

I presupposti della cooperazione pubblico-pubblico, gli effetti vincolati delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione e il potere integrativo del giudice dell'ottemperanza

di Gianluca Angelini

Data di pubblicazione: 8-10-2026

In materia di contratti pubblici, non ricorrono le condizioni della cooperazione pubblico-pubblico, prevista dall'art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24/UE (recepito dall'art. 7, comma 4 d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 - "codice dei contratti pubblici") quando l'accordo abbia ad oggetto esclusivamente l'acquisizione di una prestazione dietro versamento di un corrispettivo, senza un'effettiva condivisione tra le parti di compiti e responsabilità; tale rapporto, avente natura sinallagmatica, integra un appalto di servizi soggetto alle regole dell'evidenza pubblica.

L'art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24/UE osta all'affidamento diretto, senza gara, dei servizi relativi alla gestione dell'archivio regionale della tassa automobilistica ad un ente pubblico non economico titolare della gestione dell'archivio nazionale pubblico automobilistico, qualora l'affidamento abbia ad oggetto esclusivamente l'acquisizione di una prestazione dietro versamento di un corrispettivo; anche la gestione dell'archivio informatico regionale è, pertanto, soggetta alle regole dell'evidenza pubblica ove non ricorrano le condizioni della cooperazione pubblico-pubblico

Le pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea rese in sede di rinvio pregiudiziale interpretativo hanno la medesima efficacia delle disposizioni interpretate e vincolano non soltanto il giudice che ha sollevato la questione, ma ogni altro organo giurisdizionale o amministrativo chiamato ad applicare le medesime disposizioni o i medesimi principi; il giudice dell'ottemperanza deve, pertanto, tenerne conto nell'interpretare, integrare e specificare la portata del giudicato, in conformità al principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE.(

Nel giudizio di ottemperanza, il giudice amministrativo, in applicazione del principio del giudicato a formazione progressiva, può integrare e specificare la portata dispositiva e conformativa della sentenza passata in giudicato alla luce di una sopravvenuta pronuncia interpretativa della Corte di giustizia dell'Unione europea, al fine di evitare che dal giudicato possano derivare o consolidarsi effetti contrari al diritto dell'Unione.

L'accertamento dell'illegittimità dell'azione amministrativa e della violazione o elusione del giudicato non comporta automaticamente la responsabilità risarcitoria dell'amministrazione, ove la corretta interpretazione della disciplina applicabile sia stata chiarita soltanto da una sopravvenuta pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea, in un contesto caratterizzato da orientamenti giurisprudenziali nazionali non univoci e concordanti, potendo

tale situazione di oggettiva incertezza integrare l'errore scusabile ed escludere l'elemento soggettivo dell'illecito.

Guida alla lettura

La rilevanza della pronunzia in commento è determinata dal fatto che si pone nel solco del giudizio di **rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE, definito con ordinanza 3 febbraio 2026, C-316/25**, laddove - poi - nell'ambito del giudizio di ottemperanza del giudicato formatosi sulla sentenza del T.a.r. per la Campania n. 4520/2021, che aveva disposto l'annullamento dell'affidamento diretto all'Automobil Club d'Italia, da parte della Regione Campania, del servizio di gestione del c.d. bollo auto in applicazione dei principi di diritto formulati dalla Corte di giustizia UE con l'ordinanza 30 giugno 2020, C 618/2019, è stato integrato nella sua portata conformativa alla luce della successiva ordinanza della Corte di giustizia UE, 3 febbraio 2026, C-316/25 mediante ricorso alla fattispecie del giudicato a formazione progressiva.

Quindi, tra le varie massime che è possibile espungere dalla sentenza in esame e sopra riassunte, assumono particolare rilievo le seguenti.

In primis il Consiglio di Stato, confermando la propria giurisprudenza maggioritaria per cui **“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" (Cons. Stato, sez. V, 3 agosto 2026, n. 6219; ma vedi anche: Corte di giustizia UE, ord. 3 febbraio 2026, C-316/25 (oggetto delle News UM 38/26); Cons. Stato, sez. V, 30 giugno 2023 n. 6364; Cons. Stato, sez. V, 25 marzo 2022, n. 2201; Corte di giustizia UE, ord. 30 giugno 2020, C-618/19), ha ribadito di non potere prescindere dagli esiti argomentativi espressi dalla Corte di Giustizia UE con l'ordinanza 3.2.2026, nella causa C-316/25, resa nell'ambito del suindicato rinvio pregiudiziale, con la quale ha stabilito che: *"il dovere della previa gara vale in tutti i casi in cui con l'accordo la regione affidi ad ACI delle attività verso corrispettivo"*.

Infatti, a sua volta il **Giudice Euro Comunitario** veniva investito della risposta al **seguente quesito**, la cui interpretazione è stata riferibile anche alla fattispecie in esame: *"se l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione nazionale che consente l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto di servizi relativi alla gestione dell'archivio regionale della tassa automobilistica a un ente pubblico non economico che ha il compito di gestire il pubblico registro automobilistico a livello nazionale, al fine di creare un sistema integrato che garantisca l'interoperabilità tra gli archivi regionali di tale tassa e l'archivio pubblico nazionale automobilistico"*.

La Corte di giustizia si è pronunciata in questi termini: *"23. Si deve ritenere che **l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto di servizi relativi alla gestione dell'archivio regionale della tassa automobilistica da parte della Regione Umbria all'ACI violi tale disposizione.** 24. Sulla base delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione posta dichiarando che l'art. 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione nazionale che consente l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto di 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 ad oggetto esclusivamente l'acquisizione di una prestazione dietro versamento di un corrispettivo"*.

Il principio di diritto enunciato dalla Corte di Giustizia esprime il concetto che **l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto di 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 ad oggetto esclusivamente l'acquisizione di una prestazione dietro versamento di un corrispettivo, viola l'art. 12 della Direttiva citata, è contrario ai principi euro - unitari.**

Ne consegue che **anche la gestione dell'archivio informatico, dietro corrispettivo, non può essere oggetto di affidamento diretto, senza gara.**

Sicchè, con precipuo riferimento ai fatti per cui è causa, l'accordo concluso tra la Regione e l'ACI, prevedendo una prestazione di servizi resa a fronte di un corrispettivo, integra un

rapporto sinallagmatico. In particolare, alla luce della remunerazione riconosciuta all'ACI, l'accordo non rispetta le condizioni cumulative previste dall'art. 12, p. 4, della direttiva 2014/24/UE, come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria.

Ne consegue che **tale accordo non è configurabile come accordo di cooperazione esentato dalla disciplina dei contratti pubblici, ma è un appalto di servizi da affidare con procedura ad evidenza pubblica.**

Riguardo poi al **potere integrativo del giudicato** riconosciuto al **Giudice dell'Ottemperanza**, il Collegio ha precisato che **la giurisprudenza della Corte di Giustizia, pur ritenendo il concetto di giudicato di importanza fondamentale non solo per il diritto degli Stati membri ma anche per il diritto dell'Unione europea**, in quanto volto ad assicurare la **stabilità dei rapporti giuridici e la certezza del diritto**, ha anche chiarito che **la primazia del diritto UE può spingersi fino a comportare finanche l'obbligo di disapplicazione del principio sancito, in Italia, dall'art. 2909 c.c.** (sentenza del 18 luglio 2007, causa C-119/05 Lucchini).

Pertanto, **occorre riflettere se il potere del giudice amministrativo, in sede di ottemperanza, per il principio del giudicato a formazione progressiva, possa integrare il giudicato, nel quadro dei poteri tipici della giurisdizione del merito, alla luce di una pronuncia della Corte di Giustizia, completando il contenuto implicito e incompleto in cui si sostanzia la decisione amministrativa.**

*“A tale domanda, il Collegio ritiene che **si possa dare risposta positiva**, tenuto conto che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 9 giugno 2016, n. 11, ha affermato che il giudicato a formazione progressiva è uno strumento per evitare che dal giudicato possano trarsi conseguenze anti comunitarie, delineando la portata dispositiva e conformativa della decisione da attuare in modo da evitare regole contrastanti con il diritto dell'Unione, dovendosi dare rilievo alla natura polisemica del giudizio di ottemperanza, al fine dichiarato di rendere effettiva la tutela ex art. 24 Cost.*

*Invero, **il giudice amministrativo, in sede di ottemperanza, può esercitare una giurisdizione cognitoria, scevra di profili di esecuzione in senso stretto, in tutti i casi in cui sia necessario integrare le statuizioni dell'originario disposto della sentenza, al fine di dare concreta attuazione alla stessa.***

Il potere di interpretazione e di integrazione della sentenza definitiva concerne tutte le ipotesi in cui si impone alla pubblica amministrazione il riesercizio del potere amministrativo, poiché è in tali casi che il giudicato amministrativo è fonte di effetti più ampi rispetto a quelli cristallizzati nel dispositivo”.

Invero l'Adunanza Plenaria (Ad. plen., 9 giugno 2016, n. 11), richiamata dal Collegio, aveva avuto modo di precisare che le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, rese in sede di rinvio pregiudiziale interpretativo, come nella specie, hanno la **medesima efficacia delle disposizioni interpretative e i riflessi vincolanti si estendono anche nei confronti di ogni altro organo amministrativo o giurisdizionale diverso dal giudice che ha sollevato**

la questione, che è chiamato ad applicare le medesime disposizioni o i medesimi principi elaborati dalla Corte di giustizia.

Dunque, in capo al giudice dell'ottemperanza vi è un vero e proprio obbligo di integrare o modificare le statuizioni del giudicato in contrasto con il diritto euro – unitario non soltanto in ragione dei principi che regolano nell'ordinamento nazionale i rapporti tra giudicato e sopravvenienze, ma anche dai principi che regolano i rapporti tra ordinamento interno e sovranazionale, *in primis* il principio di cooperazione derivante dall'art. 4, par. 3, TUE.

Diversamente, si configurerebbe la fattispecie della decisione abnorme, come tale ricorribile in Cassazione ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., per superamento del limite esterno della giurisdizione, la sentenza del giudice amministrativo che non abbia evitato la formazione, anche progressiva, di un giudicato in contrasto con il diritto dell'Unione europea, o con altre norme di rango sovranazionale cui lo Stato è tenuto a dare applicazione, quale risulti da una successiva pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

In proposito il Collegio ha richiamato la Grande Sezione del 17 maggio 2022, pronunciata nelle cause riunite C- 693/19 e C – 831/19, che decidendo una questione pregiudiziale sollevata in alcune controversie pendenti in Italia, pur riconoscendo l'importanza che l'autorità del giudicato ha per l'ordinamento europeo e per gli ordinamenti nazionali, ha tuttavia precisato che **l'obbligo per gli Stati membri di garantire l'effettività dei diritti riconosciuti ai singoli dall'ordinamento dell'Unione implica un'esigenza di tutela giurisdizionale effettiva**. In sostanza, nella vicenda in esame, è stato affermato il principio secondo cui **l'autorità di cosa giudicata cede alle esigenze di tutela piena dei diritti dei consumatori, in ragione dell'importanza dell'interesse pubblico ad essi riconnesso**.

Da siffatti rilievi, deve dedursi che il giudizio di ottemperanza può rappresentare l'opportunità di evitare che dal giudicato possano trarsi conseguenze contrarie al diritto dell'Unione, pertanto, viene riconosciuto il potere del giudice non solo di integrare le statuizioni del giudicato, ma anche di specificarne la portata al fine di impedire il consolidamento di effetti irreversibili contrari al diritto sovranazionale.

Pubblicato il 15/09/2026

N. 06895/2026REG.PROV.COLL.

N. 09352/2024 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

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 9352 del 2024, proposto da
GEFIL - Gestione Fiscalità Locale s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Creuso, Lago, Manzi e De Zan, con domicilio eletto
presso lo studio Andrea Manzi in Roma, via Alberico II n. 33;

contro

Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa
dall'avvocato Angelo Marzocchella, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

ACI Informatica s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dall'avvocato Filippo Arena, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
Automobile Club d'Italia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e
difesa dagli avvocati Guarino, Pera, Cintioli e Astorre, con domicilio digitale come da PEC da
Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania (Sezione Terza) n.
4589/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania e della ACI Informatica s.p.a. e
dell'Automobile Club d'Italia;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2026 il Consigliere Annamaria Fasano e
uditi per le parti gli avvocati Manzi, De Zan, Pera, Cintioli, Astorre e Arena. Si dà atto che
l'avvocato Marzocchella ha depositato istanza di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società GEFIL - Gestione Fiscalità Locale s.p.a. (in seguito: GEFIL) ha proposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Campania chiedendo l'ottemperanza alla sentenza del TAR Campania sez. III, del 30.6.2021 n. 4520, passata in giudicato a seguito di rinuncia all'appello proposto per la riforma della stessa, con la conseguente dichiarazione di nullità della deliberazione della Giunta Regionale della Campania n. 136 del 19 marzo 2024, avente ad oggetto: *"Approvazione schema accordo di cooperazione tra Regione Campania e Automobile Club D'Italia in materia di tasse automobilistiche regionali, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs 31 marzo 2023 n. 36, nonche' dell'art. 51 del d.l. 26 ottobre 2019 n. 124, convertito con modificazioni con l. 29 dicembre 2019, n. 157, per il periodo dal 02 aprile 2024 al 31 marzo 2025"*, e dello schema di accordo ad essa allegato.

2. Il T.A.R. per la Campania, con sentenza n. 4520 del 2021, aveva disposto l'annullamento dell'affidamento diretto all'Automobil Club d'Italia (in seguito anche solo ACI), da parte della Regione Campania, del servizio di gestione del c.d. bollo auto in applicazione dei principi di diritto formulati dalla Corte di giustizia UE con l'ordinanza 30.6.2020 (C-618/2019) (in seguito anche solo la pronuncia CGUE), e questo nonostante la tesi della Regione che aveva qualificato detto affidamento alla stregua di un accordo di cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici.

In particolare, il Collegio di prima istanza aveva annullato la delibera della Giunta regionale della Campania n. 604 del 22/12/2020, avente ad oggetto attuazione art 51, comma 2- *ter*, del decreto legge 26 ottobre 2019 n. 124, con previsione della stipula di un accordo di cooperazione per la gestione degli archivi delle tasse automobilistiche tra ACI e Regione Campania, e degli atti ad essa presupposti e conseguenti.

La successiva convenzione, anch'essa annullata, aveva ad oggetto l'affidamento diretto, da parte della Regione Campania all'ACI, dei servizi di gestione e riscossione delle tasse automobilistiche per la durata di tre anni.

Nelle more, altre sentenze dei giudici amministrativi avevano annullato gli accordi diretti con cui varie Regioni avevano affidato all' ACI, con remunerazione, servizi strumentali alla gestione della tassa automobilistica regionale (Consiglio di Stato n. 4247 del 2021; *id.* n. 2201 del 2022; *id.* n. 2859 del 2023; *id.* n. 6364 del 2023). Inoltre, GEFIL aveva proposto davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Campania una azione risarcitoria contro la Regione Campania, chiedendo sia il risarcimento per equivalente che, quale forma di risarcimento in forma specifica, la condanna della stessa Regione a indire senza indugio la gara illegittimamente omessa.

Con la deliberazione n. 136/2024, la Giunta regionale aveva nuovamente affidato all' ACI il servizio di gestione dell'archivio regionale della tassa automobilistica invece di bandire la gara

per l'affidamento del servizio di gestione della stessa.

Secondo la prospettazione della GEFIL, la Giunta aveva affidato all' ACI i servizi strumentali alla gestione della tassa regionale e, in particolare, la gestione dell'archivio regionale, mediante un accordo stipulato ai sensi dell'art. 51 del d.l. 124/2019, attinente alla reciproca trasmissione dei dati tra gli archivi regionali e tra gli archivi regionali e nazionali.

Il nuovo accordo aveva ad oggetto la gestione dell'archivio regionale, con esclusione espressa della riscossione (affidata all'Agenzia delle Entrate - Riscossione), ed i servizi di notificazione (affidati alla piattaforma SEND di PagoPA s.p.a.). Esso costituiva attuazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 36 del 2023 (che aveva preso il posto dell'art. 5 del previgente Codice), in linea con le condizioni stabilite dall'art. 12, par. 4 della Direttiva, di cui la norma nazionale era attuazione, come intese dalla CGUE nella decisione del 2020. Inoltre, nelle intenzioni della Regione, esso era stipulato in attesa della internalizzazione del servizio e della attuazione della delega fiscale in materia di tasse automobilistiche (art. 10, comma 1, lettera h della l. n. 111 del 2023).

Secondo la GEFIL, tali ragioni erano del tutto irrilevanti, atteso che la Regione era invece tenuta a espletare una gara fin quando non svolgesse da sé o *in house* i servizi di riscossione. Inoltre, era sintomatica della violazione del giudicato la circostanza che l'affidamento prevedeva la remunerazione dell'ACI tramite un corrispettivo per i costi di produzione del servizio, a prezzi superiori a quelli di mercato desumibili dalle gare di altre Regioni (Marche e Veneto, che avevano affidato con gara i servizi di gestione della tassa).

3. Con il ricorso introduttivo, la società GEFIL prospettava la violazione dei vincoli conformativi discendenti dal giudicato costituito dalla sentenza del T.A.R. per la Campania n. 4520/2021, con la conseguenza che il provvedimento impugnato era afflitto da nullità per violazione del suddetto giudicato.

Tale sentenza, oltre a vietare l'affidamento senza gara del servizio di riscossione della tassa automobilistica, vietava nuovi affidamenti diretti e remunerati di servizi afferenti alla gestione della tassa automobilistica regionale, tra cui la gestione dell'archivio regionale, in applicazione della decisione della Corte di Giustizia. La ricorrente evidenziava che le decisioni del giudice amministrativo e della Corte di Giustizia avevano escluso che l'art. 51 del d.l. n. 124/2019 (norma avente ad oggetto l'interscambio dei dati tra gli archivi regionali e nazionali) avesse qualsivoglia effetto legittimante un affidamento diretto quale quello riproposto dalla Regione Campania.

Il suddetto principio non poteva valere solo per determinati servizi afferenti alla gestione della tassa e non per altri, anche perchè le cumulative condizioni di esenzione dalla gara, già dichiarate carenti (prima dalla CGUE e poi dal Giudice amministrativo, anche nel giudicato qui ottemperando), erano del tutto insensibili a quali tra i servizi di gestione della tassa potessero essere oggetto dell'accordo diretto con l'ACI, tra cui la impossibilità di riconoscere nell'accordo una cooperazione, oppure la condizione per la quale giammai poteva riconoscersi un legittimo accordo diretto laddove (come anche nel caso *de quo*) la Regione si limitava a versare il corrispettivo all'ACI.

La GEFIL riteneva che il fatto che una Regione trattenesse per sé un novero maggiore o minore delle attività strumentali ai propri compiti (e quindi affidando all'ACI un novero maggiore o minore di dette attività) non configurava una collaborazione o una divisione di compiti comuni.

In via principale, pertanto, la GEFIL chiedeva di ordinarsi l'ottemperanza alla sentenza n. 4520/2021 del T.A.R. per la Campania, con prescrizione delle relative modalità, anche mediante la determinazione del contenuto del provvedimento amministrativo e la nomina, se necessario, di un commissario *ad acta*, dichiarando la nullità della deliberazione della Giunta regionale della Campania n. 136 del 19 marzo 2023 e di tutti gli atti ad essa allegati, sottesi o conseguenti, ivi compreso l'accordo eventualmente concluso con l'ACI. In subordine, la GEFIL deduceva profili di illegittimità della Delibera per violazione o falsa applicazione del diritto dichiarato dalla ordinanza della Corte di Giustizia UE 30.6.2020 in causa C-618/19, anche in uno con il diritto applicato dalla sentenza del T.A.R. per la Campania n. 4520/2021, *sub specie* la violazione dell'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, dell'art. 7 del d.lgs. n. 36/2023 (già art. 5 del d.lgs. n. 50/2016), dell'art. 15 della l. n. 241/1990.

La ricorrente evidenziava l'ingentissimo corrispettivo devoluto all'ACI per la gestione dell'archivio regionale (pari a euro 3.321.251,23 euro per un anno) e prospettava che la delibera impugnata era contraria al diritto dell'UE così come interpretato dalla decisione CGUE del 2020.

La GEFIL formulava domanda di risarcimento del danno ex art. 112, c. 3 c.p.a. e, in via subordinata, ex art. 30, c. 2 c.p.a. in termini di perdita di *chance*, posto che il nuovo affidamento diretto le precludeva di concorrere per l'affidamento del servizio in questione quanto meno fino al 31.3.2025. In via ulteriormente subordinata, ossia nell'ipotesi in cui l'affidamento diretto contestato non fosse stato ritenuto in violazione e/o elusione del giudicato, ma semplicemente illegittimo, la ricorrente chiedeva la condanna della Regione Campania al risarcimento del danno, sempre in termini di perdita di *chance*, derivante dalla illegittimità in questione. La società chiedeva, altresì, la condanna della Regione Campania al risarcimento del danno ex art. 112, c. 3, c.p.a. per l'omessa e/o impossibile esecuzione e/o l'elusione delle suddette sentenze, con predeterminazione dei criteri ex art. 34, c. 4, c.p.a. nonché la condanna della Regione al pagamento di una somma di denaro ex art. 114, c. 4, lett. e), c.p.a. per ogni ulteriore violazione o elusione delle suddette sentenze e, comunque, per ogni giorno e/o mese di ritardo nella integrale esecuzione delle medesime.

4. Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, con sentenza n. 4589 del 2024, respingeva il ricorso.

Il Collegio di prima istanza confermava la legittimità dell'accordo tra la Regione Campania e l'Automobile Club d'Italia, approvato con D.G.R. n. 136 del 19 marzo 2024, riguardante la gestione dell'archivio informatico delle tasse automobilistiche.

Secondo il T.A.R., era evidente che l'oggetto della decisione del giudice amministrativo riguardava non l'accordo di cooperazione in sé ma l'accordo di cooperazione che

ricomprendeva, oltre alla gestione congiunta dell'archivio, l'attribuzione all'ACI del servizio di riscossione senza gara in mancanza di ragioni derogatorie considerate rilevanti alla luce del diritto euro unitario. Era altresì evidente che la nuova deliberazione, e di conseguenza il nuovo accordo, non era elusivo della decisione passata in giudicato, perché essa in nessun passaggio aveva affermato che l'art. 51 comma 2-ter del d.l. 124/2019 era inattuabile o contrario alla disciplina comunitaria; la sentenza, infatti, non aveva affermato che gli accordi di cooperazione erano contrari al diritto UE, bensì aveva ritenuto illegittimo un singolo accordo che, oltre alla gestione dell'archivio, era elusivo della concorrenza su un servizio esternalizzabile solo previa gara. Né potevano essere considerate elusive, o meramente formali, le giustificazioni addotte dalla Regione per la stipula del nuovo accordo (futura internalizzazione del servizio di riscossione; attuazione della delega fiscale in materia di tasse automobilistiche) in quanto, a differenza del precedente caso, esse costituivano motivazioni (plausibili) di un accordo che aveva ad oggetto non servizi in concorrenza ma un'attività che l'ACI svolgeva, per legge, in esclusiva e che la sentenza della Sezione non aveva affermato dovesse essere messa a gara.

Secondo il Giudice di prime cure, in nessun passaggio della sentenza n. 4520/2021 era stato affermato che la Regione era obbligata a bandire una gara per l'assegnazione del servizio di gestione e riscossione dei tributi, trattandosi di servizio che ben poteva espletare da sé in quanto ente impositore (come la GEFIL stessa aveva ammesso più volte); parimenti, in nessun passaggio della sentenza era affermato che la Regione non potesse stipulare accordi di cooperazione inerenti alla gestione dell'archivio ANTA da parte della Regione Campania. La cooperazione Regione Campania/ACI riguardava unicamente attività quali la "costituzione, aggiornamento e bonifica dell'archivio", l'"analisi dei dati contenuti nell'archivio", la "generazione e gestione delle liste delle posizioni fiscali", ossia tutte attività attinenti alla gestione dell'archivio informatico delle tasse automobilistiche, pertanto nessuna delle richiamate funzioni – tutte limitate all'archivio informativo delle tasse – comportava lo svolgimento da parte dell'ACI di attività di gestione della tassa automobilistica (i.e. attività di accertamento, riscossione, recupero e rimborsi della tassa; applicazione di sanzioni e gestione di ricorsi amministrativi), integralmente espunte dal nuovo accordo di cooperazione ACI/Regione Campania. Nella specie, l'effetto conformativo derivante dalla sentenza riguardava unicamente la possibilità (esclusa dalla citata pronuncia) di affidare direttamente all'ACI, in assenza di una procedura ad evidenza pubblica, le attività rientranti nella gestione della tassa automobilistica affidate alle Regioni dall'art. 17 della L. 449/1997 (riscossione, accertamento, recupero, rimborsi, applicazione delle sanzioni e contenzioso amministrativo), ma non riguardava l'attuazione dell'articolo 51, comma 2-ter, d.l. 124/2019 sotto il profilo della gestione dell'archivio informatico delle tasse automobilistiche, che per legge spettava ad un unico operatore, ossia all'ACI. Quanto al denunciato contrasto della nuova deliberazione regionale, e del nuovo accordo, con l'ordinanza della Corte di Giustizia UE del 30.6.2020 nella causa C- 618/2019, il T.A.R. osservava che l'accordo attuale riguardava unicamente la gestione dell'archivio della tassa automobilistica che si apparteneva all'ACI ex l. 157/2019. L'accordo stipulato, ed impugnato dalla GEFIL, aveva ad oggetto non un servizio pubblico potenzialmente concorrenziale, ma l'attività dell'ACI che faceva riferimento alle sue pubbliche funzioni. Il Collegio di prima istanza, in relazione ai costi per il servizio prestato, evidenziava che era previsto il solo rimborso dei costi sostenuti per le attività svolte, con esclusione di ogni altro onere e/o corrispettivo.

5. Con ricorso in appello, notificato nei termini e nelle forme di rito, la società GEFIL – Gestione Fiscalità Locale s.p.a. ha impugnato la suddetta pronuncia, chiedendone l'integrale riforma sulla base delle seguenti censure: *“1. Error in iudicando. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha respinto l'azione di ottemperanza alla sentenza del T.A.R. Napoli n. 4520/2021; 2. Error in iudicando. Erroneità della sentenza nella parte in cui ha respinto l'azione di legittimità e ritenuto l'accordo rispettoso delle condizioni di esenzione dalla gara ex art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24 e normativa nazionale di recepimento. Omessa pronuncia; 3. Sul risarcimento del danno. Erroneità della sentenza nella parte in cui rigetta la domanda risarcitoria. Riproposizione della domanda risarcitoria; sulla condanna ai sensi dell'art. 114, c.4, lett. e), c.p.a.; 4. Istanza di rimessione di questione pregiudiziale alla Corte di giustizia UE: per chiedere se osta al diritto dell'Unione, e, in particolare, ai principi di libera circolazione dei servizi e di massima apertura della concorrenza nell'ambito degli appalti pubblici di servizi, una norma nazionale, ivi compreso l'art. 51, commi 2 bis e 2 ter, del d.l. n. 124/2019, convertito con l. n. 157/2019, che sia intesa nel senso di consentire la conclusione senza gara di un accordo quale quello in questione e l'affidamento diretto di servizi relativi alla gestione della tassa automobilistica regionale ed anche solo della gestione dell'archivio regionale cui ha riguardo il medesimo art. 51 cit.”.*

6. Si è costituita l'ACI – Automobile Club d'Italia, che ha concluso per il rigetto del gravame.

7. L'ACI Informatica s.p.a. si è difesa, concludendo per la reiezione dell'appello. Anche la Regione Campania si è costituita in giudizio concludendo per la reiezione dell'impugnazione.

8. Con ordinanza collegiale n. 5297 del 2025, resa all'udienza del 29 maggio 2025, questa Sezione ha sospeso il processo (sospensione impropria) su richiesta dell'appellante, essendo stato promosso rinvio pregiudiziale sulla questione sollevata dall'ordinanza n. 3758 del 2025, in relazione al profilo della compatibilità dell'art. 51, commi 2 bis e 2 ter del d.l. n. 124 del 2019, conv. con modificazioni in l. n. 157 del 2019, con l'art. 12, par. 4 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, nell'ambito del giudizio R.G. 3419 del 2024, riguardante l'accordo di cooperazione tra l'ACI e la Regione Umbria.

La Corte di Giustizia si è pronunciata con l'ordinanza del 3 febbraio 2026, resa nella causa C-316/25, pertanto, per la trattazione del merito del presente ricorso in appello, è stata fissata l'udienza dell'11 giugno 2026.

9. Le parti, con rispettive memorie, hanno precisato le loro difese.

10. All'udienza dell'11 giugno 2026, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

11. Con il primo motivo di appello, la società GEFIL censura la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R. ha respinto l'azione di ottemperanza in ragione del fatto che l'accordo di cooperazione tra la Regione Campania e l'Automobile Club d'Italia ha ad oggetto solo la gestione dell'archivio regionale della tassa automobilistica, e non anche altre prestazioni

strumentali da applicare alla suddetta tassa, come era invece nell'accordo annullato dal giudicato reso dalla sentenza del T.A.R. per la Campania n. 4520/2021. La ricorrente lamenta che da questa differenza nel contenuto dell'accordo la sentenza appellata avrebbe erroneamente desunto la conclusione che l'accordo contestato, con il quale vengono nuovamente affidate all'ACI, senza previa gara e verso ampia remunerazione, prestazioni strumentali all'applicazione della tassa regionale, non si porrebbe in contrasto con il giudicato, perché l'accordo già annullato farebbe riferimento solo alla gestione dell'archivio informatico. Tale decisione sarebbe, ad avviso dell'appellante, palesemente errata. Ciò in quanto, l'accordo *de quo* ha ad oggetto anche attività ulteriori rispetto alla gestione dell'archivio regionale, ed in specie: *"la definizione dei procedimenti amministrativi conseguenti alla presentazione delle istanze e memorie da parte dei contribuenti"*, pertanto la sentenza sarebbe fondata su di un presupposto di fatto errato. Inoltre, il giudicato portato nella sentenza ottemperanda avrebbe annullato quell'accordo per la carenza delle condizioni di esenzione dalla gara ex art. 12 par. della direttiva 2014/24/UE, che nella specie non sarebbero state rispettate, in quanto la limitazione dell'affidamento diretto alla sola gestione dell'archivio regionale non consentirebbe affatto il rispetto di dette condizioni, e neppure il soddisfacimento almeno di alcune di esse, trattandosi di condizioni che prescindono dal fatto che l'accordo abbia ad oggetto solo la gestione dell'archivio regionale. L'appellante richiama, nello sviluppo illustrativo del mezzo, le sentenze n. 6324 del 2023 e n. 7785 del 2024 di questo Consiglio di Stato, secondo cui, anche a seguito dell'art. 51 d.l. 124/2019 il compito pubblico dell'ACI non sarebbe né comune né accessorio a quello della Regione.

Lo dimostrerebbe anche il fatto che la collaborazione di cui all'art. 51 cit. è altra cosa rispetto agli accordi di cooperazione tra amministrazioni di cui tratta l'art. 12 par. 4 della direttiva 2014/24, posto che le condizioni di esenzione dalla gara, che l'accordo *de quo* avrebbe dovuto rispettare, prevedono la *'partecipazione congiunta di tutte le parti dell'accordo'*, 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'*. Un legittimo accordo di cooperazione avrebbe come presupposto non solo l'esistenza di compiti pubblici comuni o accessori in capo alle parti, ma anche che quei compiti pubblici comuni o accessori siano fatti oggetto dell'accordo e suddivisi tra tutte le parti dell'accordo. Sotto un distinto profilo, la sentenza impugnata avrebbe violato il giudicato disposto dalla sentenza n. 4520/2021, che precludeva di rieditare la possibilità di concludere accordi che prevedessero compensi per l'ACI oltre al prezzo di mercato, e costituenti, in sostanza, l'unico apporto della Regione.

12. Con il secondo mezzo, si denuncia che il T.A.R. avrebbe omesso di pronunciarsi sul punto IV del ricorso di primo grado, spiegato a pag. 29, con il quale si era lamentata l'elusione del giudicato con riferimento all'accordo contestato per carenza della condizione di esenzione dalla gara prevista alla lettera c) del par. 4 dell'art. 12 della direttiva 2014/24. Con la censura, la GEFIL aveva denunciato che il ricorso all'accordo tra l'Amministrazione e l'ACI interferiva con perseguimento dell'obiettivo principale delle norme comunitarie e nazionali in tema di appalti pubblici, ossia la libera circolazione dei servizi e l'apertura alla concorrenza non falsata negli Stati membri, tenuto conto che l'accordo stesso favoriva senza gara, remunerandolo ampiamente, un operatore del settore a danno degli altri.

La sentenza impugnata sembrerebbe sostenere che tra le attività condivise nell'accordo *de*

quo vi sarebbe la gestione dell'archivio nazionale, ma, in base al predetto accordo, secondo l'appellante, la Regione non svolgerebbe attività di competenza dell'ACI e neppure la gestione dell'archivio nazionale, che resterebbe affidata all'ACI in violazione del giudicato. La società GEFIL denuncia che l'accordo affida all'ACI compiti della Regione, a seguito di corrispettivo, ossia la gestione dell'archivio regionale, sulla base del rilievo che l'archivio regionale sarebbe una porzione di quello nazionale, laddove, invece, si tratterebbe di attività ben distinte. Né sarebbe corretto, a parere dell'appellante, quanto sostenuto dal Collegio di prima istanza, secondo cui l'appartenenza all'ACI della banca dati nazionale implicherebbe 'un *know how* irreperibile sul mercato', posto che, al contrario, i dati confluiti in ANTA sono per legge a disposizioni delle regioni e degli operatori come la GEFIL.

Nello sviluppo illustrativo del mezzo l'appellante elenca le ragioni per le quali il nuovo accordo non soddisferebbe le condizioni di esenzione dalla gara, e in particolare che: i) non sarebbe soddisfatta la condizione I perché non vi sono in capo all' ACI compiti pubblici comuni e nemmeno accessori a quelli della Regione sulla tassa regionale, ivi compreso l'archivio regionale di cui all'art. 51 cit.; ii) ove anche si ritenessero esistenti in capo all'ACI compiti pubblici accessori a quello della Regione, mancherebbe nell'accordo la condivisione tra l'ACI e la Regione dei compiti pubblici di entrambe le parti, poiché in base all'accordo la Regione non svolge compiti dell'ACI; condizione di esenzione dalla gara indipendente dal fatto che l'accordo abbia o no ad oggetto solo l'archivio regionale; iii) mancherebbe il rispetto della condizione data dall'assenza di un corrispettivo, poiché l'ACI sarebbe remunerato e lo sarebbe in misura superiore al prezzo di mercato, come era anche nel caso deciso dalla CGUE; il che, come statuito dalla CGUE, comporterebbe comunque il mancato rispetto di plurime condizioni di esenzione dalla gara: il perseguimento solo dell'interesse pubblico, la cooperazione effettiva e il fatto che nell'accordo la regione apporta solo il corrispettivo per l'ACI; iv) difetterebbe anche il rispetto della condizione per cui le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti devono svolgere sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione, in quanto in ogni caso l'ACI svolge ben più del 20% delle attività interessate dall'accordo, servendo la quasi totalità delle Regioni.

13. Con la terza censura la società GEFIL ripropone la domanda di risarcimento del danno, ai sensi dell'art. 101 comma 2 c.p.a., posto che a seguito della mancata espletazione della gara corrisponde la perdita della *chance* di aggiudicarsi la commessa, come ha correttamente stabilito il Consiglio di stato con le sentenze n. 4247/2021, n. 2201/2022, n. 4287/2024 e n. 5096/2024, tanto nell'*an* che nel *quantum*, dettando specifici e del tutto condivisibili criteri ex art. 34 c.p.a. L'appellante domanda la condanna della Regione Campania ai sensi dell'art. 114, comma 4, lett. e) c.p.a., atteso che l'Amministrazione avrebbe assunto un costante disinteresse verso l'ottemperanza alla sentenza del T.A.R. per la Campania n. 4520/2021.

14. Con il quarto mezzo, la società GEFIL propone istanza di rimessione di questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE, la quale con ordinanza 30.6.2020, in causa C-618/19 ha già dichiarato che '*L'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24/UE ... 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*'. L'appellante deduce che, ove il Collegio dovesse ritenere esentato dalla gara l'accordo *de quo*, debba essere interpellata la CGUE, per

chiedere: *‘se osta al diritto dell’Unione, e, in particolare, ai principi di libera circolazione dei servizi e di massima apertura della concorrenza nell’ambito degli appalti pubblici di servizi, una norma nazionale, ivi compreso l’art. 51, commi 2 bis e 2 ter, del d.l. n. 124/2019, convertito con l. n. 157/2019, che sia intesa nel senso di consentire la conclusione senza gara di un accordo quale quello in questione e l’affidamento diretto di servizi relativi alla gestione della tassa automobilistica regionale ed anche solo della gestione dell’archivio regionale cui ha riguardo il medesimo art. 51 cit.’*”. L’appellante ripropone, nel presente giudizio, le censure non esaminate dal T.A.R., ai sensi dell’art. 101 c.p.a.

15. Le critiche, come sopra sintetizzate, vanno esaminate congiuntamente per ragioni di connessione logica.

16. L’appello va accolto in parte e nei termini di cui in motivazione, per i rilievi di seguito enunciati.

16.1. Per ragioni di priorità logica va respinto il quarto mezzo, con il quale la società appellante ha fatto istanza di rinvio pregiudiziale alla CGUE, atteso che al predetto rinvio ha provveduto questa Sezione, con ordinanza n. 3758 del 2025, nell’ambito di altro processo, sollevando le questioni introdotte dalla ricorrente nel presente giudizio.

In particolare, con l’ordinanza di rinvio pregiudiziale è stato chiesto alla Corte di Giustizia di pronunciarsi sulla seguente questione: *“se l’articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione nazionale che consente l’affidamento diretto, senza gara, dell’appalto di servizi relativi alla gestione dell’archivio regionale della tassa automobilistica a un ente pubblico non economico che ha il compito di gestire il pubblico registro automobilistico a livello nazionale, al fine di creare un sistema integrato che garantisca l’interoperabilità tra gli archivi regionali di tale tassa e l’archivio pubblico nazionale automobilistico”*.

16.2. Ciò premesso, passando alle critiche prospettate con il gravame, la questione all’esame di questo Collegio concerne la legittimità della deliberazione della Giunta Regionale della Campania n. 136 del 19 marzo 2024, che l’appellante assume sia stata emessa in violazione del giudicato reso con sentenza del 4520/2021, di cui GEFIL ha chiesto l’ottemperanza. Con la predetta pronuncia, il T.A.R. per la Campania aveva disposto l’annullamento dell’affidamento diretto all’ACI da parte della Regione Campania del servizio di gestione del c.d. bollo auto in applicazione dei principi di diritto espressi dalla Corte di Giustizia UE, con ordinanza 30.6.2020, in causa C – 618/19.

Così inquadrato il *thema decidendum*, il Collegio ritiene che la soluzione della controversia non può prescindere dagli esiti argomentativi espressi dalla Corte di Giustizia UE con l’ordinanza 3.2.2026, nella causa C-316/25, resa nell’ambito del suindicato rinvio pregiudiziale, con la quale ha stabilito che: *“il dovere della previa gara vale in tutti i casi in cui con l’accordo la regione affidi ad ACI delle attività verso corrispettivo”*.

La società appellante sostiene che il suddetto principio sarebbe applicabile anche per l’archivio informatico per lo specifico accordo di cooperazione tra ACI e Regione Campania di

cui al d.G.R. n.136 del 2024.

Secondo la GEFIL: *“Tanto l'azione di ottemperanza quanto l'azione di legittimità risultano di fatto risolte dal principio di diritto dichiarato dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in particolare con la recente ordinanza del 3.2.2026 nella causa C – 316/25, che richiama e ribadisce quanto già stabilito con la ordinanza del 30.6.2020 nella causa C – 618/19, ma con specifico riferimento alla gestione dell'archivio regionale della tassa ex art. 51, commi 2 bis e 2 ter, del d.l. n. 124/2019”.*

Il dovere della previa gara varrebbe in tutti i casi in cui con l'accordo la regione affidi all'ACI delle attività verso corrispettivo, ivi espressamente comprese quelle di gestione dell'archivio regionale delle tasse automobilistiche.

Le parti resistenti, invece, sostanzialmente hanno dedotto che i suindicati principi non sarebbero applicabili alla fattispecie in esame; in particolare, l'ACI Informatica ha argomentato che la pronuncia della Corte di Giustizia non riguarderebbe la presente controversia, con conseguente irrilevanza dei principi enunciati con l'ordinanza del 3.2.2026, ai fini della definizione del presente giudizio.

Anche l'ACI – Automobile Club d'Italia ha ritenuto che la recente ordinanza della Corte di Giustizia non sarebbe rilevante nel presente contenzioso, perché essa esaminerebbe una realtà di fatto oggettivamente diversa. Ciò in quanto il contenzioso che ha portato alla pronuncia della Corte di Giustizia (Cons. Stato R.G. 3419 del 2024) si sarebbe sviluppato sull'assunto secondo cui la Regione Umbria ha affidato all'ACI la gestione della tassa automobilistica regionale, con conseguente insussistenza di una reale cooperazione istituzionale tra due soggetti pubblici.

Nella vicenda in esame, invece, l'accordo 2024, come precisato dal T.A.R., non sarebbe riconducibile alla gestione della tassa automobilistica, ma alla cooperazione tra due soggetti pubblici nella gestione coordinata e integrata degli archivi informatici della tassa automobilistica.

16.3. Il Collegio, per ragioni di priorità logica, in qualità di giudice dell'ottemperanza, rammenta che la giurisprudenza della Corte di Giustizia, pur ritenendo il concetto di giudicato di importanza fondamentale non solo per il diritto degli Stati membri ma anche per il diritto dell'Unione europea, in quanto volto ad assicurare la stabilità dei rapporti giuridici e la certezza del diritto, ha anche chiarito che la primazia del diritto UE può spingersi fino a comportare finanche l'obbligo di disapplicazione del principio sancito, in Italia, dall'art. 2909 c.c. (sentenza del 18 luglio 2007, causa C-119/05 Lucchini).

Pertanto, occorre riflettere se il potere del giudice amministrativo, in sede di ottemperanza, per il principio del giudicato a formazione progressiva, possa integrare il giudicato, nel quadro dei poteri tipici della giurisdizione del merito, alla luce di una pronuncia della Corte di Giustizia, completando il contenuto implicito e incompleto in cui si sostanzia la decisione amministrativa.

A tale domanda, il Collegio ritiene che si possa dare risposta positiva, tenuto conto che

l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con sentenza 9 giugno 2016, n. 11, ha affermato che il giudicato a formazione progressiva è uno strumento per evitare che dal giudicato possano trarsi conseguenze anti comunitarie, delineando la portata dispositiva e conformativa della decisione da attuare in modo da evitare regole contrastanti con il diritto dell'Unione, dovendosi dare rilievo alla natura polisemica del giudizio di ottemperanza, al fine dichiarato di rendere effettiva la tutela ex art. 24 Cost.

Invero, il giudice amministrativo, in sede di ottemperanza, può esercitare una giurisdizione cognitoria, scevra di profili di esecuzione in senso stretto, in tutti i casi in cui sia necessario integrare le statuizioni dell'originario disposto della sentenza, al fine di dare concreta attuazione alla stessa.

Il potere di interpretazione e di integrazione della sentenza definitiva concerne tutte le ipotesi in cui si impone alla pubblica amministrazione il riesercizio del potere amministrativo, poiché è in tali casi che il giudicato amministrativo è fonte di effetti più ampi rispetto a quelli cristallizzati nel dispositivo.

In particolare, l'Adunanza Plenaria ha precisato che le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, rese in sede di rinvio pregiudiziale interpretativo, come nella specie, hanno la medesima efficacia delle disposizioni interpretative e, pertanto, vincolano non solo il giudice che ha sollevato la questione, ma ogni altro organo amministrativo o giurisdizionale, chiamato ad applicare le medesime disposizioni o i medesimi principi elaborati dalla Corte di giustizia.

L'obbligo del giudice dell'ottemperanza di integrare o modificare le statuizioni del giudicato in contrasto con il diritto euro - unitario deriva non solo dai principi che regolano nell'ordinamento nazionale i rapporti tra giudicato e sopravvenienze, ma anche dai principi che regolano i rapporti tra ordinamento interno e sovranazionale, *in primis* il principio di cooperazione derivante dall'art. 4, par. 3, TUE.

Inoltre, costituisce decisione abnorme, come tale ricorribile in Cassazione ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., per superamento del limite esterno della giurisdizione, la sentenza del giudice amministrativo che non abbia evitato la formazione, anche progressiva, di un giudicato in contrasto con il diritto dell'Unione europea, o con altre norme di rango sovranazionale cui lo Stato è tenuto a dare applicazione, quale risulti da una successiva pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Di recente la Grande Sezione del 17 maggio 2022, pronunciata nelle cause riunite C- 693/19 e C – 831/19, decidendo una questione pregiudiziale sollevata in alcune controversie pendenti in Italia, pur riconoscendo l'importanza che l'autorità del giudicato ha per l'ordinamento europeo e per gli ordinamenti nazionali, ha tuttavia precisato che l'obbligo per gli Stati membri di garantire l'effettività dei diritti riconosciuti ai singoli dall'ordinamento dell'Unione implica un'esigenza di tutela giurisdizionale effettiva. In sostanza, nella vicenda in esame, è stato affermato il principio secondo cui l'autorità di cosa giudicata cede alle esigenze di tutela piena dei diritti dei consumatori, in ragione dell'importanza dell'interesse pubblico ad essi riconnesso.

Da siffatti rilievi, deve dedursi che il giudizio di ottemperanza può rappresentare l'opportunità di evitare che dal giudicato possano trarsi conseguenze contrarie al diritto dell'Unione, pertanto, viene riconosciuto il potere del giudice non solo di integrare le statuizioni del giudicato, ma anche di specificarne la portata al fine di impedire il consolidamento di effetti irreversibili contrari al diritto sovranazionale.

16.4. Orbene, dalla lettura della ordinanza 3.2.2026 della Corte di Giustizia, resa nella causa C – 316/25, citata, emerge che la questione pregiudiziale esaminata riguarda un profilo interpretativo riferibile alla fattispecie in esame, in quanto, come si è detto, è stato chiesto alla Corte di pronunciarsi: *“se l'articolo 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione nazionale che consente l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto di servizi relativi alla gestione dell'archivio regionale della tassa automobilistica a un ente pubblico non economico che ha il compito di gestire il pubblico registro automobilistico a livello nazionale, al fine di creare un sistema integrato che garantisca l'interoperabilità tra gli archivi regionali di tale tassa e l'archivio pubblico nazionale automobilistico”*.

La Corte di giustizia, con riferimento al suindicato quesito, si è pronunciata in questi termini: *“23. Si deve ritenere che l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto di servizi relativi alla gestione dell'archivio regionale della tassa automobilistica da parte della Regione Umbria all'ACI violi tale disposizione. 24. Sulla base delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione posta dichiarando che l'art. 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 dev'essere interpretato nel senso che esso osta a una disposizione nazionale che consente l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto di 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 ad oggetto esclusivamente l'acquisizione di una prestazione dietro versamento di un corrispettivo”*.

Il principio di diritto enunciato dalla Corte di Giustizia esprime il concetto che l'affidamento diretto, senza gara, dell'appalto di 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 ad oggetto esclusivamente l'acquisizione di una prestazione dietro versamento di un corrispettivo, viola l'art. 12 della Direttiva citata, è contrario ai principi euro - unitari.

Ne consegue che anche la gestione dell'archivio informatico, dietro corrispettivo, non può essere oggetto di affidamento diretto, senza gara.

Le critiche prospettate dalla GEFIL, al fine di contestare la sussistenza di un accordo di cooperazione, in relazione alla sussistenza di un corrispettivo sono fondate, posto che dalla documentazione depositata da ACI Informatica nel corso del giudizio di primo grado emerge che la Regione paga all'ACI 0,486 euro a veicolo per la gestione dell'archivio regionale, e 0,206 per la gestione dell'archivio nazionale, quindi viene versato un corrispettivo considerevole per l'esecuzione di un servizio, che ammonta ad euro 0,692 a veicolo, a fronte di numero di veicoli nel territorio della Regione Campania di 4.799.496, per un totale di euro 3.321.251.232 annuo.

Tali importi non possono essere ricondotti a semplice rimborso delle spese sopportate, trattandosi invece del pagamento di un corrispettivo per il servizio prestato, con la conseguenza che non si può ritenere che la cooperazione corrisponda unicamente all'interesse pubblico perseguito dall'Amministrazione. Né si può rilevare, nel predetto accordo, una condivisione tra le parti di compiti e responsabilità, atteso che la Regione non è chiamata, in base all'accordo, a svolgere alcun compito in favore dell'ACI.

L'accordo concluso tra la Regione e l'ACI, prevedendo una prestazione di servizi resa a fronte di un corrispettivo, integra un rapporto sinallagmatico. In particolare, alla luce della remunerazione riconosciuta all'ACI, l'accordo non rispetta le condizioni cumulative previste dall'art. 12, p. 4, della direttiva 2014/24/UE, come interpretato dalla giurisprudenza comunitaria.

Ne consegue che tale accordo non è configurabile come accordo di cooperazione esentato dalla disciplina dei contratti pubblici, ma è un appalto di servizi da affidare con procedura ad evidenza pubblica.

Il Collegio, sulla base del diritto euro unitario e dei principi enunciati dalla Corte di Giustizia, ritiene, nel caso in esame, il difetto delle condizioni di esenzione dalla gara.

La sentenza impugnata, pertanto, non può essere condivisa nella parte in cui, interpretando il *decisum* della sentenza ottemperanda n. 4520/2021, ritiene: *"è evidente che l'oggetto della decisione del giudice amministrativo riguardava non l'accordo di cooperazione in sé ma l'accordo di cooperazione che ricomprendeva, oltre alla gestione congiunta dell'archivio, l'attribuzione ad ACI del servizio di riscossione senza gara e in mancanza di ragioni derogatorie considerate rilevanti alla luce del diritto euro unitario"*.

Orbene, l'Amministrazione, con la delibera impugnata, non ha ottemperato al giudicato reso dalla sentenza del T.A.R. per la Campania n. 4520/2021, interpretato da questo Giudice secondo l'analisi ermeneutica espressa dalla Corte di Giustizia con l'ordinanza del 3.2.2026.

17. Da siffatti rilievi consegue che l'appello va accolto in parte e nei termini di cui in motivazione e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso introduttivo proposto dalla GEFIL s.p.a. e disposto l'annullamento della deliberazione n. 136/2024.

Ne consegue che, poiché l'accordo in oggetto costituisce un contratto soggetto alle regole dell'evidenza pubblica, stabilite alla Direttiva 2014/24/UE e del 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, in conformità alla sentenza ottemperanda, come interpretata secondo i principi enunciati dalla ordinanza 3.2.2026 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in causa C-316/25.

In sostanza, il giudicato reso dalla sentenza n. 4520/2021 citata, nell'annullare l'accordo diretto oggetto del processo ha applicato l'indirizzo giurisprudenziale già enunciato dalla Corte di Giustizia con l'ordinanza del 30.6.2020, in causa C-618/19, ribadito con l'ordinanza

3.2.2026 in causa C-316/2025.

In ragione dei rilievi espressi, vanno assorbite tutte le altre doglianze riproposte nel presente giudizio ai sensi dell'art. 101 c.p.a., tenuto conto che l'eventuale esame delle stesse non determinerebbe una soluzione di segno contrario.

Il Collegio respinge, invece, le domande di risarcimento del danno proposte dalla ricorrente, anche ai sensi dell'art. 114 c.p.a.

Invero, non si profilano le condizioni per l'accoglimento del ristoro di un pregiudizio economico che l'appellante asseritamente ritiene di avere subito, per insussistenza di elementi per ritenere configurabili i relativi presupposti (Cons. Stato, n. 664 del 2024), tenuto conto che l'accertamento della violazione e dell'elusione del giudicato, reso dalla sentenza ottemperanda, è scaturito dalla recente interpretazione dell'art.12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24 in relazione all'art. 51 del d.l. n. 124 del 2019, operata dalla Corte di Giustizia con l'ordinanza 3.2.2026, copra citata, nell'ambito di indirizzi giurisprudenziali nazionali non sempre univoci e concordanti; circostanza che elide il nesso causale ai fini del riconoscimento del risarcimento dell'assunto pregiudizio ed esclude l'elemento soggettivo dell'illecito dell'Ente regionale per errore scusabile (Cons. Stato, n. 1549 del 2020; *id.* n. 3798 del 2018).

18. La novità delle questioni trattate e la complessità, in fatto e in diritto, della vicenda processuale giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite del doppio grado di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e, per l'effetto, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso introduttivo proposto dalla GEFIL s.p.a. nei termini e per gli effetti di cui in motivazione.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente

Stefano Fantini, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

Massimo Santini, Consigliere