

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2020 - Anno XLI

ORGANISMI DI DIRITTO PUBBLICO: LA PROBLEMATICAZIONE INTERPRETAZIONE DEL REQUISITO TELEOLOGICO

di Ersilia Sanginario

Sommario: — 1. Introduzione — 2. Nozione e disciplina degli organismi di diritto pubblico — 3. L'influenza pubblica dominante — 4. La personalità giuridica — 5. Il requisito teleologico

1. Introduzione

L'obiettivo europeo, volto alla realizzazione di un mercato unico, il cui principale fondamento consiste nel rispetto e nella tutela della concorrenza, ha imposto il divieto per gli Stati membri di apprestare aiuti finanziari alle imprese, così da non turbare l'equilibrio che deve crearsi tra gli operatori economici. Di conseguenza, è scaturito un cambiamento nel diritto pubblico dell'economia, che ha portato lo Stato ad usufruire, sempre più, di strumenti privatistici nell'erogazione di servizi; non potendo più intervenire in maniera diretta sul mercato, sono sorti nuovi soggetti di diritto, modificando, in questo modo, l'apparato dell'attività di gestione dell'impresa pubblica.¹ L'utilizzo di strumenti appartenenti alla sfera del diritto privato, in luogo dei poteri autoritativi, sopperisce alla necessità di svolgere l'esercizio dell'impresa in maniera più efficace ed efficiente,

¹ DEODATO C., *Le società pubbliche. Il regime dei contratti*, in www.giustamm.it.

nonché di conformarsi ai principi europei, che disapprovano ogni forma di vantaggio in favore delle amministrazioni pubbliche che svolgono attività concorrenziali.² Per cui, questi nuovi soggetti che operano sul mercato, in seguito al fenomeno delle privatizzazioni e delle ibridazioni dei modelli amministrativi, hanno creato dei veri e propri fenomeni di "smembramenti amministrativi"³, contribuendo a creare una situazione incerta. Per tale ragione, si è sentita la necessità di operare un inquadramento per queste categorie di soggetti, cercando di individuare delle caratteristiche tali da discernere la natura pubblica o privata di un determinato operatore economico⁴. Nasce, in questo modo, la figura dell'organismo di diritto pubblico, avente la finalità di classificare quei soggetti che, pur essendo formalmente privati, sono caratterizzati da una forte ingerenza del potere pubblico, tanto da farli entrare nel novero delle amministrazioni aggiudicatrici tenute all'applicazione della normativa sull'evidenza pubblica. Tale categoria di derivazione comunitaria è stata creata con lo specifico intento di evitare, nel numero maggiore di casi, ipotesi di elusioni delle norme sull'aggiudicazione di contratti pubblici. Con l'organismo di diritto pubblico si snida "la pubblicità reale che si nasconde sotto diverse forme"⁵, così da evitare che il regime concorrenziale sia falsato per l'attività di soggetti, che pur appartenendo formalmente a categorie di diritto privato, non seguano gli schemi tipici imprenditoriali⁶.

2. Nozione e disciplina di organismi di diritto pubblico

² MITROTTI A., *Natura giuridica della Figc come organismo di diritto pubblico*, in *Diritto.it*, 2017, pp. 2-3.

³ MAMELI B., *L'organismo di diritto pubblico. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003, p. 1.

⁴ MERUSI F., *La legalità amministrativa. Altri sentieri interrotti*, Bologna, 2012, p. 52.

⁵ TORREGROSSA, *Gli appalti nel settore energetico*, in *Rass. giur. enel*, 1994, p. 3.

⁶ Corte di Giustizia, sentenza del 1/2/2001, causa 237/99.

Il primario obiettivo della politica unionale, ovvero la creazione di un mercato unico, era inizialmente tutelato tramite una disciplina che prevedeva tassativamente le cosiddette "amministrazioni aggiudicatrici", ovvero quei soggetti pubblicistici che, per la loro natura, devono seguire regole differenti dai soggetti privati, in modo da non alterare l'equilibrio concorrenziale, essenziale per le finalità europee. La fonte di riferimento era la direttiva comunitaria 71/305/CEE, in materia di appalti, la quale annoverava tra i soggetti destinatari delle sue prescrizioni lo Stato, gli enti pubblici territoriali e le sole persone giuridiche incluse rigorosamente nell'allegato I⁷. Per quanto tale sistema tassativo garantisse la certezza del diritto, non riusciva però a soddisfare la reale finalità di tutela della concorrenza, in quanto rimanevano esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, quei soggetti che, pur avendo delle caratteristiche tipiche degli enti pubblicistici, non possedevano i requisiti formali, previsti dalla normativa europea, per definirsi tali.⁸ Così, al fine di evitare possibili elusioni della normativa comunitaria e distorsioni della concorrenza, la Corte di Giustizia, con la sentenza Beentjes del 20/9/1988, causa 31/87⁹, inizia l'opera di ampliamento del novero

⁷ *"In tutti gli Stati membri : le associazioni di diritto pubblico costituite dagli enti pubblici territoriali come le associazioni di comuni, i consorzi intercomunali, i Gemeindeverbande (...) In Italia : — le università statali, gli istituti universitari statali, i consorzi per i lavori interessanti le università, — gli istituti superiori scientifici e culturali, gli osservatori astronomici, astrofisici, geofisici o vulcanologici, — gli « Enti di riforma fondiaria », — le istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza."*

⁸ LA ROSA G., *L'Organismo di diritto pubblico. La non industrialità nella giurisprudenza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2007, pp. 293-318.

⁹ La questione pregiudiziale, sollevata dall'Arrondissementsrechtbank dell'Aia e rimessa alla Corte di Giustizia europea, era sorta nella controversia tra l'impresa Beentjes BV e il Ministero dell'agricoltura e della pesca dei Paesi Bassi e riguardava l'interpretazione della direttiva comunitaria 71/305/CEE, in materia di appalti. L'impresa Beentjes BV lamentava la mancata aggiudicazione di un appalto di lavori pubblici, nonostante avesse presentato l'offerta più bassa, configurandosi, in questo modo una violazione della suddetta direttiva. L'Arrondissementsrechtbank, quindi,

dei soggetti a cui applicare la disciplina degli appalti. Con tale decisione, infatti, si ritiene necessaria *"un'interpretazione funzionale"* della nozione di Stato e, infatti, al punto 12 sottolinea che *"un organismo le cui funzioni e la cui composizione sono, come nella fattispecie, contemplate dalla legge e che dipende dalla pubblica amministrazione per quanto riguarda la nomina dei suoi membri, la garanzia degli obblighi derivanti dai suoi atti e il finanziamento degli appalti ch'esso ha il compito di aggiudicare rientri nella nozione di Stato ai sensi della summenzionata disposizione, anche se formalmente non fa parte dello Stato."* Di conseguenza, il legislatore europeo, accogliendo tale interpretazione giurisprudenziale, colma le lacune della precedente disciplina e con la direttiva 89/440/CE all'articolo 1 lettera b)¹⁰ fornisce una definizione nuova di amministrazione aggiudicatrice, ampliando l'ambito soggettivo di applicazione della normativa sugli appalti. In questo modo viene introdotta una nuova categoria di persone giuridiche, ossia gli organismi di diritto pubblico, i quali non sono classificabili in elenchi

sospendeva il procedimento e, nel punto che in tale contesto interessa, domandava alla Corte *"Se un ente che presenti le caratteristiche di una "commissione locale"... sia da considerare o meno come rientrante nella nozione di " Stato " o di "enti pubblici territoriali" ai sensi della direttiva 71/305/CEE del 26 luglio 1971 (GUL 185, pag. 5)"*.

¹⁰ *"Si considerano "amministrazioni aggiudicatrici" lo Stato, gli enti locali, gli organismi di diritto pubblico nonché le associazioni costituite da detti enti od organismi di diritto pubblico.*

Per organismo di diritto pubblico si intende qualsiasi organismo:

- istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, e - dotato di personalità giuridica, e - la cui attività è finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione è soggetta a controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico.

Gli elenchi degli organismi o delle categorie di organismi di diritto pubblico che possiedono i requisiti di cui alla presente lettera, secondo comma figurano nell'allegato I. Questi elenchi devono essere il più completi possibile e possono subire revisioni secondo la procedura di cui all'articolo 30 ter. A tal fine, gli Stati membri notificano periodicamente alla Commissione le modifiche apportate ai suddetti elenchi;"

prestabiliti, ma vengono individuati tramite indici rilevatori che spetterà al giudice, caso per caso, identificare. La presenza di quest'ultimi deve essere cumulativa, in quanto essi coesistono in un ente contemporaneamente, essendo necessari gli uni a definire meglio gli altri.¹¹ Tali indici consistono nel perseguire interessi generali aventi carattere non industriale e commerciale, nel possedere una personalità giuridica e nello svolgere un'attività che sia controllata, gestita o finanziata, in modo maggioritario, dallo Stato, dagli enti locali o da altri organismi di diritto pubblico. Tale categoria di soggetti era stata introdotta nel nostro ordinamento con l'articolo 3, comma 26, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, in seguito al recepimento dalle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE, mentre attualmente è disciplinata dall'articolo 3, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 50 del 2016 in recepimento dell'articolo 2, par. 1, n. 4 della direttiva 2014/24/UE, dell'articolo 3 par. 4 della direttiva 2014/25/UE e dell'articolo 6, par. 4 della direttiva 2014/23/UE.

Quindi, alla luce della normativa nazionale ed europea sopracitata, ai fini della qualificazione di un soggetto come organismo di diritto pubblico, questo deve possedere, cumulativamente, tre requisiti: quello teleologico, ovvero deve essere stato istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, quello personalistico, ossia deve possedere personalità giuridica e il requisito dell'influenza dominante, consistente nello svolgere un'attività che sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure nell'avere una gestione soggetta al controllo di questi ultimi o, infine, nell'essere dotato di un organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza costituito da membri

¹¹ MARCHEGIANI G., *La nozione di Stato inteso in senso funzionale nelle direttive comunitarie in materia di appalti pubblici e sua rilevanza nel contesto generale del diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 1243.

designati, più della metà, dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

3. L'influenza pubblica dominante

La sottoposizione dell'ente all'influenza pubblica dominante, si configura nel caso in cui vi sia un finanziamento pubblico maggioritario ovvero un controllo pubblico sulla gestione o, ancora, la nomina della maggioranza dei membri dell'organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza da parte del soggetto pubblico. Tali indici rivelatori costituiscono diverse forme di influenza pubblica, per cui non devono essere presenti cumulativamente, ma basta che si sostanzino almeno uno di essi per asserire la sussistenza del requisito¹². Il finanziamento pubblico maggioritario è l'aspetto che riscontra maggior profili problematici. In primo luogo, bisogna distinguere i finanziamenti pubblici da altre forme di contributi, quali quelli erogati dalla pubblica amministrazione come corrispettivo per lo svolgimento di una determinata controprestazione. In quest'ultimo caso, infatti, non si sostanzierà alcuna forma di influenza pubblica, essendo le risorse fornite sulla base di uno scambio economico, che ben potrebbe sussistere anche tra privati¹³. I finanziamenti che, invece, integrano il requisito dell'influenza dominante, non presuppongono alcuna controprestazione e, secondo la giurisprudenza comunitaria, sono tali anche quei contributi che non provengono direttamente dalla pubblica amministrazione, ma sono da quest'ultima imposti, tramite

¹² CARANTA R., *Contratti pubblici (ad vocem)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2008, pp. 251-252.

¹³ DELLA SCALA M. G., *Organismo di diritto pubblico (ad vocem)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 2010, p. 350.

la legge, a soggetti terzi¹⁴. Tali forme di erogazione di risorse denotano, quindi, una dipendenza del soggetto beneficiario dal potere pubblico, quando corrispondono alla maggioranza dell'entrate dell'ente, che potrebbero spingere quest'ultimo ad essere condizionato, nella scelta del contraente, dal suo finanziatore pubblico¹⁵. L'esistenza di tali contributi incide anche sul rischio d'impresa, che, come vedremo nei paragrafi successivi, rappresenta un indice rivelatore del carattere non economico e non industriale degli interessi che persegue il soggetto, in quanto permette all'ente di fare affidamento su risorse aggiuntive nel caso in cui non riesca a coprire i costi con i ricavi derivanti dallo svolgimento della sua attività.¹⁶ Il secondo profilo di difficile interpretazione riguarda il valore percentuale da attribuire all'espressione "in modo maggioritario", affinché un finanziamento pubblico possa definirsi prevalente. Secondo la Corte di Giustizia¹⁷, tale espressione assume il significato corrispondente a "più della metà", dovendo, quindi, applicare un criterio squisitamente quantitativo che tenga in considerazione tutte le entrate percepite dall'ente, comprese quelle scaturenti dall'attività commerciale. Tale tesi è corroborata dalla nozione di impresa pubblica, contenuta nell'articolo 1, sub 2)¹⁸, della

¹⁴ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 13 dicembre 2007, C-337/06, Bayerischer Rundfunk e altri c. GEWA - Gesellschaft für Gebäudereinigung und Wartung mbH.

¹⁵ Corte di Giustizia CE, 3 ottobre 2000, causa C-380/98, University of Cambridge C. H.M. Treasury. Il caso concerne il procedimento proposto dall'Università di Cambridge davanti alla High Court of Justice riguardo alla decisione presa dal H.M. Treasury, ovvero il Ministero delle Finanze del Regno Unito, di far rimanere le università del Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord nell'elenco degli organismi di diritto pubblico.

¹⁶ CASALINI D., *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, 2003, p. 207.

¹⁷ Corte di Giustizia CE, 3 ottobre 2000, causa C-380/98, University of Cambridge C. H.M. Treasury

¹⁸ "Le imprese pubbliche: le imprese su cui le autorità pubbliche possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante perché ne hanno la proprietà, o hanno in esse una partecipazione finanziaria, oppure in conseguenza delle norme che disciplinano le imprese in questione. L'influenza dominante è presunta quando le autorità pubbliche, direttamente o indirettamente, riguardo ad un'impresa: — detengono la maggioranza del capitale sottoscritto dall'impresa,

direttiva n. 93/38/CEE, secondo cui potrà essere presunta l'influenza pubblica dominante quando le autorità pubbliche *"detengono la maggioranza del capitale sottoscritto dall'impresa, oppure controllano la maggioranza dei voti cui danno diritto le parti emesse dall'impresa"*.¹⁹

4. La personalità giuridica

Il secondo elemento, necessario all'identificazione dell'organismo di diritto pubblico è il possesso della personalità giuridica. Questo profilo non comporta particolari problemi interpretativi, se non quello attinente alla possibilità di ricomprendere nella nozione di organismo di diritto pubblico le persone giuridiche con natura privatistica. Sebbene il giudice europeo non dia importanza a tale tematica, in quanto ritiene ininfluenta la forma giuridica di diritto interno, nel panorama italiano la questione ha suscitato un ampio dibattito. Parte della dottrina propende per la tesi gestionale, anche se ormai minoritaria, secondo cui la forma societaria, avendo in sé una natura imprenditoriale, non potrebbe essere in nessun modo compatibile con il concetto di organismo di diritto pubblico.²⁰ Questa interpretazione appare, però, ancorata ad una visione troppo formale, trovandosi in contrasto con l'opinione comunitaria, che non solo è solita valorizzare gli aspetti sostanziali, ma ha anche proceduto ad allargare notevolmente l'ambito soggettivo di applicazione della normativa sui

oppure — controllano la maggioranza dei voti cui danno diritto le parti emesse dall'impresa, oppure — hanno il diritto di nominare più della metà dei membri del consiglio di amministrazione, del consiglio direttivo o del consiglio di vigilanza".

¹⁹ CASALINI D., *L'organismo di diritto pubblico, l'impresa pubblica e la delimitazione soggettiva della disciplina sugli appalti pubblici*, in *Foro amm. CDS*, fascicolo 12, 2003, p. 3827.

²⁰ POLICE A., *Dai concessionari di opere pubbliche alle società per azioni «di diritto speciale»: problemi di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 1996, 159 ss., in part. 184 ss.

contratti pubblici. Tale approccio del legislatore comunitario risponde all'esigenza di dover dare consistenza a concetti astratti e ambigui, la cui resa risulta ancor più complessa a causa della necessità di adottare nozioni comuni ad ordinamenti tra loro differenti, come quelli degli Stati membri²¹. Oltretutto, l'utilizzo di classificazione formalistiche potrebbe dare adito a manovre elusive della disciplina in questione da parte di Stati membri che spesso affidano l'esercizio delle proprie funzioni a soggetti con caratteristiche differenti dai normali enti pubblici. Per tale ragione, la tesi maggioritaria e condivisibile è quella funzionale, secondo cui possono essere inquadrati nella categoria degli organismi di diritto pubblico, tutti gli enti che rispondano ai requisiti sostanziali previsti, ovvero che pongano in essere un'attività finalizzata al soddisfacimento di interessi generali aventi carattere non economico e non industriale.²² Tale interpretazione è stata avallata anche dalle Sezioni Unite della Cassazione²³, la quale, riprendendo l'orientamento della Corte di Giustizia²⁴, afferma che non è *"la veste giuridica che conta, quanto l'effettiva realtà interna dell'ente e la sua preordinazione al soddisfacimento di un certo tipo di bisogni, cui anche le imprese a struttura societaria sono in grado di provvedere (...) visto che per la qualificazione di un ente come organismo di diritto pubblico non è necessario che il perseguimento di finalità generali assurga a scopo esclusivo, potendo coesistere con lo svolgimento, anche prevalente, di attività industriali o commerciali"*.

²¹ SORACE D., *L'ente pubblico tra diritto comunitario e diritto nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, pp. 374-375.

²² SORACE D., *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, pp. 51 ss.

²³ Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 7 ottobre 2008, n. 24722.

²⁴ Corte di Giustizia, 15 maggio 2003, causa C-214/2000. Il caso concerne il ricorso, nei confronti del Regno di Spagna, diretto ad affermare il mancato rispetto, da parte di quest'ultimo, delle misure necessarie idonee a conformarsi alle disposizioni degli artt. 1 e 2 della direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, riguardanti l'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori.

5. Il requisito teleologico

Il requisito teleologico, necessario per individuare l'organismo di diritto pubblico, corrisponde all'essere "*istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale*"²⁵. In primis, bisogna soffermarsi sulla prima parte di questo inciso, ovvero sul soddisfacimento di "*esigenze di interesse generale*". Tale locuzione aveva suscitato dei dubbi inerenti alla natura di tale interesse generale, ovvero se dovesse avere un carattere nazionale e, quindi, variare in base alle esigenze di ogni singolo stato membro, oppure se dovesse assumere un carattere sovranazionale, divenendo, quindi, portatore delle esigenze comunitarie.²⁶ Sul punto è intervenuta la Corte di Giustizia nel caso *Truley*²⁷, stabilendo la necessità di dotare tale nozione di un'interpretazione comunitaria, in modo da assicurare l'autonomia e l'omogenea applicazione del diritto comunitario; se, infatti, il concetto di interesse generale fosse stato interpretato, in maniera differente da ogni singolo Stato sarebbe venuta meno quell'uniformità dell'ordinamento giuridico necessaria ad evitare distorsioni della concorrenza.

Inizialmente, si sosteneva che tale interesse generale fosse di per sé bastevole per soddisfare il requisito in questione, in quanto il carattere non industriale e non commerciale degli interessi costituiva

²⁵ Articolo 3, *comma 1, lett. d)* del d.lgs. n. 50 del 2016.

²⁶ LA ROSA G., *op. cit.*, pp. 299-300.

²⁷ Corte di giustizia, sentenza 27/02/2003, causa 373/00. Nella causa pendente dinnanzi al Vergabekontrollsenat des Landes Wien (Austria) tra Adolf Truley GmbH e Bestattung Wien GmbH, è stata sollevata dinnanzi alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale inerente all'interpretazione dell'art. 1, lett. b), della direttiva del Consiglio 14 giugno 1993, 93/36/CEE, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture.

una mera delucidazione della nozione di bisogni generali, nella natura dei quali era già compresa tale accezione negativa, la quale risultava del tutto irrilevante ai fini dell'inquadramento di un soggetto nella categoria degli organismi di diritto pubblico.²⁸ Con il tempo, tale tesi venne abbandonata in favore di un orientamento che attribuì maggior rilievo al carattere negativo della definizione; secondo quest'ultimo, infatti, il perseguimento di interessi generali è già insito nella soggezione dell'ente all'autorità pubblica, da cui discende automaticamente la sua funzionalizzazione all'interesse pubblico, altrimenti risulterebbe ingiustificata l'ingerenza pubblica nel sistema dell'ente.²⁹ Anche la giurisprudenza, sia nazionale sia europea³⁰, sostiene la tesi secondo cui è necessario porre in essere un duplice accertamento, che deve dimostrare, in primis, la funzionalizzazione dell'ente all'interesse collettivo e, se presente, valutare la natura non industriale e non commerciale di tali esigenze. La prima sentenza in cui la Corte di Giustizia si pronuncia in tal senso è quella relativa al caso BFI Holding³¹, nella quale il giudice comunitario sancì che *"l'art. 1, lett. b), secondo comma, della direttiva 92/50 dev'essere interpretato nel senso che il legislatore ha operato una distinzione tra i bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o*

²⁸ CASTELLANETA M., *L'interpretazione dei criteri necessari per la qualificazione dell'organismo di diritto pubblico: recenti chiarimenti dalla Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Riv. trim. app.*, 1998, p. 735.

²⁹ GAROFOLI R., *Organismo di diritto pubblico: il recente allineamento tra giudice comunitario e nazionale e i profili ancora problematici*, in *Il nuovo diritto degli appalti pubblici dopo la direttiva unificata n. 18/2004* di GAROFOLI R. e SANDULLI M.A., Giuffrè, Milano, 2005, p. 185.

³⁰ Corte di Giustizia, sentenza 10 novembre 1998, causa 360/96; Corte di Giustizia, sentenza 10 maggio 2001, cause riunite C-233/99 e C-260/99; Corte di Giustizia, sentenza 22 maggio 2003, causa C-18/01; Consiglio di Stato, Sezione VI, 19 maggio 2008, n. 2280.

³¹ Corte di Giustizia, sentenza 10 novembre 1998, causa 360/96. Il Gerechtshof di Arnhem, nel caso sorto tra la Gemeente Arnhem e la Gemeente Rheden e la BFI Holding BV, sottopone alla Corte di Giustizia, tra le tante, la questione pregiudiziale riguardante l'interpretazione degli artt. 1, lett. b), e 6 della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, avente ad oggetto le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi.

commerciale, da un lato, e i bisogni di interesse generale aventi carattere industriale o commerciale, dall'altro", altrimenti "non l'avrebbe specificato, poiché in tale prospettiva, questo secondo elemento della definizione non presenterebbe alcuna utilità".

Il caso italiano dell'Ente Fiera di Milano è emblematico in relazione ai problemi interpretativi relativi al requisito teleologico. Inizialmente, il Consiglio di Stato³², si era espresso in favore della qualificazione di tale ente come organismo di diritto pubblico, modificando la sentenza del giudice a quo.³³ La sua motivazione poggiava sulla natura degli interessi per cui l'ente è stato istituito, ovvero interessi generali³⁴, che ne permettevano la qualificazione come organismo di diritto pubblico, a nulla rilevando che l'attività concretamente esperita dall'ente fieristico avesse un carattere commerciale, vertendo sulla locazione degli spazi espositivi.³⁵ L'interpretazione appena esposta, però, è in contrasto con il dato normativo, che, in considerazione di quanto illustrato in precedenza in dottrina e in giurisprudenza, riconosce pari dignità ad entrambi i requisiti specificati nella disposizioni, trovandosi, quindi, in contrasto con l'interpretazione data a livello comunitario in materia di enti fieristici³⁶. Successivamente,

³² Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza del 21 aprile 1995, n. 353, avente ad oggetto la controversia inerente all'affidamento di un appalto per la costruzione di padiglioni espositivi.

³³ Tar Lombardia, Sezione I, sentenza 24 marzo 1994, n. 221, nella la quale il giudice amministrativo aveva riconosciuto l'Ente autonomo Fiera di Milano come fondazione privata, priva di natura pubblicistica, discendendo da tale decisione l'impossibilità di applicare la normativa in materia di appalti di lavori pubblici e la conseguente attribuzione della questione al giudice ordinario.

³⁴ Tra i bisogni del cui soddisfacimento l'ente si occupa, il più rilevante consiste nel *"promuovere lo sviluppo economico, favorendo la conoscenza dei prodotti dell'industria italiana e straniera da parte dei commercianti e di una consistente massa di consumatori, con la realizzazione di un punto di incontro tra produttori, venditori e acquirenti"*.

³⁵ MAMELI B., *Gli enti fieristici e le procedure dell'evidenza amministrativa*, in *Giurisprudenza italiana*, 1995, III, 525 ss.

³⁶ Decisioni della Commissione delle Comunità europee, 71/337/CEE, CEMATEX, in *G.U.C.E.*, Serie L, n. 277 del 1971; 71/498/CEE, UNIDI, in *G.U.C.E.*, Serie L, n. 228 del 1975; 77/722/CEE, BPICA, in *G.U.C.E.*, Serie L, n. 299 del 1977; 83/666/CEE, SMM & T., in *G.U.C.E.*, Serie L, n. 376 del 1983; 86/499/CEE, VIFKA, in *G.U.C.E.*,

viene ribadita la qualificazione di tale ente tra gli organismi di diritto pubblico dal Tar Lombardia³⁷, adducendo, stavolta, una motivazione differente, che non va ad inficiare l'essenzialità del requisito del carattere non economico e non industriale degli interessi. Il giudice amministrativo di primo grado, infatti, discostandosi da quanto in precedenza asserito dal Consiglio di Stato circa il carattere economico dell'attività effettivamente esperita dall'ente, ha respinto l'idea che l'attività di promozione e di incentivo di determinati settori economici e produttivi possa rientrare tra le attività economiche e industriali, così come interpretate a livello comunitario, in quanto non è volta *"alla soddisfazione diretta della domanda di servizi del singolo cittadino-consumatore"*. Tali opzioni ermeneutiche, per la criticità insita nelle loro affermazioni, vengono superate, in primis dal Consiglio di Stato³⁸, il quale esclude l'applicazione della normativa sugli appalti pubblici all'ente fieristico, non potendo quest'ultimo rientrare tra gli organismi di diritto pubblico, poiché svolge attività consistenti nella *"promozione e... commercializzazione di prodotti e servizi, complementare all'attività produttiva imprenditoriale"* e, quindi, classificabili come commerciali. Anche le Sezioni Unite della Cassazione³⁹, convengono con l'interpretazione appena citata; l'ente fieristico, infatti, secondo la Corte, pur perseguendo interessi di natura generale per il cui soddisfacimento è istituito, pone in essere un'attività squisitamente commerciale, poiché volta a soddisfare esigenze proprie del mercato.⁴⁰ Infine, sul punto interviene la Corte di Giustizia⁴¹, la quale esclude la natura di organismo di diritto pubblico

Serie L, n. 291 del 1986; 18 settembre 1987, Internationale Dentalschau, in *G.U.C.E.*, serie L, n. 293 del 1987; 69/90/CEE, EMO, in *G.U.C.E.*, Serie L, n. 69 del 1990.

³⁷ TAR Lombardia, Milano, Sezione III, 17 novembre 1995, n. 1365.

³⁸ Consiglio Stato, Sezione VI, 17 settembre 1998, n. 1267.

³⁹ Sezioni Unite di Cassazione, 4 aprile 2000, n. 97.

⁴⁰ MAMELI B., *L'ente Fiera di Milano estromesso dall'organismo di diritto pubblico*, in *Urbanistica e appalti*, n. 7, 2000.

⁴¹ Corte di Giustizia, 10 maggio 2000, cause riunite n. C-229/99 e 260/99.

dell'Ente Fiera, considerato che opera in regime concorrenziale con altri enti fieristici, poiché pur non perseguendo "*scopi lucrativi, opera, come emerge dall'art. 1 del proprio statuto, secondo criteri di rendimento, di efficacia e di redditività*" e, infine, in quanto "*l'organizzazione di fiere, di esposizioni e di altre iniziative analoghe costituisce un'attività economica che consiste nell'offrire servizi sul mercato*".⁴²

Il caso degli enti fieristico dimostra che la maggiore difficoltà a livello interpretativo risiede, quindi, nello stabilire cosa si intenda effettivamente per interessi non commerciali e non industriali e quale tipo di attività può essere finalizzata al soddisfacimento di tali categorie di bisogni. Il tema è tuttora dibattuto, seppur stemperato dagli interventi della giurisprudenza sia comunitaria sia nazionale. La prima sentenza degna di nota è quella della Corte di Giustizia sul caso *Mannesmann*⁴³, nella quale la Corte classifica la Tipografia di Stato austriaca come un organismo di diritto pubblico. Una volta riconosciuti, in capo a quest'ente, il possesso della personalità giuridica e la sottoposizione all'influenza dominante dello Stato, il giudice comunitario si esprime in senso positivo sul problematico requisito del soddisfacimento di interessi generali, con carattere non economico e non industriale: nonostante la Tipografia agisca tramite un apparato imprenditoriale e segua le consuete regole del

⁴² MANGANI R., *I giudici comunitari si sono pronunciati su due domande pregiudiziali*, in *Edilizia e territorio*, n. 20, 2001.

⁴³ Corte di Giustizia delle Comunità europee, 15 gennaio 1998, causa C-44/96, *Mannesmann Anlagenbau Austria AG c. Strohal Rotationsdruck GesmbH*. La questione pregiudiziale, sollevata dal *Bundesvergabeamt*, il giudice austriaco, è sorta in occasione della controversia insorgente tra l'associazione austriaca delle imprese industriali d'impianti edilizi e la Tipografia di Stato austriaca. Quest'ultima, ente economico, sia dedito alla produzione e all'edizione di libri e giornali, che istituzionalmente preposto alla produzione di stampati oggetto di segreto di Stato in favore dell'amministrazione federale, acquisiva la *Strohal Gesellschaft mbH* tramite la quale costituiva, nello stesso anno, la *Strohal Rotationsdruck GesmbH*. Il caso concerne proprio l'indizione di una gara di appalto per la progettazione e l'esecuzione degli impianti tecnici volti a dar inizio all'attività della società appena costituita e la conseguente qualificazione o meno dell'ente come amministrazione aggiudicatrice.

commercio, non opera in un contesto competitivo, svolgendo un'attività preposta istituzionalmente a soddisfare in esclusiva le esigenze dell'amministrazione austriaca e non volta ad assolvere alle richieste della collettività, ovvero dei consumatori.⁴⁴ Per quanto questa pronuncia, possa fare un passo avanti nell'interpretazione della nozione di interessi non economici e non industriali, dando particolare risalto al fattore della non competitività, non riesce, però, a fare chiarezza su quale sia il reale significato di tale requisito⁴⁵. A tal fine, bisognerà attendere la sentenza della Corte di Giustizia in relazione al caso Taitotalo⁴⁶. Il giudice comunitario, infatti, chiarifica la nozione in questione, affermando che gli interessi perseguiti da un ente possono definirsi non industriali e non commerciali, quando corrispondono ad esigenze soddisfabili *"in modo diverso dall'offerta di beni o servizi sul mercato"* e quando sono eseguiti direttamente dallo Stato o tramite *"l'influenza determinante"* di quest'ultimo⁴⁷. La Corte, quindi, si sofferma sul contesto e sulle modalità di svolgimento dell'attività posta in essere, ritenendo che la caratteristica di operare in un contesto non concorrenziale sia certamente rilevante, potendo costituire un indice rivelatore della natura non commerciale e non industriale degli interessi, ma non sia da sola sufficiente a

⁴⁴ GUCCIONE G., *Gli organismi di diritto pubblico nella normativa comunitaria sugli appalti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1998, n. 5, pp. 437 ss.

⁴⁵ GAROFOLI R., *L'organismo di diritto pubblico: orientamenti interpretativi del Giudice comunitario e dei Giudici italiani a confronto*, in *Foro italiano*, 1998, IV, p. 133.

⁴⁶ Corte di Giustizia, Sezione V, 22 maggio 2003, C-18/2001, Taitotalo Oy. La questione pregiudiziale, sollevata dal Kilpailuneuvosto, Consiglio per la concorrenza finlandese, inerisce all'interpretazione dell'art. 1, lett. b), della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, in materia di appalti pubblici e riguarda la controversia intercorsa tra contrappone le società Arkkitehtuuritoimisto Riitta Korhonen Oy, Arkkitehtitoimisto Pentti Toivanen Oy e Rakennuttajatoimisto Vilho Tervomaa, ovvero "Korhonen e a" e la società Varkauden Taitotalo Oy, ossia "Taitotalo". Nel caso specifico, quest'ultima non aveva considerato l'offerta, proposta dalle società sopracitate, in relazione ad un appalto avente ad oggetto la prestazione di servizi di pianificazione e di costruzione di un progetto immobiliare.

⁴⁷ Vedasi anche la sentenza della Corte di Giustizia, Sezione sesta, 16 ottobre 2003, causa C-283/00, Siepsa.

dimostrarlo. Per cui, secondo la Corte, ai fini di inquadrare la nozione in questione, bisognerà indagare sull'esistenza di tre fattori, ovvero che l'ente non operi in normali condizioni di mercato, che non persegua scopi di lucro e che non subisca le perdite connesse all'esercizio dell'attività d'impresa.⁴⁸ La presenza di questi tre fattori sanciscono la necessità di controllare e verificare che l'ente, nel momento in cui si trova a stipulare un contratto di lavori, servizi e forniture, scelga il contraente che maggiormente soddisfa i suoi interessi, senza alcun tipo di discriminazione, rimanendo così sciolto da possibili pressioni politiche che potrebbero indurre a favorire determinati operatori economici nazionali⁴⁹; in questo modo si tutela il principale obiettivo comunitario, che, come ampiamente esposto, risiede nella creazione del mercato unico europeo, avallando una modalità di aggiudicazione dei contratti che si basi su criteri oggettivi che garantiscano il perseguimento di obiettivi economici o anche di carattere sociale ed ambientale.⁵⁰

Alla luce di quanto appena detto, secondo parte della dottrina⁵¹, risulta particolarmente rilevante, tra i tre requisiti sopracitati, l'assenza del rischio di impresa, ovvero il rischio che assume l'imprenditore, durante l'esercizio della propria attività, consistente nel non riuscire, nel medio e lungo periodo, a ricavare un profitto in relazione ai costi effettivamente sostenuti⁵²; tale pericolo induce il soggetto ad agire secondo una logica economica, in quanto, non

⁴⁸ FERRARI G. e GAROFOLI R., *Manuale di diritto amministrativo*, XII edizione, 2019, pp. 194-195.

⁴⁹ SORACE D., *L'ente pubblico tra diritto comunitario e diritto nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 377.

⁵⁰ FIDONE G., *Gli appalti verdi all'alba delle nuove direttive: verso modelli più flessibili, orientati a scelte eco-efficienti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, pp. 819 ss.

⁵¹ PALAZZO D., *La rilevanza del rischio economico nella definizione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina sui contratti pubblici e del diritto della concorrenza*, in *Diritto Amministrativo*, fascicolo 1, 2019, pag. 155.

⁵² RIJA M., *Il rischio d'impresa*, in FABBRINI G. e MONTRONE A. (a cura di), *Economia aziendale. I fondamenti della disciplina*, I, Milano, 2006, pp. 189 ss.

avendo alcun tipo di garanzie o di aiuti pubblici, non sarà influenzabile da sollecitazioni esterne, finalizzate a spingerlo verso stipulazione di contratti economicamente non convenienti, per cui risulterebbe eccessiva e sproporzionata l'applicazione della disciplina sui contratti pubblici⁵³. Se invece lo Stato stanziava delle risorse pubbliche, fornendo una copertura alle eventuali perdite dell'ente, il rischio d'impresa si azzerava, divenendo possibili eventuali comportamenti distorsivi della concorrenza, che invece giustificano la necessità di una regolazione diversa, che risiede nella normativa sui contratti pubblici.⁵⁴ Di conseguenza, secondo tale tesi, se l'ente in questione subisce il rischio d'impresa, indipendentemente della presenza degli altri fattori, non sarà considerato come organismo di diritto pubblico. In realtà, seppur la giurisprudenza comunitaria in molte pronunce⁵⁵ sottolinei l'importanza di tale requisito come indice rivelatore della natura di un determinato ente, rimane pur sempre dell'opinione che debbano coesistere più aspetti, non essendo il rischio d'impresa da solo decisivo per valutare la situazione⁵⁶.

Le caratteristiche che farebbero presumere l'esistenza del requisito in esame, elencate dalla Corte di Giustizia nella sentenza Taitotalo, vengono riprese anche dalla giurisprudenza italiana. Nel caso Grandi stazioni s.p.a., sottoposto all'esame del Consiglio di Stato⁵⁷, quest'ultimo dichiara applicabile all'ente in questione la disciplina dei

⁵³ MAMELI B., *Gli organismi di diritto pubblico alla luce delle nuove direttive*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2014, p.1800.

⁵⁴ MAMELI B., *L'organismo di diritto pubblico. Profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003, p. 50.

⁵⁵ Ex multis Corte di Giustizia, 10 maggio 2000, cause riunite n. C-229/99 e 260/99; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 16 ottobre 2003, C-283/00; Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 10 aprile 2008, C-393/06.

⁵⁶ APERIO BELLA F., *Studio sull'attuale consistenza delle nozioni di impresa pubblica e organismo di diritto pubblico*, in *Diritto e Società*, giugno 2015, p. 160.

⁵⁷ Consiglio di Stato, ordinanza di rimessione all'adunanza plenaria, 22 gennaio 2004, n. 167. Il caso ha ad oggetto il ricorso proposto dalla Mazzoni Ambiente s.p.a., aggiudicataria provvisoria, dinanzi al TAR per il Lazio, Sezione III, Roma (il quale si è pronunciato con la sentenza del 21 ottobre 2002, n. 8918), contro Grandi stazioni s.p.a. per l'aggiudicazione di un appalto, indetto da quest'ultima, concernente l'affidamento del servizio di pulizia nelle stazioni ferroviarie.

contratti pubblici, proprio in base alla presenza degli indici rivelatori comunitari, valorizzando un approccio fattuale, che valuti caso per caso le condizioni e le circostanze che riguardano l'ente oggetto del vaglio giurisdizionale.⁵⁸ Il Consiglio di Stato⁵⁹, successivamente, ha ribadito l'interpretazione del giudice comunitario, precisando che il carattere non economico e non industriale degli interessi sia desumibile dalla mancanza del metodo economico, che si concretizza, sul piano interno, dall'assenza del rischio d'impresa in capo all'ente e, sul piano esterno, dal contesto non concorrenziale in cui opera⁶⁰. Infine, bisogna soffermarsi sulla recentissima sentenza del supremo giudice amministrativo nazionale⁶¹, che ha riguardato una procedura d'appalto svolta dalla C.D.P. Investimenti s.g.r. s.p.a., società di gestione del risparmio costituita da Cassa Depositi e Prestiti s.p.a., la quale è controllata in maniera maggioritaria dal Ministero dell'economia e delle finanze. Il Consiglio di Stato ha riformato la sentenza del giudice a quo⁶², che aveva ritenuto il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione, in quanto non riteneva che l'ente, la cui gara d'appalto era sindacata in giudizio, potesse rientrare tra gli organismi di diritto pubblico, svolgendo un'attività economica operante in un mercato concorrenziale, senza dar peso al

⁵⁸ Perfetti L. R., *L'organismo di diritto pubblico e le sue nuove incerte frontiere. Il caso di Grandi Stazioni tra diritti speciali ed esclusivi ed obblighi di gara*, in *Foro amm. CDS*, fascicolo 3, 2004, p. 870.

⁵⁹ Consiglio di Stato, Sezione VI, 20 marzo 2012, n. 1574.

⁶⁰ NICODEMO, *Imprese pubbliche e organismi di diritto pubblico: analogie e differenze*, in *www.giustamm.it*, maggio 2012

⁶¹ Consiglio di Stato, Sezione V, 7 febbraio 2020, n. 964.

⁶² La sentenza del TAR per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, Sezione Prima, 1 aprile 2019, n. 293, verteva sul ricorso, proposto dalla Pessina Costruzioni s.p.a. contro la C.D.P. Investimenti s.g.r. s.p.a. Il caso riguarda una gara d'appalto, indetta dalla C.D.P. Investimenti s.g.r. s.p.a., per l'affidamento di lavori di ristrutturazione di un immobile da concedere in locazione di mercato alla Guardia di Finanza. La ricorrente lamenta in sede giurisdizionale la mancata aggiudicazione del secondo lotto di tale appalto. Il TAR per la Lombardia si esprime declinando la propria giurisdizione, ritenendo sussistente quella del giudice ordinario, in quanto la C.D.P. Investimenti s.g.r. s.p.a., per le sue caratteristiche, non rientrerebbe tra gli organismi di diritto pubblico.

fatto che in parte tale attività consistesse in interventi riguardanti gli immobili di proprietà pubblica, poiché il soddisfare interessi generali non preclude il carattere commerciale ed industriale degli stessi. Il Consiglio di Stato è, invece, di opinione differente, ritenendo la C.D.P. Investimenti s.g.r. s.p.a., rientri tra le *"amministrazioni aggiudicatrici"* e gli *"enti aggiudicatori"* tenuti al rispetto delle norme del Codice dei contratti pubblici per la scelta del contraente e classificandolo come organismo di diritto pubblico. Ad essere oggetto di esame, in tale sede, è il solo requisito teleologico, ritenuto insussistente dal giudice a quo, mentre nessuna *quaestio* è stata sollevata per quanto attiene agli altri due elementi, ovvero al possesso della personalità giuridica e alla sottoposizione all'influenza dominante dello Stato. Il Consiglio, dopo aver riassunto la posizione della giurisprudenza sia comunitaria che nazionale riguardo l'interpretazione del suddetto requisito, ritiene di dover seguire un approccio rispettoso del dato normativo, che all'articolo 3, comma 1, d.lgs. 50 del 2016, stabilisce che il requisito teleologico sussiste qualora l'organismo sia *"istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale"*. La disposizione, evidenziando l'importanza delle *"ragioni istitutive del soggetto"*, fa dedurre che sarà soddisfatto il requisito in questione qualora l'ente sia *"stato costituito da un soggetto pubblico appartenente al perimetro allargato della pubblica amministrazione, per dare esecuzione ad un servizio che è necessario perché è strettamente connesso alla finalità pubblica di quest'ultimo"*⁶³. Secondo il Consiglio viene in rilievo una preminenza dei *"compiti assegnati all'organismo"* al momento della sua istituzione, ossia le finalità che la pubblica amministrazione decide di fargli perseguire, rispetto alle *"modalità con le quali l'attività viene*

⁶³ Vedasi Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 28 marzo 2019, n. 8673.

svolta", che rappresentano il modo in cui l'ente opera sul mercato. La giustificazione di tale prevalenza risiede nel fatto che quest'ultime non sono previste dalle disposizioni di legge né nazionali né comunitarie, non sono in grado di porre una differenziazione tra un operatore economico privato e una pubblica amministrazione⁶⁴ e sono variabili nel tempo, in quanto esposte alle contingenze esterne dell'andamento dei mercati. Oltretutto, la C.D.P. Investimenti s.g.r. s.p.a., è stata costituita da Cassa depositi e prestiti, che ne detiene il capitale in maniera maggioritaria, alla quale è stata in precedenza riconosciuta la natura di organismo di diritto pubblico⁶⁵. Quindi, in conclusione, essendo l'ente oggetto del vaglio giurisdizionale, stato istituito per gestire *"il risparmio collettivo"*, funzione pubblicistica avente un importante valore costituzionale⁶⁶, non può che essere classificato, in base al ragionamento sopra enunciato, come organismo di diritto pubblico; esso è, infatti, *"lo strumento attraverso il quale la pubblicistica Cassa depositi e prestiti s.p.a. gestisce direttamente risparmio del pubblico mediante fondi comuni di investimento immobiliare"*, nonostante ci siano dei fondi comuni di investimento gestiti da operatori economici privati, in quanto connaturati a tale sistema di gestione del risparmio.

Alla luce del dibattito svoltosi sul tema dalla dottrina e dalla giurisprudenza, si ritiene di dover condividere la tesi secondo cui, affinché possa essere ritenuto esistente il requisito in questione, gli interessi perseguiti dall'ente debbano, non solo essere istituiti per soddisfare bisogni generali ma debbano pure avere un carattere non economico e non industriale. Quest'ultima accezione sarà presente

⁶⁴ Vedasi la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione V, 12 febbraio 2018, n. 858, la quale ritiene che agire in un mercato concorrenziale, in cui operano anche operatori privati, non precluda la possibilità per un ente di essere qualificato come organismo di diritto pubblico.

⁶⁵ Consiglio di Stato, Sezione V, 12 febbraio 2007, n. 550.

⁶⁶ Articolo 47 Cost. : *"la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme"*.

quando l'attività svolta dal soggetto in questione, non operi in un regime concorrenziale, non sia sottoposta al rischio d'impresa e non persegua scopi di lucro, in modo da testimoniare l'indipendenza dell'ente dalle logiche di mercato, giustificando così l'applicazione della normativa sui contratti pubblici. Di conseguenza, ci si discosta dall'interpretazione da ultimo fornita dal Consiglio di Stato, il quale, invece, attribuisce maggiore rilevanza alla funzione e ai compiti per cui l'ente è stato istituito, ponendo in secondo piano le modalità con cui svolge la sua attività. In realtà, tali modalità sono importanti indici rivelatori di come l'ente opera sul mercato, apportando un ingente contributo alla ricostruzione della natura del soggetto oggetto di giudizio; ricordiamo, infatti, che la ratio dell'applicazione della normativa sui contratti pubblici risiede nell'evitare distorsioni della concorrenza e disparità di trattamento, operate da enti che non sono sottoposti alla normale pressione del mercato, essendo supportati dall'autorità pubblica. Per cui, se si tenesse conto unicamente dei fini istituzionali, si arriverebbe ad applicare una normativa più restrittiva, ingiustificatamente, anche ad enti che invece operano normalmente sul mercato, ovvero secondo logiche economiche.