

Cooperazione tra amministrazioni o appalto pubblico? Il caso ACI-Regione Lombardia

di Paola Buonagura

Data di pubblicazione: 23-7-2026

Un accordo di cooperazione tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione della disciplina dei contratti pubblici, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune;*
- b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; e*
- c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 % delle attività interessate dalla cooperazione.*

Non è una forma di cooperazione tra amministrazioni e rientra nel campo di applicazione della disciplina dei contratti pubblici l'accordo che:

- a) prevede una prestazione di servizi di una amministrazione a favore dell'altra e non viceversa;*
- b) prevede un ristoro economico a favore di una sola amministrazione che integra un rapporto sinallagmatico tra prestazioni;*
- c) tende quindi a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti;*
- d) non consente all'amministrazione che affida il servizio di svolgere interamente la missione ad essa attribuita dalla legge, in quanto ne affida lo svolgimento parziale all'altra amministrazione dietro corrispettivo.*

Guida alla lettura

Con la **sentenza n. 3599 decisa il 26 giugno 2026**, la Prima Sezione del TAR Lombardia (Milano) ha annullato la deliberazione della Giunta regionale con cui la Regione Lombardia ha affidato in via diretta ad Automobile Club d'Italia (ACI), ai sensi dell'art. 51 del D.L. n. 124 del 2019, la gestione dell'archivio informatico regionale dei dati relativi alle tasse automobilistiche, per il periodo dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025.

In particolare, il Collegio ha affrontato l'annosa questione della **qualificazione dell'accordo concluso, mediante affidamento diretto, tra la Regione Lombardia e ACI per la gestione dell'archivio informatico regionale dei dati relativi alle tasse automobilistiche.**

Due le tesi contrapposte: secondo la ricorrente, società operante nel settore della fiscalità locale, la convenzione contestata è carente delle condizioni di esenzione dalla gara previste dall'art. 12 della direttiva 2014/24/UE, che sono cumulative, e sarebbe ascrivibile a un contratto pubblico da affidare mediante gara; secondo le resistenti, la convenzione è configurabile come accordo tra enti pubblici per lo svolgimento di un'attività comune, rispettoso delle condizioni di esenzione dalla gara di cui all'art. 12 della direttiva 2014/24/UE, avuto altresì riguardo alla natura del compito istituzionale attribuito per legge alla gestione dell'archivio regionale quale componente del Sistema Informativo del PRA.

Il Collegio ha ritenuto fondato il ricorso. La convenzione conclusa tra la Regione e ACI, prevedendo una **prestazione di servizi resa da un'amministrazione a favore dell'altra - e non viceversa - dietro corrispettivo, integra un rapporto sinallagmatico.** In particolare, alla luce della remunerazione riconosciuta ad ACI, la convenzione non rispetta le condizioni cumulative previste dall'articolo 12, p. 4, della direttiva 2014/24/UE - come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria. **La convenzione, dunque, non è configurabile come accordo di cooperazione esentato dalla disciplina dei contratti pubblici, bensì come appalto di servizi da affidare con procedura ad evidenza pubblica.**

Per comprendere meglio i termini della questione occorre premettere che, **per la gestione degli archivi, le Regioni possono avvalersi della cooperazione di ACI.** Sul punto è stato chiarito che:

"[...] - gli archivi regionali delle tasse automobilistiche sono gestiti dalle Regioni a statuto ordinario ed alla tenuta di questi archivi si riferisce l'art. 51 comma 2 ter della legge n. 157 del 2019, quando, per le finalità specificate nella norma, consente alle Regioni di ottenere per la tenuta dei propri archivi la "cooperazione, regolata mediante apposito disciplinare" del "soggetto gestore del pubblico registro automobilistico";

- l'individuazione dell'ACI quale soggetto abilitato a fornire detta "cooperazione" si giustifica, poi, mediante il combinato disposto con il precedente comma 2-bis, che prevede l'acquisizione dei "dati delle tasse automobilistiche" al "sistema informativo del pubblico registro automobilistico, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1983, n. 53"; [...]" (Cons. Stato, sez. V, ord. 5 maggio 2025, n. 3758).

Gli accordi di cooperazione conclusi tra amministrazioni aggiudicatrici sono esentati dalla procedura di gara, ai sensi dell'art. 12, p. 4, della direttiva 2014/24/UE, qualora rispettino tutte le condizioni ivi previste. L'accordo carente delle predette condizioni, invece, ricade nel campo di applicazione della disciplina dei contratti pubblici e deve essere necessariamente affidato mediante una procedura ad evidenza pubblica.

La facoltà di ricorrere a forme di cooperazione con ACI ai sensi dell'art. 51 del d.l. n. 124

del 2019 - di cui anche la Regione Lombardia si è avvalsa - per affidare in via diretta la gestione dell'archivio informatico regionale, ha **suscitato dubbi di compatibilità con le ipotesi eccezionali di cooperazione previste dall'art. 12, p. 4, della Direttiva**.

Il Collegio, infatti, ha disposto la **sospensione del giudizio dopo aver rilevato che, con l'ordinanza del Consiglio di Stato n. 3758 del 5 maggio 2025, in relazione ad analogo giudizio instaurato dalla ricorrente contro la Regione Umbria, è stata rimessa alla Corte di giustizia dell'Unione europea la questione pregiudiziale "Se l'art. 51, commi 2-bis e 2-ter, del d.l. n. 124 del 2019, convertito con modificazioni in l. n. 157 del 2019, è compatibile con l'art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici"**.

La ricorrente ha **riassunto il giudizio depositando l'ordinanza del 3 febbraio 2026 della Corte di giustizia dell'Unione europea in causa C-316/25**, la quale ha disposto che: *"L'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE..., deve essere interpretato nel senso che: esso osta a una disposizione nazionale che consente l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto dei servizi relativi alla gestione dell'archivio regionale della tassa automobilistica a un ente pubblico non economico che ha il compito di gestire l'archivio nazionale pubblico automobilistico, qualora tale appalto abbia per oggetto esclusivamente l'acquisizione di una prestazione dietro versamento di un corrispettivo"*.

Premesso il contesto in cui si inserisce la sentenza in commento, il Collegio ha esaminato la natura del rapporto instaurato tra la Regione Lombardia e ACI, quale ente pubblico non economico, al fine di chiarire se l'accordo concluso a valle di un affidamento diretto si configurasse come forma di cooperazione prevista dall'art. 12, p. 4, della direttiva 2014/24/UE, come tale esentata da gara, ovvero come un contratto pubblico da affidare mediante procedura ad evidenza pubblica.

L'iter argomentativo del Collegio si è sviluppato attraverso:

1. l'individuazione dei criteri distintivi tra le forme di cooperazione tra amministrazioni e il contratto pubblico;
2. la ricostruzione del contesto normativo rilevante, come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria (considerando 33 e art. 12, p. 4, della direttiva 2014/24/UE; art. 7, c. 4, del d.lgs. n. 36 del 2023), evidenziando come le condizioni ivi previste debbano ricorrere cumulativamente, in quanto il difetto anche di una sola di esse è sufficiente ad escludere l'esenzione dalla gara;
3. l'esame della convenzione conclusa tra la Regione Lombardia e ACI, al fine di verificare la sussistenza di tutte le condizioni di esenzione dalla gara.

Sul primo punto, si rileva che un **contratto pubblico è un accordo a titolo oneroso stipulato per iscritto tra un operatore economico e una stazione appaltante**, il cui scopo è **l'acquisizione di forniture o servizi, oppure l'esecuzione di lavori e opere**. **Esulano dalla disciplina dei contratti pubblici i casi di cooperazione tra amministrazioni pubbliche**, individuati dalla giurisprudenza comunitaria nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 9 giugno 2009, Commissione/Germania (in causa C-480/06). In particolare, come

si deduce dalla sentenza della Corte, la cooperazione tra autorità pubbliche può essere configurata:

- **“o su un fondamento istituzionale attraverso la costituzione di una struttura adattata alle esigenze delle parti cui vengano trasferiti i poteri ovvero tramite la quale essi vengano esercitati congiuntamente,**
- **oppure anche su una base contrattuale attraverso la conclusione di un contratto di cooperazione ovvero di un accordo concernente lo svolgimento di una funzione pubblica comune”.**

Mentre il **primo caso** rappresenta un’eccezione alla disciplina dei contratti pubblici, il **secondo caso** ammette l’applicazione della disciplina a determinate condizioni. In particolare, i **criteri elaborati dalla Corte per sottrarre la cooperazione intercomunale alla disciplina dei contratti pubblici**, richiamati dal Collegio nella sentenza in commento, sono:

“– svolgimento di una funzione comune di interesse pubblico ovvero di funzioni connesse al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico;

– da parte di sole autorità pubbliche senza la partecipazione di una parte privata;

– sulla base di un contratto oppure di una forma giuridica istituzionalizzata, come ad esempio un’associazione di scopo;

– con riguardo alla conclusione del contratto, nessuna impresa privata va posta in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti;

– il contratto non è diretto a eludere la normativa in materia di aggiudicazione di appalti”.

Sul secondo punto, il Collegio ha richiamato il **considerando 33 e l’articolo 12, p. 4, della direttiva 2014/24/UE, attuato con l’art. 7, c. 4, del d.lgs. 36 del 2023**. In particolare, l’art. 12 prevede che:

“4. Un contratto concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell’ambito di applicazione della presente direttiva, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell’ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune;

b) l’attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all’interesse pubblico; e

c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 % delle attività interessate dalla cooperazione”.

Secondo l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea con la sentenza del 4 giugno 2020 (causa C-429/19) *“L’articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE... deve essere interpretato nel senso che non sussiste una cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici qualora un’amministrazione aggiudicatrice... non svolga essa stessa interamente tale missione che in forza del diritto nazionale incombe soltanto su di essa e che richiede il compimento di più operazioni, bensì incarichi un’altra amministrazione aggiudicatrice... di effettuare dietro remunerazione una delle operazioni necessarie”*.

Con riferimento al **terzo punto**, i **Giudici hanno esaminato gli articoli della convenzione conclusa tra Regione e ACI** e hanno affermato che *“l’accordo:*

a) prevede una prestazione di servizi di una amministrazione a favore dell'altra e non viceversa;

b) prevede un ristoro economico a favore di una sola amministrazione che integra un rapporto sinallagmatico tra prestazioni;

c) l'accordo tende quindi a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti;

d) la Regione Lombardia non svolge interamente la sua missione prevista dalla legge ma ha incaricato Aci di svolgerla parzialmente a suo favore dietro corrispettivo.

In particolare, alla luce della remunerazione riconosciuta ad Aci non può essere riconosciuta una cooperazione esentata dalla procedura di gara, dal momento che le condizioni di esenzione sono cumulative”.

Pertanto, il Collegio, ricostruito il quadro dei principi eurounitari in materia di cooperazione pubblico-pubblico anche alla luce di quanto statuito dalla Corte di giustizia, ha accertato in concreto il difetto delle condizioni di esenzione dalla gara previste dall'art. 12, p. 4, della direttiva 2014/24/UE e, per l'effetto, ha annullato la deliberazione approvata dalla Regione, dichiarando l'inefficacia della convenzione conclusa con ACI. Sussiste, dunque, ***“l’obbligo conformativo” della Regione di indire una gara ad evidenza pubblica per affidare i servizi attualmente affidati con l’illegittimo accordo diretto impugnato, qualora ritenga necessario replicare la stessa struttura negoziale”***.

In merito alla **domanda risarcitoria per la violazione dell’obbligo di gara perpetrata con la stipula in via di affidamento diretto della convenzione impugnata**, infine, ***“il Collegio ha ritenuto di conformarsi a quanto già stabilito in casi analoghi dalla giurisprudenza amministrativa (v. Cons. Stato, V, 03/06/2021 n. 4247; n. 2201/2022, e poi dalle n. 2859/2023 e n. 6364/2023), con le quali è stato chiarito che “le norme sull’evidenza pubblica si traducono in vincoli alla capacità negoziale delle amministrazioni, con le quali si perseguono – da un lato – interessi di queste ultime, quali “qualità delle prestazioni” e rispetto “dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza” e – dall’altro – interessi degli operatori economici, quali “principi di libera concorrenza, parità di***

trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché quello di pubblicità”.

La sintesi di queste contrapposte esigenze è data dall’interesse generale alla concorrenza, attraverso cui si attua la massima partecipazione degli operatori economici privati al fine di individuare quello maggiormente idoneo ad aggiudicarsi il contratto affidato dall’amministrazione.

Non può dunque revocarsi in dubbio che le norme sull’evidenza pubblica attribuiscono posizioni individuali ai privati e che la loro violazione è fonte di lesione della chance di concorrere all’affidamento del contratto ad esse correlata”.

Pertanto, la Regione, ai sensi dell’articolo 34, comma 4, Cod. proc. amm., è tenuta a provvedere alla ***“formulazione di una proposta di risarcimento che tenga conto, nella stima dell’utile, dell’entità della chance di aggiudicazione ricavabile dalle caratteristiche del mercato e dall’andamento delle procedure simili, considerando una percentuale di utile sulla base dei dati ricavabili dalla gestione, ormai a consuntivo, del servizio in questione in affidamento diretto, considerando a tal fine la base del corrispettivo fisso pattuito in via forfetaria e di quelli “a misura” eventualmente versati nel corso e per effetto del rapporto con AcI”.***

Pubblicato il 09/07/2026

N. 03599/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00315/2025 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 315 del 2025, proposto da Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale S.p.A., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Nicola Creuso, Nicola De Zan, Riccardo Bertoli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Sabrina Gallonetto, Piera Pujatti, con domicilio digitale come da Reginde e domicilio fisico eletto in Milano, piazza Città di Lombardia 1;

nei confronti

Aci Informatica S.p.A., non costituitasi in giudizio;

Aci - Automobile Club D'Italia, in persona del legale rappresentante pro

tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Guarino,

Aureliana Pera, Fabio Cintioli, David Astorre, con domicilio digitale come da

PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. XII/3610 del 16 dicembre 2024, avente ad oggetto “Approvazione dello schema di disciplinare tra la Regione Lombardia e il gestore dell’Archivio nazionale della tassa automobilistica, Automobile Club d’Italia, per il periodo dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025”, per la gestione delle tasse automobilistiche regionali e di tutti gli atti ad essa allegati, sottesi o conseguenti, ivi compreso l’accordo eventualmente già concluso;

dichiarazione di inefficacia e comunque caducazione dell’accordo eventualmente concluso;

condanna al risarcimento del danno.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di: Regione Lombardia e Aci - Automobile Club D'Italia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 giugno 2026 il dott. Alberto Di Mario e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ricorrente, società che opera nel settore della fiscalità locale, ha impugnato la deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. XII/3610 del 16 dicembre 2024, avente ad oggetto "Approvazione dello schema di disciplinare tra la Regione Lombardia e il gestore dell'Archivio nazionale della tassa automobilistica, Automobile Club d'Italia, per il periodo dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, per la gestione delle tasse automobilistiche regionali", che ha affidato in via diretta ad Aci la gestione dell'archivio informatico regionale dei dati relativi alle tasse automobilistiche, ex art. 51 del d.l. n. 124/2019, sollevando i seguenti motivi di ricorso.

I. Violazione o falsa applicazione del diritto dichiarato dalla ordinanza della Corte di giustizia UE 30.6.2020 in causa C-618/19. Carenza delle condizioni di esenzione dalla gara ivi stabilite ex art. 12, par. 4 della direttiva 2014/24/UE, anche in relazione agli artt. 1 e 2. Violazione o falsa

applicazione di legge (in particolare: art. 12 della direttiva 2014/24/UE, anche in relazione agli artt. 1 e 2; art. 51 del D.L. 26.10.2019 n. 124; art. 7 del D.Lgs. n. 36/2023 -già art. 5 del D.Lgs. n. 50/2016). Carenza delle condizioni di esenzione dalla gara stabilite dall'art. 12, par. 4, della

direttiva 2014/24/UE, anche in relazione agli artt. 1 e 2 e dalla vincolante interpretazione della CGUE. Violazione dei principi di concorrenza, economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, nonché dei basilari principi generali in materia di evidenza pubblica.

I.1 Violazione dei principi sanciti dalla Corte di giustizia UE.

La ricorrente lamenta la violazione dell'ordinanza 30.6.2020 della CGUE in causa C-618/19 che ha statuito su di un caso che presenta le stesse caratteristiche e le medesime questioni rispetto alla

presente fattispecie.

I.2 Violazione in ogni caso delle condizioni di esenzione dalla gara stabilite dall'art. 12 par. 4 della direttiva 2014/24.

L'accordo qui contestato è manifestamente carente delle condizioni di esenzione dalla gara stabilite dalla direttiva (tanto di quelle di cui la CGUE e il giudicato hanno trattato, quanto di quelle di cui non hanno trattato), che sono cumulative e che pacificamente non sono derogate dall'art. 51 del D.L. 26.10.2019 n. 124, e vanno quindi tutte verificate, anche in relazione all'ipotesi di solo affidamento della gestione dell'archivio regionale. Tali condizioni mancanti sono: a) compiti pubblici comuni tra Aci e Regione e nemmeno accessori a quelli della Regione sulla tassa regionale; b) la suddivisione e condivisione tra ACI e la Regione dei compiti e delle responsabilità di entrambe le parti, poiché in base all'accordo la Regione non svolge compiti di Aci; c) assenza di un corrispettivo, poiché ACI è remunerato e lo è in misura superiore al prezzo di mercato; d) le

amministrazioni aggiudicatrici partecipanti devono svolgere sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione, mentre

ACI svolge ben più del 20% delle attività interessate dall'accordo, servendo la quasi totalità delle regioni italiane.

II. Sul risarcimento del danno ex art. 30, c. 2 c.p.a.; sulla fissazione dei criteri ex art. 34, c. 4, c.p.a. Il nuovo affidamento diretto (in luogo dell'affidamento con gara) determina per GEFIL un danno evidente in termini di perdita di chance, per le ragioni e nei termini già ampiamente stabiliti dalla giurisprudenza specifica, a partire dalle sentenze n. 4247/2021 e n. 2201/2022 del Consiglio di Stato.

III. Istanza di rimessione di questione pregiudiziale alla Corte di giustizia UE.

2.La Regione Lombardia ha chiesto la reiezione del ricorso in quanto l'accordo tra Regione Lombardia ed ACI impugnato sarebbe una fattispecie non sovrapponibile a quella analizzata dalla Corte di Giustizia UE, in quanto, successivamente a tale decisione, è intervenuta una modifica del diritto sostanziale nazionale, costituita dall'art. 51 del D.L. n. 124/2019, convertito dalla L. n. 157/2019. Risulta, invece, applicabile il disposto di due sentenze successive e recenti del Consiglio di Stato (la n. 5096/2024 e la n. 7785/2024, della V Sezione), che tengono conto dell'intervenuta riforma legislativa. La Regione ribadisce inoltre che l'accordo non ha per oggetto la gestione della tassa automobilistica regionale, che resta nell'esclusiva e diretta gestione della Regione. Sussistono quindi le condizioni di esenzione dalla gara previste dall'art. 12, par. 4 direttiva 2014/24, trattandosi di un accordo tra enti pubblici per lo svolgimento di attività comune.

3.La difesa dell'ACI ha chiesto la reiezione del ricorso in quanto ACI, ente pubblico non economico, ha tra i suoi compiti istituzionali attribuiti dal Legislatore statale sia la gestione del PRA e sia la gestione dell'Archivio Nazionale delle Tasse Automobilistiche, che risiedono nel più ampio Sistema Informativo del PRA, costituito e gestito dall'ACI (art. 51, co. 2bis, D.L. 124/2019). In particolare ad ACI è attribuito il compito istituzionale della verifica della correttezza ed attualità dei dati rilevanti per la gestione e la riscossione (sia spontanea sia coattiva) della tassa automobilistica, nonché dell'integrazione dei dati provenienti da varie banche dati pubbliche. È

dunque evidente il primario ruolo di ACI nell'ambito del potere impositivo della tassa automobilistica affidato direttamente dal Legislatore nazionale. Il Sistema Informativo PRA è, per quanto detto, un istituto

giuridico (è previsto e disciplinato da norme di legge e regolamentari dello Stato, riprese da norme regionali) e costituisce una vera e propria infrastruttura informatica pubblica prevista da una norma di legge. Ne deriva che la scelta della Regione di gestire in cooperazione con ACI il proprio Archivio delle Tasse automobilistiche permette un aggiornamento in tempo reale dello stesso con

i dati provenienti dal PRA e dall'ANTA presenti nel Sistema Informativo del PRA, proprio perché di fatto ne costituisce una porzione.

La gestione dell'Archivio informatico regionale dei dati delle tasse automobilistiche, oggetto dell'accordo di cooperazione di cui alla delibera impugnata, non è quindi, come asserisce controparte, "servizio di gestione della tassa automobilistica" né "servizio strumentale alla gestione della tassa automobilistica", ma è il nucleo fondamentale del potere impositivo tributario, come attribuito ad entrambe le Amministrazioni resistenti, ciascuna per le funzioni attribuitele dalla legge per la cura degli interessi pubblici primari rispettivamente affidati dalle specifiche e puntuali norme di legge innanzi esaminate. Inoltre, prosegue la resistente, la delibera impugnata in questo giudizio risulta perfettamente rispettosa, nei suoi assunti di fondo, di quanto affermato dal Consiglio di Stato, soprattutto nella sentenza n. 7785/2024.

4. Con ordinanza n. 2640 del 30/06/2025 la Sezione ha sospeso il giudizio

con la seguente motivazione: “*Rilevato che*

- con l’ordinanza del Consiglio di Stato n. 3758 del 5.5.2025 – depositata in copia al fascicolo di causa il 6.5.2025 - in relazione ad analogo giudizio instaurato dalla ricorrente contro la Regione Umbria è stata rimessa alla Corte di giustizia dell’Unione Europea la questione pregiudiziale “Se l’art. 51, commi 2-bis e 2-ter, del d.l. n. 124 del 2019, convertito con modificazioni in l. n. 157 del 2019, è compatibile con l’art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26

febbraio 2014, sugli appalti pubblici”;

- la ricorrente nella memoria per l'udienza di discussione ha espressamente affermato che “ è a nostro avviso ineludibile la rimessione alla Corte di una ulteriore questione pregiudiziale interpretativa [rispetto a quella già decisa ndr.], come già addotto alla fine del ricorso introduttivo, che risolva una volta per tutte la ormai annosa questione, di particolare importanza proprio perché involge il rispetto del diritto comunitario e di

pregresse statuizioni specifiche della CGUE”;

- la questione sollevata dal Consiglio di Stato abbia rilevanza anche nel presente giudizio in quanto la tesi della Regione è in sostanza che l'art. 51 cit. legittimerebbe gli accordi diretti con cui la Regione affida ad ACI la gestione dell'archivio regionale di per sé, derogando alle condizioni di

esenzione dalla gara stabilite dalla direttiva e dalla CGUE;

- occorre disporre la sospensione impropria del giudizio per rimessione alla CGUE di questione analoga in altro giudizio (Ad. Plen., sent. del 22 marzo 2024, n. 4), dando atto che è stato rispettato il contraddittorio e che con dichiarazione ai sensi dell'art. 73, comma 3, c.p.a. verbalizzata alla odierna udienza di discussione il Collegio ha informato le parti che la questione è

valutabile al predetto fine”.

5.La ricorrente ha riassunto il giudizio con istanza di fissazione d'udienza in data 20/03/2026 depositando l'ordinanza 3.2.2026 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in causa C-316/25, la quale ha disposto che
“

L'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE..., deve essere

interpretato nel senso che: esso osta a una disposizione nazionale che

consente l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto dei servizi relativi

alla gestione dell'archivio regionale della tassa automobilistica a un ente

pubblico non economico che ha il compito di gestire l'archivio nazionale

pubblico automobilistico, qualora tale appalto abbia per oggetto esclusivamente l'acquisizione di una prestazione dietro versamento di un

corrispettivo".

6.La difesa della ricorrente sostiene che l'ordinanza in questione avrebbe

sancito la fondatezza del ricorso mentre le controparti affermano che l'accordo di cooperazione tra l'ACI e la Regione Umbria è oggettivamente diverso da quello del presente giudizio in quanto il contenzioso si è sviluppato sull'assunto secondo cui la Regione Umbria avrebbe affidato all'ACI la gestione della tassa automobilistica regionale – e non soltanto la gestione informatica dell'archivio regionale - e, per questa ragione, si è dubitato del fatto che vi fosse una reale cooperazione istituzionale tra due soggetti pubblici, ma piuttosto un affidamento diretto di un servizio senza gara. Invece l'accordo tra ACI e Regione Lombardia non ha nulla a che vedere con la gestione della tassa automobilistica regionale, che resta di esclusiva titolarità e competenza della Regione, e il rapporto tra ACI e Regione Lombardia si basa, in tesi, sulla effettiva cooperazione tra le parti pubbliche nella gestione coordinata e integrata degli archivi informatici della tassa automobilistica.

7.All'udienza del 26 giugno 2026 la causa è stata discussa e quindi trattenuta dal Collegio per la decisione.

8. Il ricorso è fondato.

8.1 La giurisprudenza comunitaria ha chiarito che un contratto pubblico è un accordo a titolo oneroso stipulato per iscritto tra un operatore economico e una stazione appaltante. Il suo scopo è l'acquisizione di forniture o servizi, oppure l'esecuzione di lavori e opere.

Un'eccezione all'ambito di applicazione della disciplina sui contratti pubblici è stata individuata dalla giurisprudenza comunitaria nella sentenza della Corte di Giustizia UE 9 giugno 2009, Commissione/Germania (in causa C-480/06, Racc. pag. I-4747) in alcuni casi di cooperazione tra amministrazioni pubbliche.

In tale contesto acquista un significato particolare la natura del rapporto tra le due parti. Una cooperazione tra autorità pubbliche può essere configurata in maniera diversa, come si può dedurre dalla sentenza Commissione/Germania: o su un fondamento istituzionale attraverso la costituzione di una struttura adattata alle esigenze delle parti cui vengano trasferiti i poteri ovvero tramite la quale essi vengano esercitati

congiuntamente, oppure anche su una base contrattuale attraverso la conclusione di un contratto di cooperazione ovvero di un accordo concernente lo svolgimento di una funzione pubblica comune.

Mentre la prima ipotesi di cooperazione è sicuramente sottratta alla disciplina dei contratti pubblici, la seconda vi è sottratta solo a determinate condizioni.

È evidente che la cooperazione tra enti pubblici, nell'ottica della Corte, è caratterizzata dallo sforzo profuso da tutti gli enti partecipanti di assicurare lo svolgimento effettivo in comune di una funzione di interesse pubblico. Ai fini dell'esclusione di detto settore dall'ambito di applicazione della normativa in materia di aggiudicazione di appalti funge da fondamento di legittimità il riconoscimento – già emerso nella sentenza della CGUE 13 novembre 2008 Coditel Brabant in causa C-324/07 – che un'autorità pubblica ha la possibilità di adempiere i compiti di interesse pubblico ad essa incombenti mediante propri strumenti o anche in collaborazione con altre autorità pubbliche, senza essere obbligata a far ricorso ad entità esterne non appartenenti ai propri servizi. Detta autonomia presuppone, però, ad avviso della Corte, che un'amministrazione aggiudicatrice debba avere anche la libertà di collaborare con altre amministrazioni aggiudicatrici e così di mettere insieme i rispettivi strumenti propri. Sulla base di tale argomentazione la Corte ha ugualmente riconosciuto alle autorità pubbliche la libertà di scelta circa la forma giuridica della collaborazione per assicurare in comune le loro funzioni di servizio pubblico, ricorrendo unicamente ad un semplice contratto oppure in maniera istituzionalizzata attraverso un ente di diritto pubblico appositamente costituito. Tale conclusione è stata motivata, da un lato, con l'argomento formale che non ci sarebbe alcuna norma di diritto dell'Unione ad imporre, a tal riguardo, una determinata forma giuridica. Dall'altro, la Corte non ha scorto, sotto il profilo teleologico, la necessità di un corrispondente obbligo di forma della cooperazione, finché la concorrenza nel mercato interno degli appalti non viene falsata dal fatto che un'impresa privata viene privilegiata e in tal modo altre sono discriminate.

Per quanto riguarda i criteri stabiliti dalla Corte, dalla linea argomentativa seguita dalla stessa possono ricavarsi una serie di principi rilevanti che

devono sussistere congiuntamente. Conseguentemente, la Corte sottrae la cooperazione intercomunale all'ambito di applicazione della normativa in materia di aggiudicazione di appalti in base ai criteri seguenti:

- svolgimento di una funzione comune di interesse pubblico ovvero di funzioni connesse al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico;
- da parte di sole autorità pubbliche senza la partecipazione di una parte privata;
- sulla base di un contratto oppure di una forma giuridica istituzionalizzata, come ad esempio un'associazione di scopo;
- con riguardo alla conclusione del contratto, nessuna impresa privata va posta in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti;
- il contratto non è diretto a eludere la normativa in materia di aggiudicazione di appalti.

2.2 Successivamente la Direttiva 2014/24/ue del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 ha positivizzato questo orientamento,

prevedendo al considerando 33 che *“Le amministrazioni aggiudicatrici*

dovrebbero poter decidere di fornire congiuntamente i rispettivi servizi

pubblici mediante cooperazione senza essere obbligate ad avvalersi di

alcuna forma giuridica in particolare. Tale cooperazione potrebbe riguardare

tutti i tipi di attività connesse alla prestazione di servizi e alle responsabilità

affidati alle amministrazioni partecipanti o da esse assunti, quali i compiti

obbligatori o facoltativi di enti pubblici territoriali o i servizi affidati a

organismi specifici dal diritto pubblico. I servizi forniti dalle diverse

amministrazioni partecipanti non devono necessariamente essere identici;

potrebbero anche essere complementari.

I contratti per la fornitura congiunta di servizi pubblici non dovrebbero essere soggetti all'applicazione delle norme stabilite nella presente direttiva, a condizione che siano conclusi esclusivamente tra amministrazioni aggiudicatrici, che l'attuazione di tale cooperazione sia dettata solo da considerazioni legate al pubblico interesse e che nessun fornitore privato di servizi goda di una posizione di vantaggio rispetto ai suoi

concorrenti.

Al fine di rispettare tali condizioni, la cooperazione dovrebbe fondarsi su un concetto cooperativistico. Tale cooperazione non comporta che tutte le amministrazioni partecipanti si assumano la responsabilità di eseguire i principali obblighi contrattuali, fintantoché sussistono impegni a cooperare all'esecuzione del servizio pubblico in questione. Inoltre, l'attuazione della cooperazione, inclusi gli eventuali trasferimenti finanziari tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, dovrebbe essere retta solo da

considerazioni legate al pubblico interesse”.

A sua volta il paragrafo 4 art. 12 ha previsto che “1. Un appalto pubblico

aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica

di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione

della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti

condizioni:

a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui

trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 % delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati

dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone

giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano

un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Si ritiene che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi ai sensi della lettera a) qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo

2. Il paragrafo 1 si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice aggiudica un appalto alla propria amministrazione aggiudicatrice controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona

giuridica controllata.

3. Un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le

seguenti condizioni:

a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui

trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 % delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni

aggiudicatrici di cui trattasi; e

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano

Ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono

soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni

aggiudicatrici partecipanti;

ii) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle

iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli

delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti.

4. Un contratto concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione della presente

direttiva, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli

obiettivi che esse hanno in comune;

b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da

considerazioni inerenti all'interesse pubblico; e

c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto

meno del 20 % delle attività interessate dalla cooperazione.

5. Per determinare la percentuale delle attività di cui al paragrafo 1, primo comma, lettera b), al paragrafo 3, primo comma, lettera b), e al paragrafo 4, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quali i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice in questione nei campi dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione

Se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice in questione, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato, o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a

proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile”.

2.3 In attuazione della suddetta disposizione il Codice dei contratti pubblici di cui al Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 prevede all'art. 7, comma

4, che “4. La cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti volta al

perseguimento di obiettivi di interesse comune non rientra nell'ambito di

applicazione del codice quando concorrono tutte le seguenti condizioni:

a) interviene esclusivamente tra due o più stazioni appaltanti o enti

concedenti, anche con competenze diverse;

b) garantisce la effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica

esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra

prestazioni;

c) determina una convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una

sola delle amministrazioni aderenti;

d) le stazioni appaltanti o gli enti concedenti partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla

cooperazione”.

2.4 Nell'interpretazione dell'art. 12 della 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014 , sugli appalti pubblici, con la sentenza 4.6.2020 nella causa C-429/19, la Corte ha dichiarato che “

L'articolo 12, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE... deve

essere interpretato nel senso che non sussiste una cooperazione tra

amministrazioni aggiudicatrici

qualora un'amministrazione aggiudicatrice... non svolga essa stessa interamente tale missione che in forza del diritto nazionale incombe soltanto su di essa e che richiede il compimento di più operazioni, bensì incarichi un'altra amministrazione aggiudicatrice... di effettuare dietro remunerazione

una delle operazioni necessarie”.

A sua volta, per quanto qui più rileva, l'ordinanza 3.2.2026 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in causa C-316/25, originata, nello Stato membro, dalla impugnazione in sede giurisdizionale amministrativa della deliberazione della Giunta regionale dell'Umbria n. 126/2023, concernente l'affidamento della gestione dell'archivio informatico regionale dei dati della tassa automobilistica (cfr. Cons. Stato, V, ord. 3758/2025 di rinvio

pregiudiziale), ha disposto che *“L’articolo 12, paragrafo 4, della direttiva*

2014/24/UE..., deve essere interpretato nel senso che: esso osta a una

disposizione nazionale che consente l'affidamento diretto, senza gara,

dell'appalto dei servizi relativi alla gestione dell'archivio regionale della

tassa automobilistica a un ente pubblico non economico che ha il compito di

gestire l'archivio nazionale pubblico automobilistico, qualora tale appalto

abbia per oggetto esclusivamente l'acquisizione di una prestazione dietro

versamento di un corrispettivo”.

2.5 Venendo al caso di specie dall'esame degli atti risulta che la Convenzione oggetto di impugnazione prevede che:

ART. 3 – SUDDIVISIONE DEI COMPITI

L'ACI, anche tramite la propria organizzazione territoriale, ha il compito di:

1. generare e bonificare il ruolo tributario, costituito dall'insieme dei veicoli attribuibili, in base alle leggi vigenti, alla titolarità del soggetto attivo di imposta e riscontrati nell'archivio integrato di cui all'articolo 51 comma 2 bis Legge 157/2019 . Per ogni veicolo sono acquisiti al ruolo i dati necessari alla individuazione del soggetto attivo e del soggetto passivo di imposta, alla determinazione della posizione fiscale. Al fine di fronteggiare il rischio di interruzione dei servizi o di perdita di dati sono adottate le misure di sicurezza sull'archivio delle tasse automobilistiche quali: data center di

business continuity o di disaster recovery;

2. verificare la qualità e congruenza del dato, sulla base dei dati messi a disposizione dalla Regione dei dati del PRA, della MCTC, dell'Anagrafe Tributaria, dei dati contenuti negli atti di data certa esibiti dal soggetto

3. gestire nella sua qualità di soggetto aggregatore il sistema PagoBollo che garantisce lo svolgimento delle attività necessarie e propedeutiche al pagamento ordinario della tassa automobilistica da parte del soggetto passivo di imposta o suo incaricato attraverso la piattaforma PagoPA e riconciliare i predetti pagamenti alla posizione tributaria, anche in caso di

domiciliazione bancaria;

4. mettere a disposizione, nella sua qualità di soggetto aggregatore, il canale di collegamento tra l'archivio tributario e la piattaforma di PagoPA per il deposito degli atti da notificare attraverso SEND, su richiesta di

Regione;

5. estrarre dall'archivio tributario le liste posizioni fiscali che risultano non in regola con il pagamento della tassa automobilistica. Le liste sono assoggettate a controllo di qualità ed all'applicazione delle regole sull'importo minimo della pretesa tributaria e delle norme temporanee di

La Regione LOMBARDIA è invece tenuta:

1. al controllo delle posizioni fiscali irregolari,

2. all'avvio dell'attività di recupero della tassa automobilistica,

3. alla formazione delle minute di ruolo informatizzate ed al caricamento dei

flussi sul portale dell'Agenzia delle Entrate Riscossione (o altro

Concessionario) per il recupero automatizzato della tassa automobilistica,

4. all'adozione e notifica degli atti accertativi emessi ai sensi degli articoli

da 90 a 92 della l.r. 14 luglio 2003, n. 10.

5. all'aggiornamento dell'archivio tributario con i dati acquisiti direttamente durante le fasi di accertamento, controllo e rimborso della tassa

automobilistica.

ART. 5 – TRASFERIMENTO DI RISORSE PER L'ESPLETAMENTO

DELLE ATTIVITÀ

Per il 2025 il trasferimento di risorse per l'espletamento delle attività di cui al presente Disciplinare a favore di ACI è parametrato sulla base del circolante PRA, rilevato dal documento pubblicato da ACI sul proprio sito denominato "Autoritratto" alla data del 31 dicembre 2023, per n. 8.471.406 veicoli ed un valore unitario di 0,705 €, pari ad un importo complessivo di €

5.972.341, comprensivo delle attività di cui al successivo articolo 10.

Per l'annualità successiva si provvederà alla rideterminazione delle risorse necessarie sulla base dell'ultimo circolante alla data del 31 dicembre 2024

consolidato e pubblicato su “Autoritratto”.

2.6 Dall'esame degli articoli citati risulta che Aci effettua, oltre ai propri compiti istituzionali, una prestazione di servizi a favore di Regione Lombardia che, pur non riguardando la riscossione del tributo regionale (a

differenza di quanto previsto da altre convenzioni analoghe), implementa la banca dati regionale, e per queste prestazioni la Regione paga un corrispettivo in denaro ad Aci.

2.7 Nessun corrispettivo è invece previsto per le prestazioni che Regione Lombardia svolge per l'aggiornamento dell'archivio tributario sebbene, secondo la tesi delle amministrazioni resistenti, le banche dati della Regione e di Aci siano così interconnesse che il lavoro su una banca dati dovrebbe andare anche a vantaggio dell'altra.

2.9 Risulta quindi evidente che l'accordo: a) prevede una prestazione di servizi di una amministrazione a favore dell'altra e non viceversa; b) prevede un ristoro economico a favore di una sola amministrazione che integra un rapporto sinallagmatico tra prestazioni; c) l'accordo tende quindi a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti; d) la Regione Lombardia non svolge interamente la sua missione prevista dalla legge ma ha incaricato Aci di svolgerla parzialmente a suo favore dietro corrispettivo.

In particolare, alla luce della remunerazione riconosciuta ad Aci non può essere riconosciuta una cooperazione esentata dalla procedura di gara, dal momento che le condizioni di esenzione sono cumulative.

3.1 Deve quindi essere annullata la deliberazione impugnata e dev'essere dichiarata inefficace la convenzione tra la Regione Lombardia e l'Automobile Club d'Italia, per il periodo dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, per la gestione dell'Archivio Informatico Regionale delle Tasse Automobilistiche come previsto dall'art. 51, comma 2 ter del D.L. n. 124 del 2019 convertito con modificazioni nella L. 19 dicembre 2019, n. 157, e per l'avvalimento degli uffici dell'ACI da parte della Regione/Provincia Autonoma/Agenzia delle Entrate consentito dall'Art. 2 comma 1 del DM 418/98 per la gestione delle tasse automobilistiche regionali in quanto, sebbene la convenzione risulti scaduta al 31.12.2025, in essa è prevista la possibilità di proroga annuale di cui non è chiaro allo stato degli atti se la stessa sia stata attuata.

3.2 Poiché l'accordo in oggetto costituisce un contratto soggetto alle regole

dell'evidenza pubblica stabilite dalla Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 e dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, sussiste "l'obbligo conformativo" della Regione di indire una gara ad evidenza pubblica per affidare i servizi attualmente affidati con l'illegittimo accordo diretto impugnato, qualora ritenga necessario replicare la stessa struttura negoziale.

4. In merito alla domanda risarcitoria per la violazione dell'obbligo di gara perpetrata con la stipula in via di affidamento diretto della convenzione impugnata, il Collegio ritiene di conformarsi a quanto già stabilito in casi analoghi dalla giurisprudenza amministrativa (v. Cons. Stato, V, 03/06/2021 n. 4247; n. 2201/2022, e poi dalle n. 2859/2023 e n. 6364/2023), con le

quali è stato chiarito che *"D'altro canto, la Corte di giustizia UE ha*

espressamente dichiarato l'illegittimità dell'affidamento diretto in favore

dell'ACI, in luogo di una gara pubblica aperta alla partecipazione

concorrenziale di altri operatori di mercato: dal che consegue l'astratta

sussistenza dei presupposti per la tutela del danno da perdita di chances in

capo a GEFIL s.p.a., nella sua qualità di operatore specializzato di settore.

Sotto questo profilo, deve ribadirsi (ex multis, Cons. Stato, V, 17 dicembre 2018, n. 7117) che le norme sull'evidenza pubblica si traducono in vincoli alla capacità negoziale delle amministrazioni, con le quali si perseguono – da un lato – interessi di queste ultime, quali “qualità delle prestazioni” e rispetto “dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza” e – dall'altro – interessi degli operatori economici, quali “principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza,

~~proporzionalità, nonché quello di pubblicità”.~~

La sintesi di queste contrapposte esigenze è data dall'interesse generale alla concorrenza, attraverso cui si attua la massima partecipazione degli operatori economici privati al fine di individuare quello maggiormente

idoneo ad aggiudicarsi il contratto affidato dall'amministrazione.

Non può dunque revocarsi in dubbio che le norme sull'evidenza pubblica attribuiscono posizioni individuali ai privati e che la loro violazione è fonte di lesione della chance di concorrere all'affidamento del contratto ad esse

correlata.

- la chance è già presente nel patrimonio dell'operatore economico, poiché insita nell'aspettativa, giuridicamente tutelata in base alle norme sull'evidenza pubblica ed ai principi ad essa sottesi, al rispetto degli obblighi di evidenza pubblica da parte delle amministrazioni ad essi

soggette;

- sotto il profilo ora evidenziato, detta chance costituisce una posizione giuridica soggettiva qualificata dalla legge e dunque suscettibile, se lesa, di integrare il presupposto del danno ingiusto (contra ius) richiesto dall'art.

2043 Cod. civ.;

- la lesione derivante dalla mancata attivazione dei moduli dell'evidenza pubblica consiste nel fatto illecito produttivo del danno ingiusto di tale

- l'impossibilità, da parte dell'operatore economico, di dimostrare una chance superiore ad altri possibili concorrenti, ovvero un grado più o meno elevato di probabilità di conseguire l'aggiudicazione, è imputabile

all'amministrazione che abbia violato tali schemi di azione;

- non è pertanto esigibile dall'operatore economico danneggiato, se non attraverso una prova diabolica tale da vanificare i principi eurounitari di effettività e non discriminazione dei rimedi previsti in materia di procedure di affidamento di contratti pubblici poc'anzi richiamati, una dimostrazione ulteriore rispetto alla propria qualità di soggetto in grado di eseguire il

contratto (scorrettamente) affidato senza gara;

- in tale prospettiva il mancato rispetto degli obblighi di evidenza pubblica costituisce addirittura la violazione più grave nel settore dei contratti della

- anche sotto questo profilo, dunque, il rimedio risarcitorio – quando non possono essere accordati (come nel caso di specie) quelli maggiormente dissuasivi della privazione degli effetti del contratto o delle sanzioni pecuniarie nei confronti dell'amministrazione – si pone come strumento fondamentale per assicurare l'effettività dei rimedi giurisdizionali in materia, in assenza del quale vi sarebbe un vuoto di tutela per una situazione

giuridica che, come esposto in precedenza, è qualificata dalla legge;

- in ordine alle esigenze di effettività dei ricorsi in materia di procedure di aggiudicazione di contratti pubblici vanno poi richiamati i principi affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 30 settembre

2010, C- 314/09, Stadt Graz;

- in ciò non è ravvisabile alcuna iperprotezione della chance di aggiudicazione rispetto al diritto all'aggiudicazione in sé, ottenibile invece in caso di affidamento all'esito di procedura di gara dichiarata illegittima: infatti in tale ultima ipotesi l'equivalente monetario può giungere fino al

100% del mancato utile ritraibile dall'esecuzione del contratto, mentre nel primo questo va inevitabilmente scontato in base al grado di incertezza degli esiti di una gara mai esperita a causa e per colpa

dell'amministrazione;

- il fattore di correzione quantitativa che rende la chance di aggiudicazione un minus rispetto al diritto all'aggiudicazione è dato proprio dal numero di operatori economici potenziali aspiranti alla commessa pubblica affidata senza gara e che invece a quest'ultima avrebbero potuto concorrere se

l'amministrazione non si fosse sottratta agli obblighi su di essa gravanti".

4.1 Quanto al profilo della quantificazione del danno, il Collegio stabilisce che la Regione Lombardia provveda, ai sensi dell'articolo 34, comma 4, Cod. proc. amm., nel termine di sessanta giorni dalla notificazione o comunicazione della presente decisione, alla formulazione di una proposta di risarcimento che tenga conto, nella stima dell'utile, dell'entità della chance di aggiudicazione ricavabile dalle caratteristiche del mercato e

dall'andamento delle procedure simili, considerando una percentuale di utile sulla base dei dati ricavabili dalla gestione, ormai a consuntivo, del servizio in questione in affidamento diretto. Andrà a tal fine considerata la base del corrispettivo fisso pattuito in via forfetaria e di quelli "a misura" eventualmente versati nel corso e per effetto del rapporto con Aci.

Su tale importo andranno computati rivalutazione ed interessi come per legge.

5. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto dichiara inefficace la convenzione tra la Regione Lombardia e il gestore dell'Archivio nazionale della tassa automobilistica, Automobile Club d'Italia, per il periodo dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2025, per la gestione dell'archivio informatico regionale dei dati relativi alle tasse automobilistiche.

Condanna la Regione Lombardia al risarcimento dei danni a favore di GEFIL s.p.a. nei termini e nei limiti di cui in motivazione.

Condanna Regione Lombardia ed A.C.I. al pagamento delle spese processuali a favore della ricorrente, che liquida in €. 3000,00 a carico di ciascuna delle resistenti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 26 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Alberto Di Mario, Consigliere, Estensore

Marilena Di Paolo, Referendario