La funzione del Casellario Informatico alla luce della giurisprudenza recente: garanzie procedurali, proporzionalità e digitalizzazione amministrativa

di Riccardo Renzi

Data di pubblicazione: 20-5-2025

Sommario: 1. Premessa. – 2. Il caso del Regolamento ANAC e l'iscrizione automatica: il primato del contraddittorio. – 3. La rilevanza della colpa grave e la falsa dichiarazione: il caso Temi S.r.l. – 4. L'utilità dell'annotazione e la necessità della motivazione: il caso Poste Italiane. – 5. Conclusioni.

Abstract

Il presente articolo analizza tre recenti pronunce del TAR Lazio (nn. 9151, 6030 e 5145 del 2025) che hanno significativamente inciso sulla disciplina del Casellario Informatico degli operatori economici gestito dall'ANAC. Le sentenze affrontano tre tematiche centrali: (1) **l'illegittimità dell'iscrizione automatica delle segnalazioni da parte delle stazioni appaltanti senza istruttoria e contraddittorio**; (2) **l'interpretazione restrittiva della "falsa dichiarazione" in sede di DGUE**; (3) **l'obbligo per l'ANAC di valutare l'utilità concreta delle annotazioni, specie in relazione all'applicazione di penali contrattuali**. L'analisi evidenzia come la giurisprudenza amministrativa riaffermi il primato dei **principi di legalità, partecipazione, motivazione e proporzionalità**, anche alla luce delle sfide poste dalla digitalizzazione dei procedimenti pubblici. Le decisioni esaminate impongono all'ANAC una revisione profonda del proprio operato regolamentare e confermano il ruolo del giudice amministrativo come garante dell'equilibrio tra efficienza amministrativa e tutela dei diritti degli operatori economici.

1. Premessa

Il **Casellario Informatico dei contratti pubblici**, gestito dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), è uno strumento centrale nel sistema di **qualificazione degli operatori economici che partecipano alle gare pubbliche**. Esso contiene **annotazioni relative a comportamenti rilevanti ai fini dell'affidabilità e della reputazione degli operatori economici**, incidendo direttamente sulla loro **capacità di accedere al mercato degli appalti pubblici**. Negli ultimi mesi, tre significative pronunce del TAR Lazio (nn. 9151, 6030 e 5145 del 2025) hanno contribuito a ridefinire i confini normativi e operativi di questo strumento, con particolare riferimento alla **tutela dei diritti procedurali degli operatori**

economici, al corretto esercizio del potere sanzionatorio e all'obbligo di motivazione delle decisioni dell'ANAC.

Le sentenze si pongono in netta **continuità con la giurisprudenza amministrativa** che riafferma, anche in un contesto di crescente digitalizzazione, la **centralità del principio di legalità, del contraddittorio e della proporzionalità nell'azione amministrativa.**

2. Il caso del Regolamento ANAC e l'iscrizione automatica: il primato del contraddittorio

Con la **sentenza n. 9151 del 13 maggio 2025**, il **TAR Lazio** ha dichiarato parzialmente illegittimo il **Regolamento ANAC n. 272/2023**, nella parte in cui consentiva **l'iscrizione automatica delle segnalazioni provenienti dalle stazioni appaltanti nel Casellario Informatico**, senza un'adeguata istruttoria né la previa interlocuzione con l'operatore economico interessato.

Secondo il Tribunale, un simile meccanismo **viola l'art. 222, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023**, che attribuisce all'**ANAC** un **potere valutativo discrezionale e non meramente recettizio**. L'Autorità, dunque, non può limitarsi a trascrivere passivamente le segnalazioni ricevute, ma è tenuta a valutarne la fondatezza e l'utilità in funzione delle finalità del Casellario.

L'aspetto più rilevante della decisione risiede nel **richiamo esplicito ai principi partecipativi codificati nella legge n. 241/1990**: gli **articoli 7 e 10-bis** impongono infatti che, anche nei procedimenti non sanzionatori in senso stretto, l'interessato abbia il **diritto di essere informato, di esprimersi e di influire sull'esito finale del procedimento**. Questo principio trova un'applicazione particolarmente rigorosa quando le decisioni dell'amministrazione possono incidere sulla reputazione professionale di un operatore economico, compromettendone l'accesso futuro alle commesse pubbliche.

Il TAR ha così **imposto all'ANAC di modificare il Regolamento** per garantire:

- **il diritto dell'operatore a presentare memorie e chiedere un'audizione;**
- **l'obbligo per l'Autorità di compiere un'istruttoria effettiva;**
- **la necessità di una decisione motivata**, che contempli anche l'archiviazione.

Significativa è, inoltre, la riflessione del Collegio sulle **decisioni automatizzate**: la **digitalizzazione**, pur essendo una risorsa per l'efficienza amministrativa, non può **mai sacrificare il controllo umano né le garanzie partecipative**. Il **principio di human-in-the-loop**, come previsto dall'**art. 30, comma 3, del d.lgs. 36/2023**, impone che ogni processo decisionale automatizzato nella PA preveda sempre un intervento umano attivo e consapevole.

3. La rilevanza della colpa grave e la falsa dichiarazione: il caso Temi S.r.l.

Con la **sentenza n. 6030 del 25 marzo 2025**, il **TAR Lazio** ha esaminato un caso di presunta falsa dichiarazione in sede di compilazione del DGUE. L'ANAC aveva ritenuto che l'omessa indicazione di due risoluzioni contrattuali costituisse colpa grave ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c-bis) del d.lgs. n. 50/2016, irrogando una sanzione e disponendo un'annotazione nel Casellario.

La società ricorrente, Temi S.r.l., aveva contestato sia la sanzione che l'annotazione, sostenendo che si trattasse non di una dichiarazione falsa, ma di un'omissione frutto di una valutazione soggettiva sull'irrilevanza delle risoluzioni. Il TAR ha accolto il ricorso, affermando che la **nozione di "falsa dichiarazione" deve essere interpretata restrittivamente e richiede la dimostrazione del dolo o della colpa grave**. Un'omissione basata su una valutazione interpretativa non può integrare una condotta sanzionabile in assenza di un **elemento soggettivo rilevante**.

La decisione conferma un orientamento consolidato: le sanzioni che limitano l'accesso al mercato degli appalti pubblici devono poggiare su presupposti rigorosamente accertati, non potendo essere applicate automaticamente o per semplice incompletezza documentale. Tale principio tutela il diritto fondamentale alla partecipazione economica e il corretto bilanciamento tra poteri pubblici e libertà imprenditoriale.

4. L'utilità dell'annotazione e la necessità della motivazione: il caso Poste Italiane

Un ulteriore chiarimento giurisprudenziale viene dalla **sentenza n. 5145 dell'11 marzo 2025**, che ha annullato un'annotazione disposta dall'ANAC per una penale contrattuale superiore all'1% del valore dell'appalto, senza che fossero presenti elementi sostanziali di inadempimento rilevante. Il TAR del Lazio ha evidenziato che **l'ANAC, prima di procedere all'annotazione, deve compiere una verifica concreta sull'utilità della notizia e sulla sua incidenza sull'affidabilità dell'operatore economico**. La semplice entità della penale, isolata da ogni valutazione circa le circostanze del caso, non può di per sé giustificare l'iscrizione nel Casellario. La pronuncia ribadisce un principio fondamentale: **l'annotazione non è un atto meramente recettizio né vincolato, salvo che la legge lo preveda espressamente**. In tutti gli altri casi, **l'Autorità deve motivare puntualmente la propria decisione**, dimostrando che la notizia ha valore ai fini della trasparenza e della tutela delle stazioni appaltanti. Il nuovo Codice dei Contratti Pubblici (d.lgs. n. 36/2023) ha peraltro **abrogato le Linee Guida ANAC n. 6**, che prevedevano l'obbligo di segnalazione automatica delle penali sopra soglia. Ciò rafforza l'obbligo dell'Autorità di svolgere un'**istruttoria sostanziale**, valutando caso per caso l'effettiva rilevanza dell'informazione per il mercato degli appalti.

5. Conclusioni

Le tre decisioni esaminate rappresentano un passaggio evolutivo importante nella giurisprudenza amministrativa italiana in materia di contratti pubblici e controllo reputazionale. In particolare, il TAR Lazio ha riaffermato con forza alcuni capisaldi dell'azione amministrativa:

- **centralità del contraddittorio**, anche nei procedimenti non sanzionatori in senso stretto;
- **divieto di automatismi decisionali**, specialmente nell'era della digitalizzazione e dell'intelligenza artificiale;
- **obbligo di motivazione sostanziale**, quale presidio del buon andamento e della ragionevolezza amministrativa;
- **proporzionalità e legalità** come limiti intrinseci all'esercizio del potere sanzionatorio e reputazionale.

La digitalizzazione non può diventare uno schermo per semplificazioni procedurali che sacrificino i diritti fondamentali degli operatori.

Il Casellario Informativo, strumento necessario di vigilanza e trasparenza, deve essere gestito secondo logiche di equilibrio, imparzialità e responsabilità.

Nel presente quadro, l'ANAC, chiamata ora a rivedere il proprio Regolamento alla luce delle pronunce richiamate, ha l'opportunità di rafforzare la legittimazione del proprio operato, rinnovando il patto di fiducia tra istituzioni e operatori economici.

La giurisprudenza, dunque, ancora una volta, si dimostra presidio attivo di legalità e bilanciamento nel delicato rapporto tra potere pubblico e libertà di impresa.