Pubblicato il 03/08/2026

N. 06232/2026REG.PROV.COLL.
N. 03419/2024 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3419 del 2024, proposto da

Regione Umbria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Luca Benci e Anna Rita Gobbo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alessandro Calegari, Nicola Creuso, Stefania Lago, Andrea Manzi e Nicola De Zan, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II n. 33;

nei confronti

Automobile Club d'Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Francesco Guarino, Aureliana Pera, Fabio Cintioli e David Astorre, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Aci Informatica S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Aristide Police e Raimondo D'Aquino Di Caramanico, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Aristide Police in Roma, viale Liegi, 32;

Punto Zero S.c. a r.l., non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria (Sezione Prima) n. 570 del 2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale S.p.a., di Automobile Club d'Italia e di Aci Informatica S.p.a.;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2026 il Cons. Elena Quadri e uditi per le parti gli avvocati Gobbo, anche in sostituzione dell'avvocato Benci, De Zan, Manzi, Police, D'Aquino, Cintioli, Astorre e Pera;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Ge.Fi.L.– Gestione Fiscalità Locale S.p.a. impugnava la delibera della giunta della regione Umbria n. 126 del 7 febbraio 2023, avente ad oggetto: "*Attuazione DDGGRR n. 1232 e 1361/2021. Completamento processo di internalizzazione della gestione della tassa automobilistica regionale. Prosecuzione della collaborazione informatica con ACI per il triennio 2023-2025 e approvazione schema di accordo di cooperazione tra Regione Umbria e ACI*", nonché tutti gli atti ad essa allegati e in essa citati, per quanto lesivi, ivi compresi il "Protocollo d'intesa 2023-2025", il documento "Umbria Stima Costi annuali 2023-2025", il "documento unitario" ad essa accluso, la proposta di deliberazione, i pareri e i visti favorevoli ivi richiamati, e tutti gli eventuali atti con i quali e/o sulla base dei quali la decisione medesima è stata adottata e la regione Umbria ha

affidato senza gara ad ACI – Automobile Club d'Italia (ed eventualmente anche ad ACI Informatica S.p.a.) servizi in materia di tassa automobilistica nel triennio 2023-2025, oltre ad ogni eventuale accordo stipulato dalla regione Umbria a seguito del predetto affidamento diretto in relazione ai servizi medesimi, ed in specie l'accordo che risulta sottoscritto dalla regione Umbria in data 14 febbraio 2023; richiedeva, inoltre, la condanna dell'Amministrazione al risarcimento del danno.

Con l'unico motivo in diritto, Ge.Fi.L. S.p.a. evidenziava il proprio interesse a che il servizio fosse posto in gara, lamentando: violazione o falsa applicazione del diritto dichiarato dalla ordinanza della Corte di giustizia UE 30 giugno 2020 in causa C-618/19; violazione o falsa applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 50 del 2016, dell'art. 12 della direttiva 2014/24/UE, anche in relazione agli artt. 1 e 2, dell'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, dell'art. 2 del d.M. n. 418 del 1998, dell'art. 4 l.r. n. 4 del 2009, dell'art. 51 d.l. n. 124 del 2019, dell'art. 15 l. n. 241 del 1990; violazione dei principi di concorrenza, economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, nonché di tutti i basilari principi generali in materia di evidenza pubblica; eccesso di potere sotto i profili del difetto di istruttoria, del difetto di motivazione, dell'erroneità del presupposto, sintomi di sviamento.

La ricorrente richiamava, in particolare, le vicende relative ai pregressi affidamenti diretti, relativi agli anni 2018-2021 e poi al 2022, contestati in giudizio dalla stessa Ge.Fi.L. S.p.a. e annullati dal Tar Umbria con le sentenze n. 4/2022 e n. 731/2022. Invero, per la ricorrente la delibera n. 126 del 2023, dando seguito alle precedenti delibere nn. 1232 e 1361 del 2021 – già annullate con le richiamate sentenze – stabilisce di affidare nuovamente senza gara detti servizi ad ACI dal 2023 fino al 2025, ritenendo legittimo l'affidamento diretto in ragione della volontà di internalizzare in futuro il servizio e di dotarsi di un nuovo *software* gestionale. Ad avviso di parte ricorrente, tali ragioni non farebbero venir meno il dovere della Regione di espletare la gara al fine di acquisire dette prestazioni, non potendo affidarle

direttamente ad ACI; nelle more della internalizzazione e per dotarsi anche di un nuovo *software*, sarebbero comunque in vigore le norme e i principi sanciti dalla Corte di giustizia UE e dalla giurisprudenza amministrativa, che impediscono affidamenti diretti quale quello di specie.

Evidenziava la ricorrente che l'art. 51 del d.l. n. 124 del 2019 (convertito con modificazioni nella l. n. 157 del 2019), invocato nei provvedimenti gravati, non attiene all'affidamento di contratti pubblici e comunque non deroga alla regola eurounitaria dell'affidamento mediante gara, sancita dalla CGUE, richiamando al riguardo la giurisprudenza del giudice amministrativo laddove ha affermato che detta disposizione può e deve essere interpretata in conformità con l'art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24/UE e dunque «*non consente l'affidamento diretto al soggetto gestore del pubblico registro automobilistico del servizio di gestione, controllo e aggiornamento dell'archivio regionale della tassa automobilistica, ove non vengano rispettate le condizioni specificate nell'articolo 5, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*» (Cons. Stato, V, 25 marzo 2022, n. 2201).

Nella fattispecie in esame non ricorrerebbe alcuna delle condizioni alle quali è cumulativamente sottoposta la possibilità di un affidamento diretto c.d. pubblico-pubblico, non ricorrendo, in particolare, alcun fine pubblico comune, non essendo ACI titolare di alcun compito pubblico relativo alla gestione della tassa automobilistica regionale, che spetta, invece, alle Regioni, ai sensi dell'art. 17 l. n. 449 del 1997.

La ricorrente deduceva, infine, l'illegittimità in via derivata della deliberazione e degli atti impugnati, stante l'illegittimità già acclarata delle deliberazioni e degli atti già annullati dal Tar Umbria con la sentenza n. 731 del 2022, dei quali costituirebbero espressamente l'attuazione e prosecuzione.

La regione Umbria, ACI – Automobile club d'Italia e ACI informatica S.p.a., parti resistenti, eccepivano in rito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse a ricorrere da parte di Ge.Fi.L. in quanto, non avendo gli atti impugnati ad oggetto l'affidamento dei servizi di gestione della tassa

automobilistica, come erroneamente dedotto da controparte, bensì la gestione informatica dell'archivio regionale, la Regione potrebbe procedervi, oltre che, come ha fatto, in cooperazione con ACI, anche con altri sistemi, quale ad esempio l'affidamento del servizio alla propria società *in house* Punto Zero s.c.a r.l.; la mancanza dell'obbligo di indire una gara pubblica escluderebbe l'interesse a ricorrere di Ge.Fi.L. in quanto dall'annullamento dei provvedimenti impugnati la ricorrente non ricaverebbe alcuna utilità. Inoltre, la ricorrente, iscritta al registro di cui all'art. 53 del d.lgs. n. 446 del 1997 ("Albo per l'accertamento e riscossione delle entrate degli enti locali") non possiederebbe la legittimazione a gestire la tassa automobilistica regionale. Nel merito, sottolineavano che la d.G.R. n. 126/2023 non rinvia l'internalizzazione della tassa automobilistica regionale ad una data futura, ma prende atto della completa internalizzazione della stessa a partire dal 2023 con la messa in disponibilità del sistema N-STAR.

Le censure di parte ricorrente non coglierebbero nel segno, restando estranea al divieto di affidamento della gestione della tassa automobilistica senza gara la cooperazione informatica tra Enti, quale quella realizzata, circa l'acquisizione e l'aggiornamento dei dati dell'archivio nazionale e di quelli regionali, nonché l'interoperabilità delle banche dati, attraverso un'unica piattaforma informatica sulla quale è sviluppato un sistema gestionale unico per tutti gli archivi, ai sensi dei citati commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 51 d.l. n. 124 del 2019, secondo il cui disposto: "*2-bis. Ai medesimi fini di cui al comma 1* [Al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa ed al fine di favorire la sinergia tra processi istituzionali afferenti ad ambiti affini, favorendo la digitalizzazione dei servizi e dei processi attraverso interventi di consolidamento delle infrastrutture, razionalizzazione dei sistemi informativi e interoperabilità tra le banche dati]*, nonché allo scopo di eliminare duplicazioni, di contrastare l'evasione delle tasse automobilistiche e di conseguire risparmi di spesa, 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, sono acquisiti anche i dati delle tasse automobilistiche, per assolvere transitoriamente alla funzione di integrazione e coordinamento dei relativi archivi. I predetti dati sono resi disponibili all'Agenzia delle entrate, alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, le quali provvedono a far confluire in modo simultaneo e sistematico i dati dei propri archivi delle tasse automobilistiche nel citato sistema informativo.

2-ter. L'Agenzia delle entrate, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano continuano a gestire i propri archivi delle tasse automobilistiche, anche mediante la cooperazione, regolata da apposito disciplinare, del soggetto gestore del pubblico registro automobilistico, acquisendo i relativi dati con le modalità di cui all'articolo 5, comma 4, del regolamento di cui al decreto del Ministro delle finanze 25 novembre 1998, n. 418, anche al fine degli aggiornamenti di cui al comma 2-bis".

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, previo rigetto delle eccezioni preliminari, accoglieva il ricorso con sentenza n. 570 del 2023, annullando la d.g.r. n. 126 del 7 febbraio 2023, con "*conseguente obbligo della Regione Umbria – fatta salva la possibilità di optare per l'immediata gestione diretta – di procedere senza indugio alla gara pubblica indebitamente omessa; riconoscimento, quest'ultimo, che soddisfa la richiesta risarcitoria formulata in via principale dalla ricorrente*".

A sostegno della propria decisione il Tribunale affermava che la gravata d.g.r. n. 126 del 2023 si pone dichiaratamente in attuazione delle precedenti delibere nn.1232 e 1361 del 2021, ed ai punti 3, 5 e 6 prevede per il periodo 2023-2025, fino al compimento del processo di internalizzazione dei servizi e alla piena operatività del gestionale N-STAR, che la Regione Umbria continui ad avvalersi di ACI – approvando un apposito "accordo di cooperazione" – utilizzando il suo sistema gestionale SINTA "per la chiusura delle attività relative agli esercizi tributari ante 2023".

Quanto sopra sarebbe ancor più palese dal documento istruttorio, parte integrante della delibera, che ricostruisce l'assenza di cesure rispetto al percorso di collaborazione avviato tra la Regione e ACI con le delibere nn. 1232 e 1361 del 2021, in cui l'Amministrazione esplicita che «*la delicatezza della*

gestione del tributo ha determinato la scelta di operare per un periodo congruo in parallelo tra i due sistemi informatici anche se con funzioni differenti. Infatti il sistema SINTA sarà dedicato a completare i procedimenti amministrativo-tributari relativi agli esercizi finanziari in cui era in uso, e N-STAR avvierà la propria attività avendo a riferimento l'esercizio finanziario 2022.... ad esempio, che la gestione dei ruoli relativi al periodo tributario 2021 e 2022 verrà effettuata con SINTA rispettivamente nell'anno 2023 e 2024, mentre la gestione degli avvisi bonari verrà valutata se effettuarla con SINTA o N-STAR dopo la ponderazione dei tempi necessari, nell'uno e nell'altro caso, tenendo in considerazione la programmazione di bilancio dei flussi finanziari correlati». Nel medesimo documento si evidenzia – smentendo, per il Tar, gli argomenti di parte resistente circa l'avvenuta internalizzazione della gestione della tassa automobilistica – che «*tale situazione di sistemi paralleli pertanto si protrarrà per l'anno 2023 e per il 2024 ... lo sviluppo del sistema ha seguito la stessa tempistica e pertanto alcune funzioni relative alla gestione dei ruoli su N-STAR non sono al momento disponibili*», affermando che «*è comunque probabile*» che a partire dal 2025 rimarrà in essere il solo gestionale N-STAR (non escludendosi in tal modo la necessità di un ulteriore ricorso alla cooperazione con ACI). Non diversamente potrebbe opinarsi, per il Tar, alla luce del "Protocollo di Intesa" tra regione Umbria e Automobile Club d'Italia versato in atti il quale, se da un lato rimane assolutamente generico sulla ripartizione dei compiti tra i due Enti, dall'altro porrebbe espressamente come oggetto della cooperazione la «*gestione della tassa automobilistica regionale*» (art. 2) attraverso l'utilizzo del citato applicativo N-STAR realizzato da ACI, riconoscendo a quest'ultima il rimborso dei costi sostenuti, anche per l'utilizzo del sistema SINTA (art. 59).

La regione Umbria ha proposto appello per la riforma della sentenza del Tar Umbria n. 570 del 2023, deducendo i seguenti motivi di diritto:

I) *errores in procedendo*, per erronea ricostruzione dei fatti; eccesso di potere per omessa valutazione dei fatti; motivazione omessa e/o insufficiente e comunque erronea; *errores in iudicando*, per fraintendimento nell'interpretazione

dei provvedimenti impugnati, per erronea qualificazione giuridica della situazione di fatto;

II) *errores in iudicando*, per violazione e/o falsa applicazione: dell'art. 17, comma 10, della l. n. 449/1997 e dell'art. 2, comma 1, del decreto del Ministero delle Finanze del 25/11/1998 n. 418; dell'art. 51 comma 2-ter del d.l. n. 124/2019, convertito con modificazioni dalla l. n. 157/2019; dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016, che riprende l'art. 12, comma 4, della direttiva n. 2004/24/UE; dell'art. 15 della l. n. 241/1990 e ss.mm.ii.; dell'art. 4 della L.R. Umbria n. 4/2009; degli artt. 52 e 53 del d.lgs. n. 446/1997; erronea applicazione della decisione della Corte di Giustizia UE, Sezione IX, 30/6/2020 in causa C- 618/2019; violazione dei principi in materia di evidenza pubblica; *errores in procedendo*, per erronea ricostruzione dei fatti; eccesso di potere per omessa valutazione dei fatti; motivazione omessa e/o insufficiente e comunque erronea;

III) erroneità del rigetto dell'eccezione di inammissibilità.

Si sono costituiti Automobile Club d'Italia e Aci Informatica S.p.a. in adesione all'appello e Ge.Fi.L. - Gestione Fiscalità Locale S.p.a. in resistenza. Ge.Fi.L. ha, altresì, proposto appello incidentale nella parte in cui la sentenza del Tar non ha accolto la sua istanza di risarcimento del danno.

Per la regione Umbria, appellante principale, per ACI e per Aci Informatica S.p.a., dopo l'entrata in vigore dell'art. 51 d.l. n. 124 del 2019 (successiva alla rimessione alla CGUE della questione poi definita con l'ordinanza del 30 giugno 2020), la disciplina della tassa automobilistica regionale è stata radicalmente modificata, e così anche tutto il sistema della sua gestione. Ciò ha riguardato ancora di più il limitato ambito oggetto del presente giudizio, ossia la gestione integrata degli archivi regionali con quello nazionale (ANTA), attribuito per legge all'ACI (cui lo ha appositamente trasferito l'Agenzia delle Entrate); ed è stato disposto che, essendo i primi delle porzioni del secondo, tutti tali archivi devono essere interoperabili tra di loro.

Ed invero, sussisterebbe una differenza sostanziale tra l'accordo di cooperazione 2023-2025 tra Regione e ACI da un lato e la convenzione 2019/2021 e quella del 2022, essendo il primo limitato alla realizzazione di un sistema informatico comune ad entrambi i soggetti e volto alla realizzazione delle finalità di entrambi gli Enti, ovvero la gestione dell'archivio nazionale da parte di ACI e la gestione dell'archivio regionale da parte della Regione, uno speculare all'altro, a differenza della precedente convenzione per la gestione delle tasse automobilistiche.

L'accordo di cooperazione informatica fonderebbe la sua motivazione nel fatto che le funzioni di ACI e della Regione sono complementari e constano nella gestione e nell'aggiornamento di entrambi gli archivi regionale e nazionale. La rete delle agenzie di pratiche auto, come previsto nella convenzione soprarichiamata, in regime di libero mercato, svolgerebbe solo attività di consulenza ai contribuenti con la possibilità di acquisire documentazione presentata dai contribuenti medesimi e trasmessa per l'istruttoria e la definizione alla Regione attraverso sia comunicazioni con posta elettronica certificata che caricandole nell'apposito sistema gestionale.

Per effetto dell'art. 51 del d.l. n. 124/2019, il PRA e gli archivi (nazionale e regionali) delle tasse automobilistiche sono stati integrati, prevedendo l'acquisizione al sistema informativo del PRA dei dati delle tasse automobilistiche dagli stessi provenienti, con il dichiarato intento di creare delle sinergie e di razionalizzare i sistemi informativi, garantendo altresì l'interoperabilità tra le banche dati. Si è concessa altresì all'Agenzia delle Entrate, alle Regioni a statuto ordinario ed alle Province Autonome la possibilità di avvalersi di ACI per la gestione dei propri archivi delle tasse automobilistiche, a mezzo di specifico disciplinare che ne organizzi la cooperazione.

Per chiarire l'oggetto dell'accordo la Regione propone, altresì, in via subordinata, istanza di verificazione.

Per Ge.Fi.L., invece, le condizioni di esenzione dalla gara non sussisterebbero anche a ritenere che l'accordo affidi ad ACI la sola gestione dell'archivio regionale, in quanto tutte - tranne la comunanza
o accessorietà di funzioni - non dipendono dal fatto che l'accordo affidi ad ACI solo l'archivio regionale piuttosto che un più ampio ventaglio di attività dirette all'applicazione della tassa regionale.
Tra dette condizioni, del tutto indipendenti dall'ampiezza dei servizi commissionati ad ACI, spicca la condizione "economica", connessa al compenso di ACI, essendo essa del tutto preclusiva di un legittimo accordo senza previa gara, come stabilito dalla ordinanza della CGUE 30 giugno 2020 in causa C-618/19.
Tale condizione sarebbe connessa al compenso di ACI e dipenderebbe in particolare dal fatto che:
i. nell'accordo l'unico contributo della regione è il versamento di una somma (anche inferiore al prezzo di mercato), ai sensi del par. 27 della decisione della CGUE;
ii. il prezzo di ACI ragguaglia il prezzo di mercato (reso confrontabile in termini di costo a veicolo, mediante divisione del prezzo per il numero di veicoli), ai sensi dei parr. 33-35 della decisione della CGUE.
Dette condizioni "economiche" sarebbero all'evidenza insensibili alla maggiore o minore ampiezza delle prestazioni affidate dalla Regione ad ACI ai fini della tassa.
Anche nel presente accordo, dette condizioni (riconducibili al corrispettivo riconosciuto ad ACI) sarebbero violate, poiché l'accordo prevede l'affidamento ad ACI di compiti della Regione, che vengono remunerati (secondo Ge.Fi.L. anche in maniera superiore al livello di mercato), mentre la Regione non assume compiti di ACI.
Stante la rilevanza – ai fini della decisione della controversia - della questione di compatibilità dell'art. 51 del d.l. n. 124 del 2019 con l'art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24/UE, la sezione, con ordinanza collegiale n. 3758 del 5

maggio 2025, ha chiesto alla Corte di giustizia dell'UE di pronunciarsi sulla seguente 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*".

Con ordinanza del 3 febbraio 2026 nella causa C-316/25, la Corte di giustizia ha così statuito:

"*L'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, 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*".

Successivamente le parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

All'udienza pubblica del 18 giugno 2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

L'appello principale è infondato in tutti i motivi, sussistendo l'interesse della ricorrente in primo grado, operatore del settore, a che i servizi in questione, se non internalizzati, vengano affidati con gara ad evidenza pubblica.

Invero, la Corte di giustizia dell'Unione europea (sez. IX, 30 giugno 2020, in causa C-618/2019) si è pronunciata affermando che: «*l'art. 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, dev'essere interpretato nel senso che osta a una disposizione nazionale che consente l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto dei servizi relativi alla gestione della tassa automobilistica a un ente pubblico non economico che ha il compito di gestire il pubblico registro automobilistico*».

Successivamente è intervenuto l'art. 51 d.l. n. 124 del 2019, più volte citato.

Con la deliberazione della Giunta regionale n. 126 del 7 febbraio 2023, impugnata in primo grado, recante: "*Attuazione DDGGRR n. 1232 e 1361/2021. Completamento processo di internalizzazione della gestione della tassa automobilistica regionale. Prosecuzione della cooperazione informatica con ACI per il triennio 2023-2025 e approvazione schema di accordo di cooperazione tra Regione Umbria e ACI*", in asserita prosecuzione del percorso di internalizzazione della gestione della tassa automobilistica, la regione Umbria ha disposto di:

«*1. prendere atto della messa in disponibilità del nuovo sistema gestionale NSTAR per la gestione della tassa automobilistica regionale a partire dal 1° gennaio 2023;*

2. avviare l'internalizzazione della gestione della tassa automobilistica regionale;

3. approvare l'accordo di cooperazione con ACI (ente pubblico non economico) sulla base dell'art. 51 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 per il periodo triennale 2023-2025 che prevede la cooperazione informatica attraverso il gestionale NSTAR a cui si aggiunge SINTA per la chiusura delle attività relative agli esercizi tributari ante 2023;

4. prendere atto dei fabbisogni del personale rappresentati e che le suddette esigenze troveranno definizione ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 165/2001 nel PIAO 2023-2025 sottosezione Piano triennale dei fabbisogni di personale;

5. attivare le interoperabilità del sistema NSTAR, necessarie e funzionali all'internalizzazione, con i sistemi informatici regionali secondo quanto rappresentato nel documento istruttorio con priorità dell'interoperabilità con il sistema di protocollazione regionale dando mandato ai servizi "Ragioneria, fiscalità regionale, sanzioni amministrative" e "Sistema informativo regionale, infrastrutture digitali" di assumere gli atti conseguenti;

6. dare mandato al dirigente del Servizio "Ragioneria, fiscalità regionale, sanzioni amministrative" di assumere tutti gli atti necessari conseguenti all'attuazione del presente atto ivi compresa la sottoscrizione dell'accordo di cooperazione con ACI autorizzandolo ad operare le eventuali modifiche non sostanziali che si rendessero necessarie».

La Regione assume che, nella specie, la cooperazione non attiene alla gestione della tassa automobilistica ma solo dell'archivio regionale.

Il Collegio ritiene che ciò non rilevi al fine della decisione della presente controversia – non risultando utile, quindi, a tal fine, la verificazione richiesta dalla Regione in via subordinata -, riportandosi alle motivazioni, che condivide integralmente, contenute nella decisione di questo Consiglio di Stato, sezione V, 30 giugno 2023 n. 6364, che ha respinto gli appelli proposti dalla regione Umbria e da Automobile Club d'Italia avverso la sentenza del Tar Umbria n. 731 del 2022, premettendo che:

- le Regioni a statuto ordinario, tra cui la Regione Umbria, svolgono attività amministrative riguardanti la riscossione, l'accertamento, il recupero, i rimborsi, l'applicazione delle sanzioni ed il contenzioso amministrativo relativo alla tassa automobilistica regionale, costituenti esercizio di funzione pubblica;

- che l'attività di controllo e riscossione delle tasse automobilistiche può essere affidata a terzi "mediante procedure ad evidenza pubblica" (art. 17, comma 10, primo periodo, della legge n. 449 del 1997, in attuazione del quale è stato emanato il d.m. 25 novembre 1998 n. 418, contenente il regolamento recante norme per il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni in subiecta materia, parzialmente interessato dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 10, secondo periodo, con la sentenza della Corte Costituzionale 11 novembre 2000, n. 507);

- che l'ACI, che pure fino all'entrata in vigore della legge n. 449 del 1997 (che ha trasferito alle Regioni le relative competenze con decorrenza dal 1° gennaio 1999) aveva avuto affidate dal Ministero delle Finanze attività connesse alla gestione della tassa automobilistica, tuttavia non è titolare di attività di gestione della tassa auto, così come sopra riservate alle Regioni a statuto ordinario (laddove diversa è la disciplina per le Regioni a statuto speciale, peraltro differenziata tra le stesse, ma non rilevante nella presente sede);

- che non attiene direttamente alla gestione della tassa automobilistica, nel senso dell'esercizio immediato delle attività di riscossione, accertamento, recupero, rimborsi, applicazione delle sanzioni e contenzioso amministrativo

relativo alla tassa automobilistica, la tenuta dell'Archivio nazionale delle tasse automobilistiche (già di competenza dell'Agenzia delle entrate, all'uopo convenzionata con Sogei, cui è subentrato l'ACI);

- che quest'ultimo archivio (ANTA), pur se funzionale alla gestione delle tasse automobilistiche regionali, è una banca dati, volta a coordinare in ambito nazionale le risultanze delle banche dati regionali, nelle quali consistono gli archivi regionali delle tasse automobilistiche;

- 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";

- che 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";

- che a prescindere da quale fosse la finalità indiretta perseguita con le modifiche apportate, in sede parlamentare, al decreto legge, con la legge di conversione (l'uno e l'altra sopravvenuti di pochi mesi all'ordinanza di rinvio pregiudiziale dell'agosto 2019), è da escludere che con la richiamata disposizione si siano attribuite funzioni pubbliche autonome in materia di gestione della tassa automobilistica al soggetto gestore del PRA, pur non potendosi negare che si sia finito per attribuire al pubblico registro automobilistico la funzione di archivio (anche) delle tasse automobilistiche;

- che si tratta quindi di una funzione ulteriore del PRA rispetto a quelle, già svolte, di registro delle vicende dei diritti sui veicoli e di individuazione dei

soggetti passivi della tassa auto;

- che il collegamento tra il PRA e gli archivi regionali delle tasse automobilistiche è finalizzato a consentire "integrazione e coordinamento dei relativi archivi", come fatto palese dall'inciso finale della disposizione che contempla tale finalità (peraltro da perseguire "transitoriamente", secondo quanto dice la legge, sul punto di non agevole interpretazione);

- che, in definitiva, la funzione di pubblico servizio attribuita ad ACI in qualità di gestore del Pubblico Registro Automobilistico, pur se incrementata dei compiti di recente introduzione, non è qualificabile in termini di attività di gestione e riscossione della tassa automobilistica, né di attività accessoria a quest'ultima, utile ai fini della qualificazione della cooperazione tra Regione e ACI come accordo paritetico tra pubbliche amministrazioni, se non altro per attività diverse da quella di tenuta degli archivi contemplata dalla norma.

Alla luce di dette coordinate, nella decisione n. 6364 del 2023 è stata condivisa l'affermazione del giudice di prime cure circa la non riconducibilità dell'accordo di collaborazione tra la regione Umbria e l'ACI, previsto nelle delibere nn. 1232 e 1361 del 2021, alla mera gestione dell'archivio informatico regionale delle tasse automobilistiche (per i fini di cui all'art. 51, comma 2 ter, d.l. n. 124 del 2019, convertito con modificazioni in l. n. 157 del 2019), estendendosi lo stesso accordo ad una serie di attività ulteriori di gestione della tassa automobilistica regionale riconducibile ad una funzione pubblica di spettanza della sola Regione.

Ed invero: "*Indipendentemente perciò dalla circostanza - su cui in particolare insiste la Regione Umbria – che l'amministrazione regionale abbia riservato per sé determinati compiti afferenti la gestione della tassa automobilistica, ciò che induce ad escludere la configurabilità dell'accordo paritetico è, in radice, la mancanza di comunanza dell'interesse pubblico perseguito con la funzione pubblica tributaria, quindi con lo svolgimento dei relativi servizi, demandati ad ACI dietro prestazione di un corrispettivo (su cui infra), nell'interesse economico diretto della Regione*" dovendosi, inoltre, dare atto "*della*

mancanza di qualsiasi forma di collaborazione dal momento che, all'opposto, non vi sono compiti in materia fiscale riservati ad ACI esercitati dalla Regione in forma collaborativa".

"*La questione centrale ai fini della decisione non è quella della destinazione a pubblici interessi dei ricavi di ACI, in quanto ente pubblico non economico, né l'altra - pur rilevante - della maggiore o minore convenienza economica per la Regione, per il prezzo da pagare, dell'affidamento diretto rispetto alla pubblica selezione dell'affidatario.*

Questione centrale è piuttosto il dato che la previsione di un costo connesso alla prestazione di un servizio affidato nell'esclusivo interesse dell'ente affidante attribuisce all'accordo i caratteri differenziali dall'accordo paritetico, che invece è caratterizzato dalla "cooperazione", come sopra descritta" (cfr. Cons. Stato, V, 30 giugno 2023 n. 6364).

Anche nel caso in questione, alla luce dell'accordo e degli allegati versati in atti, non sussiste tale effettiva cooperazione.

Riguardo al corrispettivo, dalla documentazione depositata dalle parti risulta che la Regione Umbria, per la cooperazione ai sensi dell'art. 51 della legge 157/2019, riconosce ad ACI il rimborso dei costi sostenuti e rendicontati per l'utilizzo dell'archivio nazionale, delle infrastrutture tecnologiche e lo sviluppo software di NSTAR e dei moduli ad esso collegati in base al criterio di riparto tra ACI e le Regioni partecipanti al progetto NSTAR secondo il criterio della dimensione del parco auto circolante. I costi sostenuti dalle parti per lo svolgimento delle attività di cui al presente accordo di cooperazione sono rendicontati trimestralmente. I costi dell'accordo sono comprensivi di quelli sostenuti e ripartibili da ACI a supporto all'internalizzazione ed integrazione con il sistema informativo regionale dell'archivio delle tasse automobilistiche.

Il Collegio evidenzia che un accordo, concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici, non rientra nell'ambito di applicazione dell'evidenza pubblica solo quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i

servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune;

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

c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

Nella fattispecie in questione, i servizi di carattere informatico e la stessa gestione dell'archivio regionale di cui necessita la Regione ai fini della gestione della tassa automobilistica regionale, non gestiti in proprio dalla Regione medesima, sono oggetto di un accordo con Aci senza soddisfare le suddette condizioni di esenzione dalla gara stabilite dall'art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24/UE.

Invero, la Corte di giustizia, con ordinanza 3 febbraio 2026 nella causa C-316/25, così ha concluso:

"*L'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, 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*".

E', dunque, irrilevante che l'accordo non concerna la gestione della tassa automobilistica ma del solo archivio regionale, atteso che, dall'esame degli atti impugnati in primo grado risulta chiaramente come, in ogni caso, nella specie, siano violate le suddette condizioni riconducibili al corrispettivo riconosciuto ad ACI, in quanto l'accordo prevede l'affidamento ad ACI di compiti della Regione, che vengono remunerati, mentre la Regione non assume compiti di ACI.

Né l'atto ricognitivo sottoscritto da Regione Umbria e ACI – Automobile Club d'Italia il 7 maggio 2026, prodotto l'8 maggio 2026 da Aci Informatica, smentisce la corresponsione del corrispettivo forfetario ad Aci da parte della Regione, previsto, invece, chiaramente dalla delibera impugnata, in cui si legge: "*Oneri finanziari regionali:*

1. verso ACI per accordo di cooperazione ex art. 51 comma 2 ter del decreto legge n. 124/2019, convertito con legge n. 157/2019 comprendenti le attività amministrative di manutenzione e aggiornamento dell'archivio nazionale pari al massimo ai seguenti importi (NSTAR + SINTA):

• *anno 2023 € 498.622,00*

• *anno 2024 € 506.046,00*

• *anno 2025 € 498.090,00*" … (cfr. pag. 7 d.g.r. n. 126 del 7 febbraio 2023).

Da ciò consegue l'infondatezza dell'appello principale, non essendo consentito, alla luce di quanto affermato dalla Corte di giustizia nell'ordinanza succitata, "*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*".

E', inoltre, fondato l'appello incidentale, con cui Ge.Fi.L. ha impugnato la sentenza nella parte in cui non ha accolto la domanda di risarcimento del danno per equivalente per tutto il tempo in cui l'affidamento diretto illegittimo ha avuto esecuzione, nei termini sanciti più volte dalla giurisprudenza di questa sezione.

Non può, invero, condividersi l'affermazione del Tar secondo cui l'annullamento della deliberazione di affidamento diretto e il conseguente obbligo di indire la gara - salva la possibilità di internalizzazione del servizio - soddisferebbe la pretesa fatta valere da Ge.Fi.L., atteso che, per la parte in cui l'affidamento diretto ha avuto esecuzione, essa ha perduto la possibilità di

aggiudicarsi la commessa indebitamente affidata senza gara, e la tutela di annullamento non copre interamente la lesione dalla stessa subita.

Dunque, considerata l'esecuzione che l'illegittimo affidamento diretto ha già avuto, sussiste certamente sia l'interesse alla pretesa che il diritto stesso al risarcimento del danno per equivalente, nei termini già indicati dalle sentenze della sezione nn. 4247/2021, 2201/2022, 2859/2023, 6364/2023, 4287/2024.

Invero, dall'illegittimità dell'affidamento diretto in favore dell'ACI, in luogo di una gara pubblica aperta alla partecipazione concorrenziale di altri operatori di mercato, "*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" (Cons. Stato, V, n. 4287/2024).

"*quanto al profilo della quantificazione del danno, il Collegio stabilisce che la* Regione*… provveda, ai sensi dell'articolo 34, comma 4, Cod. proc. amm., …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. Su tale importo andranno computati rivalutazione ed interessi come per legge" (cfr., ancora, Cons. Stato, V, n. 4247/2021).

Alla luce delle suesposte considerazioni l'appello principale va respinto, mentre quello incidentale va accolto e, per l'effetto, va confermata con parziale diversa motivazione la sentenza impugnata di accoglimento del ricorso di primo grado.

Sussistono, tuttavia, in considerazione delle peculiarità della controversia, giusti motivi per disporre l'integrale compensazione fra le parti delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, respinge l'appello principale e accoglie quello incidentale.

Per l'effetto, conferma con parziale diversa motivazione la sentenza impugnata di accoglimento del ricorso di primo grado.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Elena Quadri, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere

L'ESTENSORE
Elena Quadri

IL PRESIDENTE
Diego Sabatino

IL SEGRETARIO