di servizi pubblici con obiettivi comuni dir. 2014/23/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio, 26-2-2014, *sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*, art. 17; dir. 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26-2-2014, *sugli appalti pubblici*, art. 12; dir. 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, 26-2-2014, *sui c.d. settori esclusi*, art. 28. Cfr. WIGGEN, *Directive 2014/24-EU: The New Provision on Cooperation in the Public Sector*, *Public Procurement Law Review*, 2014, 83 ss. L'espressione in house contract è per la prima volta nel Libro bianco 1998, nel quale la Commissione europea considera appalti in house quelli aggiudicati all'interno della Pubblica amministrazione, tra Amministrazione centrale e locale, ovvero tra Amministrazione ed una società interamente controllata dalla prima. Cfr. le conclusioni dell'Avv. Gen. S. Alber, in C. Giust. CE, 9-9-1999, C-108/98, *RISAN SRL c. Comune di Ischia*, per poi C. Giust. CE, 18-11-1999, C-107/98 *Teckal srl c. Comune di Viano e AGAC*; la vicenda è ricostruita in CAVALLO PERIN-CASALINI, *L'in house providing: un'impresa dimezzata*, *DAMM*, 2006, 51-97; NOGUERA DE LA MUELA, *Los encargos "in house" en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)*, *Revista de administración pública*, n. 182, 2010, 159 ss. Vi rientra, con una disciplina particolare, ogni joint venture costituita per almeno tre anni tra enti aggiudicatori: dir. 2014/23/UE, cit. art., 14; dir. 2014/24/UE, cit., art. 12.

(51) Dir. 2014/23/UE, cit., art. 31, 4° co., ss.; dir. 2014/24/UE, cit., art. 32.

(52) Non vi è obbligo di liberalizzare o esternalizzare i servizi d'interesse economico generale (*Parere del Comitato economico e sociale europeo del 26 aprile 2012 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'aggiudicazione dei contratti di concessione* COM(2011) 897 - 2011/0437 COD). dir. 2014/23/UE, cit.; Carta Europea delle autonomie locali, 15-10-1985, art. 2, ratificata in Italia con l. 30-12-1989, n. 439, artt. 1-3.

(53) Dir. 2014/23/UE, cit., art. 2.

(54) A seguito dell'abrogazione referendaria dell'art. 23 bis, d.l. 25-6-2008, n. 112, conv. in l. 6-8-2008, n. 133, nonché della incostituzionalità dell'art. 4 del d.l. 13-8-2011, n. 138, conv. in l. 14-9-2011, n. 148, l'in house ritorna ad essere oggi disciplinato dai principi e dalle norme di dettaglio dell'U.E. C. St., sez. V, 30-9-2013, n. 4832; C. St., sez. VI, 11-2-2013, n. 762; C. Cost., 26-1-2011, n. 24; amplius CAVALLO PERIN, *Il modulo "derogatorio": in autoproduzione o in house providing, in L'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica*, a cura di Bonura-Cassano, Torino, 2011, 119-135; Id., *I servizi pubblici locali: modelli gestionali e destino delle utilities, in L'integrazione degli ordinamenti giuridici in Europa*, a cura di Portaluri, Napoli, 2014, 23-40.

(55) C. St., sez. V, 22-1-2015, n. 257; C. St., sez. V, 30-9-2013, n. 4832; C. St., sez. VI, 11-2-2013, n. 762.

(56) ALB. ROMANO, «Autonomia nel diritto pubblico», in *Digesto/pubbl.*, II, Torino, 1987, 31 ss.

(57) C. Giust. CE, 7-10-2004, *Sintesi S.p.A. v. Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici*, C-247/02; C. Giust. UE, V, 26-3-2015, *Ambisig c. Nersant*, C-601/13.

(58) MERUSI, *Pubblico e privato nell'istituto della responsabilità amministrativa ovvero la riforma incompiuta*, *DAMM*, 2006, 1; SARDELLI, *Danno diretto o indiretto: la Suprema Corte ribadisce il discrimine tra giurisdizione contabile ed ordinaria*, *GCo*, 2015, 464.

(59) Dir. 2014/23/UE, cit., art. 2.

(60) La locuzione servizi pubblici non è consueta nel diritto dell'Unione europea; per gli obblighi di servizio pubblico: cfr. Commissione UE, *L'applicazione delle norme dell'UE in materia di aiuti di Stato ai servizi di interesse economico generale dopo il 2005 e i risultati della consultazione pubblica*, 23-3-2011.

(61) C. Giust. CE, 18-11-1999, C-107/98, *Teckal c. Com. Viano e AGAC*; C. St., sez. V, 6-5-2002, n. 2418; C. St., sez. VI, 11-2-2013, n. 762; C. St., sez. VI, 25-1-2005, n. 168; C. St., sez. V, 11-5-2007, n. 2334.

(62) Commissione UE, Documento di lavoro del 4-10-2011, della DG Mercato interno e servizi concernente l'applicazione del diritto UE in materia di appalti pubblici ai rapporti tra amministrazioni aggiudicatrici ("cooperazione pubblico-pubblico").

(63) Art. 5, art. 6, art. 197, TFUE su cui *supra* par. 1.

### 5. La cooperazione amministrativa tra centrali di committenza di diversi Stati membri per l'aggiudicazione e l'esecuzione di contratti pubblici.

Il partenariato pubblico-pubblico trova una disciplina speciale ove la cooperazione tra amministrazioni di diversi Stati membri abbia ad oggetto l'aggiudicazione e l'esecuzione di un contratto pubblico per la soddisfazione congiunta di un interesse pubblico comune (64).

La soluzione anche in questo caso trae spunto dalle sentenze della Corte di Giustizia (65), in ragione della richiamata causa costitutiva del rapporto, con soluzione che anticipa la norma generale e astratta contenuta nella nuova direttiva sugli appalti pubblici (66), ma che soprattutto riafferma un principio proprio della cultura istituzionale dell'amministrazione pubblica comune a molti Stati dell'Europa continentale e che dall'ordinamento dell'Unione Europea ritorna all'ordinamento dei singoli Stati Membri (67), ricordando la disciplina nazionale che, fin dai primi anni del secolo scorso, escludeva dall'obbligo di gara gli atti associativi costitutivi dei consorzi (68). Le nuove norme (69) legittimano esplicitamente le amministrazioni aggiudicatrici a sviluppare procedure di partecipazione utili alle amministrazioni di più Stati membri, aggregando o coordinando una domanda pubblica di prestazioni che favorisce la realizzazione del mercato interno del procurement europeo (70). La cooperazione dal lato della domanda pubblica può contribuire anche all'obiettivo di tutela della concorrenza di operatori economici di differenti Stati Membri dal momento che non è risultato sufficiente assicurare la partecipazione tramite forme di cooperazione dal lato dell'offerta (es. associazioni temporanee d'impresa). La cooperazione amministrativa tra amministrazioni aggiudicatrici na-

zionali (domanda) prima ancora della integrazione tra imprese (offerta) può contribuire alla “integrazione tra mercati rilevanti”, in un contesto in cui la stessa la cooperazione in un sistema di competenze organizzato in rete assurge a presupposto dell’individuazione di ordinamenti giuridici capaci di superare i preesistenti nazionalismi amministrativi (71).

La cooperazione dal lato della domanda pubblica consente di superare le barriere di ordine giuridico, connesse ai «conflitti tra diverse disposizioni nazionali» (72), e pratico, riconducibili alle barriere linguistiche (73), che hanno limitato (74) tale cooperazione, benché implicitamente ammessa già dalla dir. 2004/18/CE e dai principi dell’ordinamento dell’Unione Europea (75).

I modelli giuridici per gli acquisti aggregati possono prefigurare, in base alle disposizioni della nuova direttiva, forme di coordinamento volte alla definizione di specifiche tecniche comuni con procedure di appalto distinte, gare delegate ad altra amministrazione aggiudicatrice, l’acquisto di beni e servizi da centrali di committenza anche ubicate in altri Stati Membri o ancora l’istituzione di soggetti congiunti tra cui i gruppi europei di cooperazione territoriale o altri soggetti istituiti in base al diritto nazionale o dell’Unione (76).

Si tratta di nuovi modelli di cooperazione pubblico-pubblico di tipo orizzontale tra più amministrazioni aggiudicatrici che realizzano un sistema di gare aggregate, superando il modello di gara individuale della singola amministrazione aggiudicatrice. Tale cooperazione può svilupparsi anzitutto attraverso gli *appalti congiunti occasionali* che pur non costituendo “sistemi di acquisizione sistematici e istituzionalizzati” come le centrali di committenza (77) consentono a due o più amministrazioni aggiudicatrici di “eseguire congiuntamente alcuni appalti specifici” (78), con scelta che può risultare di favore per il perseguimento di interessi specifici comuni nonché per lo sviluppo di progetti innovativi. L’attuazione congiunta di una procedura di appalto in nome e per conto di tutte le amministrazioni interessate o effettuata da una di esse in nome e per conto proprio e delle altre determina una responsabilità congiunta in capo alle stesse per l’adempimento degli obblighi derivanti dalla direttiva e dai principi europei (79). Al contrario si configura una responsabilità esclusiva delle singole amministrazioni aggiudicatrici per le procedure o parti di procedura che non siano attuate congiuntamente (80).

Il fondamento tali forme di cooperazione tra amministrazioni pubbliche, da tempo, è stato individuato nelle tradizioni giuridiche nazionali negli accordi amministrativi tra le stesse.

Si è detto che nell’ordinamento giuridico italiano il riferimento è alla disciplina degli accordi tra ammini-

strazioni pubbliche disciplinati dalla legge generale sull’attività amministrativa (81) ed in ambito locale in quella delle convenzioni tra comuni (82), mentre nell’ordinamento europeo tale possibilità si riconduce ai principi europei sul mercato interno e di tutela della concorrenza, mediante l’aggregazione di una “domanda pubblica” a livello europeo (83), e nell’interesse pubblico ad una cooperazione tra centrali di committenza (84) che favorisca l’adeguatezza delle strutture competenti in termini di risorse umane con professionalità necessarie e di beni e servizi (85) e la partecipazione delle imprese, per lo sviluppo e innovazione nel mercato interno (86). La cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici è strumentale all’individuazione del livello di aggregazione adeguato, anche oltre quello nazionale che potrebbe risultare inadeguato per l’acquisizione di prestazioni innovative o in relazione a mercati ove significativi scostamenti di prezzi evidenzino disfunzioni nel confronto concorrenziale (accordi orizzontali tra operatori economici, intese, cartelli) (87).

Nel mercato dei contratti pubblici l’aggregazione della domanda consente di realizzare economie di scala, riducendo i prezzi e i costi delle transazioni, ma anche di sviluppare professionalità adeguate e strategie nella definizione di specifici obiettivi da perseguire mediante le gare pubbliche (sociali, ambientali, di innovazione, di favore alla partecipazione dei PMI, con previsione di lotti adeguati) (88).

Le forme di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati Membri consentono l’aggiudicazione di appalti anche mediante accordi quadro, o sistemi dinamici di acquisizione, che possono favorire la condivisione dei rischi in particolare per sviluppare appalti innovativi (89). Si stabilisce in particolare che, salvo *trattati internazionali tra Stati Membri*, gli elementi essenziali del rapporto giuridico tra amministrazioni aggiudicatrici debbano essere definiti in un *accordo tra amministrazioni aggiudicatrici* (90).

Tale accordo – costitutivo di un raggruppamento di acquisto – definisce le responsabilità delle parti e le pertinenti disposizioni nazionali applicabili, l’organizzazione interna della procedura, la distribuzione di lavori, servizi e forniture oggetto dell’appalto e la conclusione dei contratti, le responsabilità e il diritto o i diritti nazionali applicabili da indicare nei documenti di gara delle relative procedure (91). Si apre così anche a forme di competizione tra discipline giuridiche di differenti ordinamenti, per la scelta di quella applicabile, favorendo l’integrazione mediante la necessaria armonizzazione delle clausole dei documenti di gara e di contratto che si sviluppa per la realizzazione comune di procedure di gara e la definizione delle parallele condizioni di esecuzione (92). Tale modello è stato recentemente attuato in un pro-

getto finanziato dalla Commissione Europea (progetto HAPPI) (93) che rappresenta una prima concreta esperienza di appalto pubblico congiunto transfrontaliero la cui elaborazione è stata sviluppata da un consorzio di partner europei composto da organizzazioni pubbliche di acquisto (centrali di committenza) operanti nel settore della sanità, da esperti nel settore degli appalti pubblici e dell'innovazione e da istituzioni accademiche (94). Questo primo esempio di appalto congiunto transfrontaliero ha avuto ad oggetto l'acquisto di soluzioni innovative nel settore dell'invecchiamento attivo e in buona salute ed è stato preceduto da un'accurata analisi di mercato, nonché dalla realizzazione di uno studio giuridico sui diversi modelli di aggregazione nazionali ed europei per individuare quello maggiormente adeguato al consorzio. Il modello giuridico prescelto ha condotto alla costituzione di un raggruppamento di acquisto europeo tra le centrali di committenza partner del progetto aperto all'adesione di altri Stati Membri sulla base dell'istituto francese del *groupement de commandes* (95).

L'accordo ha avuto ad oggetto la delega alla centrale di committenza francese della competenza sullo svolgimento della procedura di selezione del contraente per l'aggiudicazione di un accordo quadro chiuso, con più lotti, (senza obbligo di acquisto) con un solo operatore, in conformità al diritto dell'Unione Europea e al diritto nazionale francese, con una significativa armonizzazione delle clausole del bando e dei documenti di gara per il superamento delle barriere giuridiche e linguistiche assicurando anche la pubblicazione del bando in tre lingue differenti. Si è prevista nei documenti di gara l'applicazione del diritto nazionale di ciascun paese di destinazione della prestazione oggetto di appalto specifico o di ordinativo, con la conseguente esecuzione (96).

Rientra tra le forme di cooperazione tra amministrazioni di differenti Stati membri, anche non istituzionalizzate o convenzionali, *la possibilità di aderire alle attività svolte da centrali di committenza anche ubicate in altri Stati Membri* (97).

La direttiva esclude espressamente che gli Stati Membri possano vietare alle proprie amministrazioni di utilizzare attività di centralizzazione delle committenze offerte da organizzazioni professionali di acquisto ubicate in uno degli Stati Membri dell'Unione Europea (98) che assume peculiare rilevanza proprio in relazione agli appalti pubblici di interesse sovranazionale (99). L'espressa previsione del "divieto di vietare" esplicita il favore per questa forma di cooperazione che può migliorare i risultati e cogliere tutti i vantaggi del mercato interno (100).

La prospettiva apre a forme di concorrenza che possono svilupparsi dal lato della domanda pubblica, che rappresenta l'antecedente logico-giuridico dell'offer-

ta e che consente alle amministrazioni di aderire ad accordi quadro conclusi da centrali di committenza in Europa, come alternativa per la soddisfazione del fabbisogno di ciascuna amministrazione aggiudicatrice che prelude alla prospettazione della "gara delle gare" o gara di secondo livello (101).

È evidente che simili forme di collaborazione richiedono un'espressa previsione nei documenti di gara da parte delle amministrazioni aggiudicatrici che vorranno assicurare una simile opportunità alle imprese partecipanti alla procedura selettiva, aprendo a nuove forme di circolazione di prodotti e prestazioni già "garate" che potranno più facilmente accedere a mercati differenti in altri Stati Membri. L'attuazione di simili forme di cooperazione permette di definire reti fra amministrazioni aggiudicatrici o fra centrali di committenza nello spazio amministrativo europeo. Sorprende che tali opportunità non siano colte e sviluppate nelle loro più estese opportunità come in altri ordinamenti e nel recepimento italiano delle Direttive europee sui contratti pubblici e si consenta la mera adesione ad accordi quadro aggiudicati da centrali di committenza che svolgano attività di grossisti (102) e non si preveda che «le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di utilizzare le attività di centralizzazione delle committenze offerte da centrali di committenza in un altro Stato membro» (103).

Le nuove forme di collaborazione amministrativa europea fra amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati Membri integrano e danno effettività all'intero corpus di regole sugli appalti pubblici, che hanno ridisegnato i procedimenti nazionali e le stesse regole sul processo (dir. n. 66/2007/CE) imponendo la correzione, l'annullamento ed il risarcimento del danno in caso di violazioni, con riconoscimento agli operatori economici di posizioni soggettive direttamente tutelate e perciò sottratte alla disponibilità degli Stati Membri e delle amministrazioni pubbliche (104) con l'obiettivo non realizzato di aprire il mercato interno degli appalti pubblici per le barriere (giuridiche e linguistiche) alla partecipazione alle gare di altri Stati membri da parte degli operatori economici che, anche ove multinazionali, hanno mantenuto la loro catena distributiva territoriale.

La cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri, soprattutto se centrali di committenza, è strumento per l'attuazione del mercato interno dei contratti pubblici può favorire riorganizzazioni strutturali e redistribuzioni delle competenze di acquisto per l'innovazione e la sostenibilità promuovendo l'attività transnazionale delle imprese (105), in particolare delle PMI innovative con la strutturazione delle gare europee in lotti territoriali, merceologici adeguati al mercato contribuendo al perseguimento dei correlati obiet-

tivi di crescita e sviluppo nello spazio amministrativo europeo.

(64) CAVALLO PERIN-RACCA, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, cit., 1457-1493.

(65) C. Giust. CE, 9-6-2009, C-480/06, Commissione c. Repubblica Federale di Germania, conosciuta anche come “caso Ambrurgo”, che ha escluso l’obbligo di gara per la costituzione del raggruppamento d’acquisto pubblico; amplius: CAVALLO PERIN, *I servizi pubblici locali: modelli gestionali e destino delle utilities*, cit., 23-40.

(66) Dir. 24/2014/UE, art. 12.

(67) CAVALLO PERIN, Relazione Conclusiva, in Atti del Convegno: *Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, Consiglio di Stato, Roma, 14-5-2014, accessibili in *Ius Publicum Network Review*, 38.

(68) DE GASPARE, «Consorzi amministrativi», in *Digesto/pubbl.*, Torino, 1989; CIVITARESE, sub art. 31, in *Commentario breve al testo unico sulle autonomie locali*, diretto da Cavallo Perin-A. Romano, *Breviaria Iuris*, Padova, 2006, 182.

(69) Dir. 2014/24/UE, artt. 37, 38 e 39.

(70) Dir. 2014/24/UE, considerando n. 71 ss.; CAVALLO PERIN, *A 150 anni dall’Unificazione amministrativa in Italia. L’organizzazione delle pubbliche Amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit.

(71) In questi termini: CAVALLO PERIN, *ibidem*, 6.

(72) Dir. 2014/24/UE, considerando n. 73. «L’aggiudicazione congiunta degli appalti pubblici da parte di amministrazioni aggiudicatrici appartenenti a diversi Stati membri si scontra attualmente con difficoltà specifiche di ordine giuridico riguardanti conflitti tra le diverse disposizioni legislative nazionali. Nonostante il fatto che la dir. 2004/18/CE consenta implicitamente appalti pubblici congiunti transfrontalieri, le amministrazioni aggiudicatrici si trovano tuttora di fronte a considerevoli difficoltà di ordine giuridico e pratico negli acquisti presso le centrali di committenza in altri Stati membri o nell’aggiudicazione congiunta di appalti pubblici. Al fine di permettere alle amministrazioni aggiudicatrici di sfruttare al massimo il potenziale del mercato interno in termini di economie di scala e di condivisione dei rischi e dei benefici, non da ultimo quando si tratta di progetti innovativi che comportano rischi di entità tale da non poter essere ragionevolmente sostenuti da un’unica amministrazione aggiudicatrice, è opportuno porre rimedio a dette difficoltà. Occorre pertanto stabilire nuove norme in materia di appalti congiunti transfrontalieri al fine di facilitare la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici e accrescere i vantaggi del mercato interno creando opportunità commerciali transfrontaliere per i fornitori e i prestatori di servizi».

(73) Cfr. l’annuncio della Commissione UE: «To increase transparency in public procurement opportunities, an online machine translation service will be available, free of charge, for all public procurement notices published in Tenders Electronic Daily (TED) from 15 January 2016. This service will be available from and to all 24 EU official languages».

(74) Per stimolare l’evoluzione dell’innovazione e assicurare la piena realizzazione del mercato interno è risultato strategico il sostegno all’istituzione di reti di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici di Stati Membri differenti. La Commissione UE ha supportato la creazione di tre reti transnazionali: “Enprotex”, per stimolare l’innovazione di prodotti tessili di protezione attraverso gli appalti pubblici volti a soddisfare le future esigenze dei servizi antincendio e di soccorso (<http://www.firebuy.gov.uk/home.aspx>); “Sci-Network” per sfruttare le innovazioni sostenibili nell’edilizia in relazione alla ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, materiali da costruzione innovativi, e l’uso dell’analisi del life-cycle analysis (LCA) e del life-cycle costing (LCC) (<http://www.iclei.org/index.php?id=796>); “Lcb -Healthca-

re “per stimolare la creazione di soluzioni innovative a basse emissioni per il settore sanitario. LAFARGE, *Administrative Cooperation between Member States and Implementation of EU Law*, cit., 600, sul c.d. rapporto Sutherland (cit.) per l’istituzione di un sistema generale di cooperazione amministrativa.

(75) Nel contesto delineato si richiamano i programmi quali il Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP – Competitiveness and Innovation Framework Programme, in <http://ec.europa.eu/cip/>). Cfr. anche: Programme for the Competitiveness of enterprises and SMEs (COSME) 2014-2020) e il Framework Programme for Research and Technological Development (FP7 – Framework Programme for Research and Technological Development (FP7), [http://ec.europa.eu/research/fp7/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/fp7/index_en.cfm)), poi nella Strategia Europa 2020 per l’identificazione, lo sviluppo e la sperimentazione di soluzioni innovative congiunte, con il supporto alle PMI, in particolare quelle innovative, sui mercati di riferimento, sostenendo con budget dedicati, gli Stati membri nell’acquisizione di prodotti innovativi. Fra le più avanzate sperimentazioni di appalti congiunti innovativi a livello transfrontaliero, il progetto HAPPI (Healthy Ageing – Public Procurement of Innovations (<http://www.happi-project.eu/>)) che per favorire l’innovazione di prodotto attiva una significativa innovazione della procedura di selezione del contraente svolta con un accordo quadro congiunto fra diversi Stati membri e aperto all’adesione degli altri, anticipando le soluzioni oggi disciplinate dalla nuova direttiva sugli appalti pubblici. Dir. 2014/24/UE, cit., Titolo II, Capo II, Tecniche e strumenti per gli appalti elettronici e aggregati (in part. art. 39). Dir. 2014/24/UE, cit., considerando 97.

(76) Dir. 2014/24/UE, considerando n. 71 e 73. Cfr. Commissione UE, Staff Working Paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities (“public-public cooperation”), cit., ove si distingue tra cooperazione per lo svolgimento di compiti di interesse pubblico in senso proprio e affidamento di attività che richiederebbero un confronto competitivo all’interno del mercato.

(77) Dir. 24/2014/UE, § 71.

(78) Dir. 24/2014, art. 38.

(79) Dir. 2014/24/UE, § 71 e art. 38 e 39.

(80) Dir. 24/2014/UE, considerando n. 71 «Ciascuna amministrazione dovrebbe avere la responsabilità esclusiva per quanto riguarda le procedure o parti di procedura che attua per proprio conto, quali l’aggiudicazione di un appalto, la conclusione di un accordo quadro, la gestione di un sistema dinamico di acquisizione, la riapertura di una gara nell’ambito di un accordo quadro o la scelta dell’operatore economico parte di un accordo quadro che sarà chiamato a svolgere un determinato compito».

(81) L. 7-8-1990, n. 241, *Norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*, art. 15.

(82) D.lg. 18-8-2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*, art. 30.

(83) Dir. 2014/24/UE, considerando n. 73. Cfr.: Commissione UE, Staff Working Paper concerning the application of EU public procurement law to relations between contracting authorities (“public-public cooperation”), cit. Cfr.: CAVALLO PERIN-CASALINI, *Control over In-house Providing Organisations*, cit., 227-241; Cfr. anche: N. BASSI, *Appalti pubblici comunitari (gli accordi internazionali in materia di)*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di Chiti-Cartei-Greco, Milano, 2007, 551 ss.; TÁTRAI, *Joint Public Procurement*, *Journal of the Academy of European Law*, 2015.

(84) RACCA, *Joint Procurement Challenges in the Future Implementation of the New Directives*, in *Modernising Public Procurement: the New Directive*, a cura di Lichère-Caranta-Treumer, Copenhagen, 2104, 234-235. Il ricorso alle centrali di committenza costituisce una forma di cooperazione pubblico-pubblico, con riferimento alla quale la Corte di Giustizia dell’UE ha già avuto modo di pronunciarsi sui rischi che possono derivare dalla col-

lusione tra soggetti pubblici C. Giust. CE, 14-10-2004, Commissione CE c. Kingdom of the Netherlands, C-113/02, escludendolo in alcuni casi: Giust. CE., 11-7-2006, Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) c. Commissione CE, C-205/03, § 26; C. Giust. CE, 26-3-2009, Selex c. Commissione CE – Eurocontrol, C-113/07 P, p.to 102. In entrambi i casi, la Corte ha affermato che «al fine di valutare la natura di tale attività di acquisto, non si deve separare l'attività di acquisto del prodotto dall'utilizzo successivo che ne è fatto, e che il carattere economico o non economico dell'utilizzo successivo del prodotto acquistato determina necessariamente il carattere dell'attività di acquisto». *Contra*: SÁNCHEZ GRAELLS, *Public Procurement and the EU Competition Rules*, Oxford, 2011, 150-151 e 165-166.

(85) RACCA, *Relazione*, in *Atti del Convegno: Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, cit., 12.

(86) CAVALLO PERIN, *Relazione Conclusiva in Atti del Convegno: Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, cit., 37. ALBANO-DINI-SPAGNOLO, *Strumenti a Sostegno della Qualità negli Acquisti Pubblici*, Quaderni Consip, 2008, I, 3; FIORENTINO, *Introduzione*, in *Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella repubblica federale*, a cura di Fiorentino, Bologna, 2011, 18; MAZZANTINI, *La spesa per consumi finali nella pubblica amministrazione: analisi del trend delle sue componenti e ruolo di Consip*, in *Gli acquisti delle amministrazioni pubbliche nella repubblica federale*, a cura di Fiorentino, cit., 53 ss.; RACCA-CAVALLO PERIN, *Organizzazioni sanitarie e contratti pubblici in Europa: modelli organizzativi per la qualità in un sistema di concorrenza*, in *I servizi sanitari. Organizzazione, riforme e sostenibilità: una prospettiva comparata*, a cura di Pioggia-Civitaresse Matteucci-Racca-Dugato, cit., 197.

(87) Cfr. dir. 24/2014/UE, cit.

(88) Strategie già descritte in RACCA, *Relazione al Convegno Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, Consiglio di Stato, Roma, 14-5-2014, cit., in part. 14 ss.

(89) Dir. 2014/24/UE, § 73.

(90) Dir. 2014/24/UE, art. 39, par. 4; dir. 2014/25/UE, art. 57, par. 4.

(91) Dir. 2014/24/UE, art. 39, par. 4; dir. 2014/25/UE, art. 57, par. 4.

(92) Su tali questioni si v. già RACCA, *Relazione*, in *Atti del Convegno: Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, cit., 11 ss. CAVALLO PERIN, *Relazione Conclusiva*, *ivi*, 38.

(93) Healthy Ageing – Public Procurement of Innovations (HAPPI) (<http://www.happi-project.eu/>) finanziato dalla Commissione EU – DG Imprese nell'ambito del Competitiveness and Innovation Framework Programme (CIP) – rif. Call ENT/CIP/11/C/N02C011.

(94) HAPPI ha 12 partner europei di Francia (Réseau des Acheurs Hospitaliers d'Ile-de-France, Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique (EHESP), BPIFRANCE), the Regno Unito (NHS Commercial Solutions, BITECIC Ltd), Germania (ICLEI – Local Governments for Sustainability), Italia (Università di Torino e Società di Committenza Regione Piemonte, SCR), Belgio (MercurHosp – Mutualisation Hospitalière), Lussemburgo (Fédération des Hôpitaux Luxembourgeois (FHL), Austria (The Federal Procurement Agency (FPA) – Associate partner) e Spagna (FIBICO – Associate partner). Per una descrizione delle attività di progetto si v. PONZIO, *Joint Procurement and Innovation in the new EU Directive and in some EU founded projects*, *Ius Publicum Network Review*, 2/2014, accessibile in [http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/20\\_03\\_2015\\_13\\_12-Ponzio\\_IusPub\\_JointProc\\_def.pdf](http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/20_03_2015_13_12-Ponzio_IusPub_JointProc_def.pdf), 1 ss.

(95) Ai sensi dell'art. 8 del *Code des marchés publics*, francese RACCA-PONZIO, *La mutualisation des achats dans le secteur de la*

*santé publique: les centrales d'achat et les accords-cadres dans une perspective comparative*, *Droit Administratif*, 2011, 7-12; PONZIO, *I modelli organizzativi di mutualisation degli acquisti nel settore sanitario e ospedaliero in Francia per la modernizzazione e professionalizzazione della fonction achat*, in *I servizi sanitari. Organizzazione, riforme e sostenibilità: una prospettiva comparata*, a cura di Pioggia-Civitaresse Matteucci-Racca-Dugato, cit., 254 ss. (96) Si veda l'aggiudicazione dell'accordo quadro HAPPI: <http://www.happi-project.eu/news-events/news/139-the-happi-contracts-are-awarded>.

(97) Artt. 37 e 39, § 2 dir. 2014/24/UE

(98) Art. 39 § 2, dir. 24/2014/UE Analoga previsione si ritrova con riferimento alle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (art. 57 § 2, dir. n.25/2014/UE) al fine di superare i “conflitti tra le diverse disposizioni legislative nazionali”. Si veda anche considerando n. 82.

(99) Dir. UE 24/2014, art. 14, 1° co., lett. a) e b). Dir. 24/2014/UE, considerando n. 69. RACCA, *Le centrali di committenza nelle nuove strategie di aggregazione dei contratti pubblici*, in *Italiade-cide – Rapporto 2015*, Bologna, 2015, 489 s.; ARROWSMITH, *The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and UK*, Londra, 2014, I, 380-381.

(100) Commissione UE, Riforma degli appalti pubblici, scheda n. 3: semplificazione delle norme per le amministrazioni aggiudicatrici, accessibile in [http://ec.europa.eu/internal\\_market/public-procurement/docs/modernising\\_rules/reform/fact-sheets/fact-sheet-3-simplification-public-purchasers\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/public-procurement/docs/modernising_rules/reform/fact-sheets/fact-sheet-3-simplification-public-purchasers_it.pdf).

(101) CAVALLO PERIN, *Relazione conclusiva*, al Convegno *Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove direttive*, cit., 36. *Id.*, *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa in Italia. L'organizzazione delle pubbliche Amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit., 7.

(102) Art. 37, 13° co., d.lg. 18-4-2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici); d.lg. 19-4-2017, n. 56 (disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50): 13. «Le stazioni appaltanti possono ricorrere ad una centrale di committenza ubicata in altro Stato membro dell'Unione europea solo per le attività di centralizzazione delle committenze svolte nella forma di acquisizione centralizzata di forniture e/o servizi a stazioni appaltanti».

(103) Così il recepimento del Regno Unito, Public Contracts Regulations 2015, art. 39, par. 3 e in Francia: Ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 sui marchés publics.

(104) Dir. 2007/66/CE, 11-12-2007 del Consiglio per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia d'aggiudicazione degli appalti pubblici. RACCA, *Le responsabilità delle pubbliche amministrazioni nella fase che precede la stipulazione del contratto pubblico*, in *Scritti in Onore di Giuseppe Palma*, Torino, 2012, III, 2650; *Id.*, *Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, in GAROFOLI-RACCA-DE PALMA, *Responsabilità della pubblica amministrazione e risarcimento del danno innanzi al giudice amministrativo*, Milano, 2003, 38 ss.; ROMANO TASSONE, *La responsabilità della P.A. tra provvedimento e comportamento (a proposito di un libro recente)*, *DAmM*, 2004; SANDULLI, *Il risarcimento del danno*, in *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, a cura di Greco, Milano, 2010, 67-102; *Id.*, *Il risarcimento del danno*, in *Il sistema della giustizia amministrativa negli appalti pubblici in Europa*, a cura di Greco, *Atti del convegno 20 maggio 2011 – Università degli Studi di Milano*, Milano, 2012, 31-56; PONZIO, *Il comportamento contraddittorio nella revoca dell'aggiudicazione di un appalto pubblico: la responsabilità precontrattuale e il danno risarcibile*, *UA*, 2013, 1085.

(105) CAVALLO PERIN, *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa in Italia. L'organizzazione delle pubbliche Amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, cit., 7.

## 6. Il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) per l'integrazione amministrativa europea.

Le nuove direttive in materia di appalti pubblici (sia la c.d. "Classical Directive" (106), sia la c.d. "Utilities Directive") (107) introducono anche una modalità di cooperazione che prevede l'istituzione di uno specifico soggetto giuridico congiunto quale il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT) o altri soggetti istituiti in base al diritto dell'Unione (108).

Nell'ordinamento europeo i GECT sono soggetti dotati di personalità giuridica istituiti per favorire la cooperazione transfrontaliera (109), transnazionale o interregionale. La cooperazione territoriale, obiettivo prioritario della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020 per la promozione di sinergie tra territori dei differenti Stati Membri nella realizzazione di progetti congiunti, prevede lo scambio di esperienze, costituzione di reti, lasciando alle pubbliche amministrazioni l'individuazione degli strumenti giuridici di cooperazione (110).

L'integrazione amministrativa delle funzioni fra livelli territoriali transnazionali ha trovato ostacolo nella complessità delle discipline giuridiche nazionali di istituzione e adesione ai GECT (111), forse mantenute per preservare le "prerogative sovrane" degli Stati Membri, che ne hanno così limitato l'applicazione (112). Di qui il recente intervento normativo dell'Unione Europea volto a semplificare la disciplina sulla costituzione ed il funzionamento di tali soggetti giuridici (113). Si è prevista l'approvazione tacita (silenzio assenso) da parte delle autorità nazionali competenti in assenza di contestazione (che deve essere debitamente motivata) (114), nonché una proroga del termine massimo per l'approvazione del GECT (115). I GECT possono essere istituiti da amministrazioni pubbliche (statali e locali), imprese pubbliche, organismi di diritto pubblico e da imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (116), con disposizione che innovando la precedente disciplina, introduce tra i proponenti anche gli Stati e le autorità nazionali. Si evidenzia la rilevanza europea del fenomeno della cooperazione che supera il contesto delle aree regionali e territoriali e le limitazioni connesse agli accordi che individuavano la cooperazione transfrontaliera unicamente tra aree territoriali (Regioni, Dipartimenti, ecc. ...) cofinanziati (117) ed apre a forme giuridiche poste per soddisfare interessi pubblici con cooperazioni di tipo strutturale che si possono sviluppare a rete anche sull'intero territorio dell'Unione Europea.

Presupposto per l'istituzione di tali soggetti giuridici è la stipulazione di una convenzione di cooperazione (118), su iniziativa dei suoi membri, che individua obiettivi, durata e condizioni di scioglimento, nonché le modalità di svolgimento dell'attività, che può ave-

re ad oggetto la realizzazione di programmi cofinanziati dall'UE (119) o di progetti di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale (120) anche non finanziati dall'UE (121), inclusa la cooperazione per la realizzazione di appalti o servizi pubblici (122). La convenzione definisce altresì il diritto applicabile individuandolo in quello dello Stato Membro in cui si trova la sede legale del gruppo (123) o dello Stato Membro in cui viene svolta l'attività (124).

Nell'ambito della cooperazione territoriale sostenuta dall'Unione Europea si possono distinguere i GECT che si occupano di "programmi" con un contenuto ampio e trasversale rispetto a quelli riferiti a "progetti" di cooperazione, in relazione a singole tematiche specificatamente individuate (125). Ulteriori differenze possono riguardare la forma giuridica di istituzione del GECT (126), la disciplina applicabile [di diritto pubblico (127) o privato] ed il regime di responsabilità cui sono soggetti tali enti (responsabilità sia limitata sia illimitata) (128). Sino ad oggi sono stati costituiti (129) GECT volti prevalentemente a realizzare cooperazione in limitati ambiti territoriali (130) ed in settori differenti (131). In particolare la cooperazione amministrativa si realizza nel settore turistico (132), per lo sviluppo sostenibile nel settore agricolo (133), per l'integrazione tra aree urbane e rurali (134), per la realizzazione di infrastrutture per lo sviluppo economico e sociale (135) o per la gestione di sistemi di trasporto transfrontalieri o la realizzazione di ospedali, di progetti di sviluppo transfrontalieri, sempre assicurando la circolazione delle esperienze e delle buone pratiche (136).

Pare di interesse evidenziare come tale strumento possa trovare applicazione per la "gestione congiunta dei servizi pubblici", con particolare riguardo ai servizi di interesse economico generale, che apre, come prospettato (137), a evoluzioni che possono condurre all'istituzione di GECT tra enti in-house per lo sviluppo di innovative forme di cooperazione nel settore dei servizi pubblici, al fine di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione Europea (138).

Nel settore degli appalti pubblici i GECT possono contribuire non solo allo sviluppo di cooperazioni tra amministrazioni aggiudicatrici tradizionali (Stato ed Enti territoriali), ma soprattutto tra organismi di diritto pubblico, assicurando sviluppi innovativi della funzione appalti con forme di cooperazione istituzionalizzata tra amministrazioni aggiudicatrici di Stati Membri differenti (139) che consentono di sviluppare l'organizzazione e l'attività dei soggetti giuridici competenti, quali le centrali di committenza che in tal modo possono superare i relativi limiti territoriali (140).

Le nuove direttive europee sugli appalti indicano

specificamente i GECT, o gli altri soggetti congiunti disciplinati dal diritto dell'Unione, come soggetti di cooperazione amministrativa istituzionalizzata per la stipulazione ed esecuzione dei contratti pubblici (141).

Il diritto applicabile alla procedura d'appalto può essere quello dello Stato in cui l'ente ha la sede sociale ovvero in quello dello Stato in cui esso svolge la propria attività. La disciplina individuata potrà essere applicata per un periodo indeterminato, se ciò è previsto nell'atto costitutivo dell'ente, ovvero per un periodo di tempo limitato, per talune tipologie di appalto o per singole procedure di gara. Tale disciplina è integrata dalle norme europee in materia di (conflitto di leggi) diritto internazionale privato (142), che consentono di scegliere di applicare un diritto diverso anche alla fase di esecuzione del contratto, che come noto non rientra nell'ambito dell'applicazione delle direttive europee, così favorendo una integrazione tra ordinamenti giuridici e stimolando una "concorrenza" nella scelta del diritto applicabile.

I modelli di cooperazione amministrativa possono sviluppare ulteriori forme di cooperazione orizzontale anche "di secondo livello" con la conclusione di accordi (143) e l'istituzione di reti tra centrali di committenza che istituiscono un GECT ed in seguito anche tra GECT omologhi per la realizzazione di strategie comuni per l'attuazione dello spazio amministrativo europeo nel settore dei contratti pubblici, assicurando efficienza e qualità ed integrità ai cittadini europei con la condivisione dei rischi connessi all'innovazione.

La cooperazione amministrativa europea pubblico-pubblico può rafforzare le professionalità delle amministrazioni pubbliche di perseguire gli interessi pubblici comuni ed attuare efficacemente il diritto dell'Unione mediante una sinergia positiva che rafforza reciprocamente la capacità di perseguire gli obiettivi di integrazione per sviluppo, crescita e innovazione nell'Unione Europea.

ROBERTO CAVALLO PERIN  
GABRIELLA M. RACCA

(106) Dir. 2014/24/UE, art. 39, par. 5.

(107) Dir. 2014/25/UE, art. 57, par. 5.

(108) CAVALLO PERIN-RACCA, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, cit., 1485. Dir. 24/2014/UE, art. 39, par. 5 «Se più amministrazioni aggiudicatrici di diversi Stati membri hanno istituito un soggetto congiunto comprendendo i gruppi europei di cooperazione territoriale di cui al reg. (CE) n. 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, o altri soggetti istituiti in base al diritto dell'Unione, le amministrazioni aggiudicatrici che partecipano, con una decisione dell'organo competente del soggetto congiunto, si accordano sulle norme nazionali applicabili alle procedure d'appalto di uno dei seguenti Stati membri: a) le disposizioni nazionali dello Stato membro nel quale il soggetto congiunto ha la sua sede sociale;

b) le disposizioni nazionali dello Stato membro in cui il soggetto congiunto esercita le sue attività».

(109) Reg. 1082/2006/CE, 5-7-2006, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT); Commissione UE, *European Territorial Cooperation. Building Bridges Between People*, 2011, in [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/information/pdf/brochures/etc\\_book\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/information/pdf/brochures/etc_book_fr.pdf). LANZONI, *Le forme della democrazia partecipativa nell'ambito della cooperazione transfrontaliera*, RiDPC, 2011, 503; COCCUCCI, *Nuove forme di cooperazione territoriale transfrontaliera: il Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale*, ivi, 2008, 891 ss.; SOVERINO, *I servizi pubblici nell'Euroregione: nuove prospettive di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera, tra Consiglio d'Europa e potere estero delle Regioni*, ivi, 2009, 17 ss.; DICKMANN, *Il gruppo europeo cooperazione territoriale (gect)*, FA C. St., 2006, 2901.

(110) Nella nuova politica di coesione sono prioritari: l'obiettivo "Investimenti per la crescita e l'occupazione", cui si riferiscono i programmi nazionali e regionali finanziati attraverso il FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), il FSE (Fondo Sociale Europeo) e il Fondo di Coesione; l'obiettivo a cui afferiscono i programmi di cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale finanziati dal FESR. Reg. 1303/2013/UE del 17-12-2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il reg. (CE) n. 1083/2006 del Consiglio; reg. 1304/2013/UE del 17-12-2013 relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il reg. (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.

(111) Parlamento UE, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, luglio 2015, 36-37; Committee of the Regions, *Conclusions of the Committee of the Regions about the Joint Consultation. The Review of Regulation (EC) 1082/2006 on the European Grouping of Territorial Cooperation*.

(112) Basate su forme giuridiche nazionali (associazioni, per esempio) in cui partner di diversi paesi partecipano, ovvero la cooperazione si su un accordo bilaterale valido entro il confine regionale.

(113) Reg. 1082/2006/CE, mod. da reg. 1302/2013/UE.

(114) Dopo 6 mesi in da parte delle autorità nazionali. Cfr. reg. 1302/2013/UE, art. 4, par. 3, a condizione che almeno lo Stato membro in cui la sede legale della proposta del GECT sarebbe situato approva formalmente la convenzione. CAVALLO PERIN-RACCA, *La cooperazione amministrativa europea nei contratti e servizi pubblici*, cit., 1487.

(115) Da tre a sei mesi. Questa estensione è motivata dal fatto che l'attuale periodo di tre mesi è stata raramente rispettata e rappresenta un ostacolo alla creazione di nuovi GECT.

(116) Reg. 1082/2006/CE, art. 3, come modificato dal reg. UE 1302/2013. L'approvazione della partecipazione ad un GECT composto da organismi di diritto pubblico, da parte delle autorità competenti a livello nazionale, richiede la presentazione alle autorità nazionali competenti di una proposta di convenzione del GECT, in cui è richiesta l'indicazione delle attività che lo stesso è chiamato a svolgere. In Italia, la Legge Comunitaria del 2008 (l. 7-7-2009, n. 88, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008, pubblicata nella *G.U.* n. 161 del 14-7-2009) ha previsto norme sulla procedura di autorizzazione nazionale della partecipazione ad un GECT, che dovranno però essere adattate in funzione della rinnovata disciplina europea del GECT ad opera di un nuovo regolamento.

(117) Esempi di tali accordi sono il Karlsruhe agreement (1997), Mainz agreement (1998), Isselburg-Anholt agreement (1991) e il Benelux agreement (1986).

(118) Reg. 1082/2006/CE, art. 8 come mod. dal reg. 1302/2013/UE. La convenzione precisa: la denominazione del GECT e la sua sede sociale; l'estensione del territorio in cui il GECT può espletare i suoi compiti; l'obiettivo e i compiti del GECT; la durata del GECT e le condizioni del suo scioglimento; l'elenco dei membri del GECT; l'elenco degli organi del GECT e le rispettive competenze; il diritto applicabile dell'Unione e quello nazionale dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale ai fini dell'interpretazione e dell'applicazione della convenzione; il diritto applicabile dell'Unione e quello nazionale dello Stato membro in cui operano gli organi del GECT; le disposizioni circa la partecipazione di membri di paesi terzi o dei PTOM, se del caso compresa l'identificazione del diritto applicabile qualora il GECT svolga compiti in paesi terzi o in PTOM; il diritto applicabile dell'Unione e quello nazionale direttamente pertinente alle attività del GECT svolte secondo i compiti specificati nella convenzione; le norme applicabili al personale del GECT nonché i principi che disciplinano le disposizioni relative alla gestione del personale e alle procedure di assunzione; le disposizioni circa la responsabilità del GECT e dei suoi membri; le opportune disposizioni in materia di riconoscimento reciproco, anche per quanto riguarda il controllo finanziario della gestione dei fondi pubblici; le procedure di adozione degli statuti e di modifica della convenzione. I compiti del GECT sono definiti dalla Convenzione approvata dai suoi membri. La loro delimitazione, punto delicato di bilanciamento tra le aspirazioni delle Regioni e l'integrità della sovranità e del controllo statale, viene specificata da numerose disposizioni ma resta nel complesso aperta a processi di cooperazione estesi e progressivi. I membri possono decidere all'unanimità di demandare l'esecuzione dei compiti ad uno dei suoi membri. S. CARREA, *La disciplina del gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) tra diritto dell'unione europea, autonomia statutaria e diritto internazionale privato: un tentativo di sintesi*, DCoI, 2012, 611.

(119) Commissione UE, *Note for guidance on the funding of joint EDF-ERDF projects 2014-2020*, 2014, cfr. TFUE, art. 159.

(120) Su disciplina istituzione e funzionamento: reg. CE 1082/2006, come mod. dal reg. 1302/2013/UE, in vigore dal 22-6-2014.

(121) Reg. 1082/2006/CE, considerando n. 7.

(122) In generale, ha membri in almeno due Stati membri, anche se sono previste norme specifiche quando sono coinvolti paesi vicini e paesi e territori d'oltremare.

(123) Entro 10 giorni lavorativi dalla registrazione o dalla pubblicazione della convenzione e degli statuti nel paese in cui il GECT ha la sede legale, il GECT lo notifica al Comitato delle regioni (CdR), che mantiene un registro dei GECT. Il CdR trasmette poi le informazioni all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, che pubblica un avviso nella Gazzetta ufficiale annunciando l'istituzione del GECT.

(124) L'organizzazione interna ed il funzionamento del GECT è invece disciplinata dal suo Statuto: reg. CE 1082/2006, art. 9 come modificato dal reg. UE 1302/2013 Lo Statuto di ogni GECT disciplina l'organizzazione interna individuando le competenze degli organi e il relativo funzionamento; le procedure decisionali e lingua/e di lavoro; le modalità di funzionamento e contratti di lavoro; i contributi finanziari, le norme applicabili in materia di contabilità e di bilancio. Gli statuti del GECT specificano come minimo: le modalità di funzionamento dei suoi organi e delle competenze di tali organi, nonché il numero di rappresentanti dei membri negli organi pertinenti; le relative procedure decisionali; la sua lingua o le sue lingue di lavoro; le disposizioni circa il suo funzionamento; le procedure riguardanti la gestione e l'assunzione del personale; le disposizioni circa il contributo finanziario dei propri membri; le norme applicabili in tema di contabilità e di bilancio per i propri membri; la designazione di un revisore dei conti indipendente esterno; le procedure di modifica del proprio statuto. Viene individuata un'assemblea costituita dai rappresentanti dei suoi membri e di un direttore che rappresenta il GECT, che redige altresì un bilancio annuale

sulla base della legislazione del paese ove ha sede sociale) e eventuali altri organi definendone le competenze: reg. 1082/2006/CE, art. 11 come modificato dal reg. 1302/2013/UE. La preparazione dei conti, compresi il rapporto annuale che li accompagna, la verifica e la pubblicazione di tali conti sono disciplinati dal diritto nazionale dello Stato membro in cui il GECT ha la sede sociale. Il bilancio è diviso in una componente di costi di funzionamento e, se necessario, una componente operativa.

(125) Il regolamento GECT in relazione all'oggetto della cooperazione, la disciplina è piuttosto generica facendo riferimento ad "azioni" di cooperazione generale senza distinguere tra tematiche di interesse trasversale e a lungo periodo o mediante attività specifiche.

(126) Parlamento UE, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, Luglio 2015.

(127) Committee of the Regions, *EGTC Monitoring Report 2012, 2013*, ove si segnala che la maggiore parte dei GECT costituiti siano soggetti giuridici di diritto pubblico.

(128) Reg. 1082/2006/CE, art. 12, modificato dal reg. 1302/2013/UE. Un GECT è responsabile dei suoi debiti. In caso di insolvenza i membri sono responsabili in funzione del proprio contributo (fissato negli statuti). È possibile tuttavia costituire un GECT "a responsabilità limitata" (inclusendo la dizione nella denominazione) a patto che almeno uno dei propri membri sia un organismo a responsabilità limitata.

(129) A novembre 2015 si contavano 57 GECT, di cui 24 costituiti dal 2013.

(130) Es. Ungheria e Francia. cfr. Parlamento UE, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, cit., 53 ss.

(131) GECT istituiti con focus tematici specifici: Grande Région EGTC costituito per la gestione di un progetto transfrontaliero; EGTC TATRY Ltd. quale agenzia per la gestione del Small Project Fund (SPF). Cfr. anche i GECT: Secrétariat du Sommet de la Grande Région, Parco Europeo/Parc Européen Alpi Marittime – Mercantour and Hospital de la Cerdanya.

(132) Cfr.: – EGTC Pirineus – Cerdanya; – EGTC ArchiMed; – EGTC TRITIA Ltd.; – ZASNET EGTC; – Territorio dei comuni: Comune di Gorizia, Mestna Občina; Nova Gorica e Občina šempeter-Vrtojba; – EGTC "Espacio Portalet"; – EGTC Spoločný region Ltd.; – EGTC "Euregio Senza Confini r.l. – Euregio Ohne Grenzen; mbH"; – Karst-Bodva EGTC; – ABAUJ-ABAÛJBAN EGTC Ltd.; – EGTC Pons Danubii; – Rába-Duna-Vág EGTC Ltd.; – EGTC Gate to Europe Ltd.; – BODROG-KÓZI EGTC Ltd.; – Eurocity of Chaves-VerIn EGTC; – EGTC Parc européen/Parco europeo Alpi Marittime; – Mercantour.

(133) Cfr.: – EGTC Euroregion Aquitaine-Euskadi; – EGTC "Euregio Senza Confini r.l. – Euregio Ohne Grenzen mbH"; – Banat-Triplex Confinium Ltd. EGTC; – Raba-Duna-Vag EGTC Ltd.

(134) Cfr.: – EGTC TRITIA Ltd.; – EGTC TATRY Ltd.; – EGTC Spoločný region Ltd.; – EGTC Karst-Bodva; – Pons Danubii EGTC.

(135) Cfr.: – EGTC TRITIA Ltd.; – EGTC Hospital de la Cerdanya – Karst-Bodva EGTC; – Territorio dei comuni: Comune di Gorizia, Mestna Občina Nova Gorica e Občina šempeter-Vrtojba; – EGTC "Espacio Portalet"; – Arrabona EGTC Ltd.; – Bánát-Triplex Confinium Ltd. EGTC; – Douero-Douro EGTC – EGTC Parc européen/Parco europeo Alpi Marittime – Mercantour.

(136) Parlamento UE, *European Grouping of Territorial Cooperation as an Instrument for Promotion and Improvement of Territorial Cooperation in Europe*, cit.

(137) V. *supra* par. 2.

(138) RACCA, *Joint Procurement Challenges in the Future Implementation of the New Directives*, in *Modernising Public Procurement: the New Directive*, a cura di Lichère-Caranta-Treumer, cit.,

225-254; reg. (UE) n. 1302/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17-12-2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi, art. 1, c. II.

(139) Dir. 2014/24/UE, art. 39, par. 5.

(140) Tale possibilità è espressamente disciplinata dal 1302/2013/UE.

(141) Reg. 1302/2013/UE, § 8; § 11; § 24: «La convenzione dovrebbe altresì elencare il diritto dell'Unione e nazionale applicabile concernente direttamente le attività del GECT svolte conformemente ai compiti stabiliti nella convenzione, compreso quando il GECT gestisce servizi pubblici di interesse generale o infrastrutture».

(142) Dir. 2014/24/UE, considerando 73.

(143) Si veda reg. 1302/2013/UE, considerando n. 5: «Ai sensi del regolamento (CE) n. 1082/2006, i GECT godono in ciascuno Stato membro della più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dal diritto nazionale di detto Stato membro, ivi compresa la possibilità di concludere accordi con altri GECT o con altre entità giuridiche allo scopo di realizzare progetti comuni di cooperazione per garantire, fra l'altro, un funzionamento più efficiente delle strategie macroregionali ivi compresa la possibilità di concludere accordi con altri GECT o con altre entità giuridiche allo scopo di realizzare progetti comuni di cooperazione per garantire, fra l'altro, un funzionamento più efficiente delle strategie macroregionali».

## Corruzione (dir. amm.)

**Bibliografia:** AJANI-CAVALLO PERIN-GAGLIARDI, *L'Università: un'amministrazione pubblica particolare*, in *Federalismi.it*, 2017; BARBERIS, *Gli infortuni della virtù. Corruzione, democrazia, diritti*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2016, 155-176; CANTONE, *La tutela del whistleblower: l'art. 54 del d.lg. n. 165 del 2001*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Mattarella-Pelissero, Torino, 2013, 243 s.; Id., *La nuova disciplina sui contratti pubblici e l'ANAC come autorità di regolazione*, in *La nuova disciplina dei contratti pubblici tra esigenze di semplificazione, rilancio dell'economia e contrasto alla corruzione*, *Atti del LXI convegno di Studi di scienza dell'amministrazione*, Varenna, 17/18/19-9-2015, Milano, 2016, 121 s.; CAVALLO PERIN, *L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari pubblici*, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di Merloni-Cavallo Perin, Milano, 2009; Id., *Crisis del Estado de Bienestar. El Papel del Derecho Administrativo*, in *Crisis económica y crisis del Estado de Bienestar. El Papel del Derecho Administrativo*, a cura di Piñar Mañas, Madrid, Editorial Reus, 2013, 147-170; Id., *Atti del convegno Appalti pubblici: innovazione e razionalizzazione. Le strategie di aggregazione e cooperazione europea nelle nuove Direttive*, Roma - Consiglio di Stato, 14-5-2014, accessibile in 2016 in *Ius Publicum Network Review*, 2016; CERULLI IRELLI, *Etica pubblica e disciplina delle funzioni amministrative*, in *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di Merloni-Vandelli, Firenze, 2010, 90; CLARICH-MATTARELLA, *La prevenzione della corruzione*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Mattarella-Pelissero, Torino, 2013, 60; CORRADINO-NERI, *L'ANAC nella riforma della disciplina dei contratti pubblici: il recepimento delle direttive appalti*, in *La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione*, a cura di Cantone-Merloni, Torino, 2015, 175 s.; DI CRISTINA, *Le misure urgenti sulla pubblica amministrazione - la nuova vita dell'ANAC e gli interventi in materia di appalti pubblici in funzione anticorruzione*, *GDAm*, 2014, 1019; GIANI, *Brief notes on the role of "protocols of legality" in Italy*, in *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts*, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 397-412; MANGANARO, *La corruzione in Italia*, *FA*, 2014, 1861; Id., *Perspectives on fighting corruption in public contracts in Italy*, in

*Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing corruption concerns in Public Procurement Internationally*, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 53 s.; MARCIAS, *La disciplina del whistleblowing tra prospettive di riforma e funzioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, in *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, a cura di Nicotra, Torino, 2016, 173 s.; MASSERA, *Gli statuti delle società a partecipazione pubblica e l'applicazione delle regole amministrative per la trasparenza e l'integrità*, in *I controlli sulle società pubbliche*, diretto da Auletta, Bologna, 2017, 45; MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007; Id., *The Italian efforts on anti-corruption, in Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 61 s.; MERLONI, *I piani anticorruzione e i codici di comportamento, misure specifiche di contrasto alla corruzione nelle amministrazioni pubbliche*, *DPP*, 2013, 4 s.; Id., *Le misure amministrative di contrasto alla corruzione* (Intervento al 59° Convegno di Varenna 21-9-2013), *ASTRID Rassegna* n. 189/2013 e *RCC*, 2013, 1-24; MERLONI-VANDELLI, *Pubblica amministrazione: il contrasto alla corruzione*, in *Per il governo del paese*, a cura di Basanini, Firenze, 2013; NICOTRA (a cura di), *L'Autorità Nazionale Anticorruzione. Tra prevenzione e attività regolatoria*, Torino, 2016; PARISI, *Il whistleblowing: vincoli internazionali, adattamento interno, attitudine culturale*, in *Il whistleblowing come strumento di lotta alla corruzione*, a cura di Fraschini-Parisi-Rinoldi, Acireale-Catania, 2011, 77 s.; Id., *An international perspective on the main functions of the Italian national anti-corruption authority in the prevention of corruption in public procurement*, *DCoI*, 2015, 1053; PARISI-CHIMENTI, *Il ruolo dell'ANAC nella prevenzione della corruzione in materia di appalti pubblici*, *DCoI*, 2015, 419 s.; PIGNATTI, *Due convegni su «corruzione e crisi sistemica» e «indagini sulla corruzione negli appalti pubblici»*, *RTDP*, 2015, 1148 s.; RACCA, *Disciplina e onore nell'attuazione costituzionale dei codici di comportamento*, in *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, a cura di Merloni-Cavallo Perin, Milano, 2009, 250 s.; Id., *Il diritto amministrativo della prevenzione e del contrasto alla corruzione nei contratti pubblici*, relazione al corso monografico *Trasformazione e razionalizzazione della Pubblica Amministrazione nelle recenti manovre finanziarie. Dalla spending review alle leggi per la crescita e la stabilità del Paese*, SPISA, Bologna, 11-5-2013; Id., *La prevenzione e il contrasto della corruzione nei contratti pubblici (art. 1, commi 14-25, 32 e 52-58)*, in *La legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione*, a cura di Mattarella-Pelissero, Torino, 2013, 125-151; Id., *Corruption in public procurement systems as a betrayal of the solidarity principle* relazione all'interno della sessione *Corruption of Rules and Corruption of People* coordinata da G. Amato all'Inaugural Conference - 2014 International Society of Public Law (ICONS), Firenze, 26/28-6-2014; Id., *Dall'Autorità sui contratti pubblici all'Autorità Nazionale Anticorruzione: il cambiamento del sistema*, *DAm*, 2015, 345-387; Id., *Le centrali di committenza nelle nuove strategie di aggregazione dei contratti pubblici*, in *Italiadecide - Rapporto 2015*, Bologna, 489 s.; RACCA-CAVALLO PERIN, *Corruption as a violation of fundamental rights: reputation risk as a deterrent against the lack of loyalty*, in *Integrity and Efficiency in Sustainable Public Contracts. Balancing Corruption Concerns in Public Procurement Internationally*, a cura di Racca-Yukins, Bruxelles, 2014, 23 s.; RACCA-CAVALLO PERIN-ALBANO, *Public Contracts and International Public Policy Against Corruption*, in *Transnational Law of Public Contracts*, a cura di Audit-Schill, Bruxelles, 2016, 845 s.; Alb. ROMANO, *Presentazione*, in *L'azione amministrativa*, a cura di Alb. Romano, Torino, 2016, XXIII-XXIV; YUKINS, *Corruption in public procurement: improving governments ability to manage the risks of corruption*, *Risk Management International Conference*, Torino, 5/6-5-2016, *Ius Publicum Network Review*, 2016; ZITO, *Il rating d'impresa nel sistema degli appalti pubblici: un contributo per la sua definizione e messa in opera*, in *Giustamm.it*, 2016.

**Legislazione:** l. 6-11-2012, n. 190 (disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione); d.lg. 14-3-2013, n. 33 (riordino della disciplina riguar-