

L'annotazione ANAC tra discrezionalità e doverosità: limiti e garanzie secondo il TAR Lazio n. 14384/2025

di Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 23-7-2025

La sentenza del TAR Lazio, Sez I-Quater, del 21 luglio 2025, n. 14384, interviene su un tema delicato: la legittimità dell'annotazione nel Casellario informatico ANAC in assenza di motivazione adeguata e in presenza di condotte ambigue della stazione appaltante. Il TAR riafferma l'obbligo dell'Autorità di valutare le circostanze concrete che precedono la segnalazione, anche qualora l'annotazione si riferisca a ipotesi tipizzate. L'articolo approfondisce i confini applicativi dell'art. 213, comma 10, del D.lgs. n. 50/2016, alla luce della più recente giurisprudenza, e riflette sul bilanciamento tra potere informativo dell'Autorità e tutela dell'affidabilità dell'operatore economico.

Guida alla lettura

1. Introduzione

Il Casellario informatico ANAC, strumento previsto dall'art. 213 del Codice dei contratti pubblici, rappresenta un perno nella verifica dell'affidabilità degli operatori economici. Tuttavia, la sua gestione non è scevra da problematicità, specialmente nei casi in cui l'annotazione non costituisce atto dovuto, ma espressione di un potere discrezionale. La sentenza del TAR Lazio n. 14384/2025 offre l'occasione per riflettere su un aspetto essenziale della funzione amministrativa: l'obbligo di motivazione nel bilanciamento tra trasparenza e ragionevolezza. In particolare, la pronuncia si sofferma sull'annotazione ANAC a seguito della revoca di un'aggiudicazione, sollevando interrogativi sulle modalità con cui l'Autorità debba apprezzare i fatti e valutare l'effettiva "utilità" della notizia da iscrivere, soprattutto in contesti caratterizzati da ambiguità o condotte contraddittorie della stazione appaltante.

2. L'annotazione ANAC nel Casellario informatico: il giudizio sulla "notizia utile" tra discrezionalità e controllo giurisdizionale

Il cuore della vicenda affrontata dal TAR Lazio con la sentenza n. 14384/2025 riguarda l'annotazione disposta da ANAC nei confronti della Cooperativa La Mimosa, a seguito della revoca dell'aggiudicazione per la gestione di una struttura per anziani da parte del Comune di Palau. La peculiarità della fattispecie risiede nel fatto che la revoca è intervenuta dopo un periodo prolungato di esecuzione in via d'urgenza, senza la stipula del contratto, e dopo la comunicazione da parte della cooperativa della volontà di sciogliere il vincolo. Successivamente, la stessa stazione appaltante ha riaffidato un ulteriore servizio alla medesima cooperativa.

Secondo il TAR, l’annotazione disposta da ANAC difetta di adeguata motivazione, in quanto omette ogni valutazione sulle circostanze concrete e sulla condotta ambivalente della stazione appaltante, la quale, pur avendo segnalato l’inadempimento, ha successivamente riaffidato un appalto alla stessa impresa. Ciò rappresenta per il giudice amministrativo un **indice sintomatico della non gravità dell’illecito e della non compromissione dell’affidabilità dell’operatore economico**.

Nel ricostruire il quadro normativo, il Collegio richiama l’**art. 213, comma 10, del D.lgs. 50/2016** (applicabile *ratione temporis*), che consente ad ANAC di raccogliere “*tutte le notizie, le informazioni e i dati relativi agli operatori economici*” per finalità legate alla **trasparenza e alla corretta gestione delle gare pubbliche**. Tuttavia, **anche nei casi in cui l’annotazione derivi da ipotesi tipizzate, come la risoluzione o la revoca dell’aggiudicazione, resta in capo all’Autorità l’onere di una motivazione proporzionata e contestualizzata**.

La sentenza valorizza la distinzione tra **annotazioni “tipiche” e “atipiche”** contenuta nel **Regolamento ANAC**, evidenziando come **il potere discrezionale dell’Autorità debba essere esercitato alla luce delle concrete modalità di svolgimento della vicenda e dei comportamenti successivi delle amministrazioni interessate**. In particolare, l’affidamento di un ulteriore contratto alla stessa impresa, già oggetto di annotazione, mina alla base la presunta utilità della notizia inserita nel Casellario, svuotandola di contenuto sintomatico di inaffidabilità.

Il TAR sottolinea inoltre l’obbligo per ANAC di tener conto delle controdeduzioni e delle allegazioni difensive del soggetto segnalato, anche nelle fattispecie in cui non sia prevista l’audizione obbligatoria. In questa prospettiva, **l’omessa valutazione delle memorie presentate dalla cooperativa e delle ulteriori vicende contrattuali costituisce violazione del principio di proporzionalità e del giusto procedimento**, rilevante ai sensi degli artt. 1, 3 e 10-bis della legge n. 241/1990.

Ulteriore profilo di interesse della pronuncia è l’affermazione secondo cui l’annotazione nel Casellario non può fondarsi su provvedimenti che si pongano al di fuori dell’esercizio di un potere pubblicistico. La revoca dell’aggiudicazione, avvenuta in un contesto di esecuzione anticipata senza contratto, viene qualificata dal TAR, richiamando la giurisprudenza della Cassazione e del Consiglio di Stato, come **atto ricognitivo dell’avvenuta risoluzione per inadempimento**, espressione di una prerogativa privatistica e, pertanto, non automaticamente rilevante per finalità di pubblico interesse.

La sentenza afferma con nettezza che l’annotazione non può essere utilizzata per stigmatizzare comportamenti che, pur discutibili, non rivelano una condotta professionale gravemente negligente o tale da compromettere l’affidabilità dell’operatore economico. Al contrario, l’iscrizione indiscriminata rischia di trasformare uno strumento di trasparenza in un mezzo di pregiudizio reputazionale, aggravato dall’obbligo di consultazione imposto alle stazioni appaltanti ex art. 80 del Codice.

Da ciò discende una **visione sostanzialista del concetto di “notizia utile”**, che impone una verifica concreta della rilevanza della vicenda annotata in termini di incidenza effettiva

sull'affidabilità del soggetto. **In mancanza di tale valutazione, l'annotazione si configura come un esercizio meramente formalistico del potere amministrativo, lesivo dei principi di buon andamento e imparzialità.**

Infine, il TAR attribuisce rilievo anche al comportamento successivo del Comune di Palau, che non solo ha affidato un nuovo servizio alla cooperativa, ma si è persino astenuto dal costituirsi in giudizio, a riprova della marginalità attribuita alla vicenda e della mancanza di volontà di aggravare la posizione dell'operatore. Tale atteggiamento, secondo il Collegio, **depotenzia ulteriormente la pretesa "utilità" dell'annotazione e rafforza la necessità di una valutazione istruttoria piena da parte dell'Autorità.**

3. Conclusioni

La sentenza n. 14384/2025 del TAR Lazio si inserisce nel solco di una giurisprudenza sempre più attenta al rispetto dei **principi di proporzionalità e motivazione nell'esercizio dei poteri discrezionali dell'ANAC**. L'obbligo di valutare le circostanze concrete, anche in presenza di fattispecie tipiche, emerge come garanzia sostanziale per gli operatori economici, soprattutto quando l'annotazione rischia di tradursi in un impedimento reputazionale alla partecipazione alle gare. L'articolo 213 del Codice dei contratti pubblici deve essere interpretato in modo conforme ai principi di diritto europeo e costituzionale, in una **logica che coniughi trasparenza e tutela dell'affidabilità, evitando derive sanzionatorie indirette**. La decisione del TAR, annullando l'annotazione per difetto di motivazione e travisamento dei fatti, rappresenta un **chiaro richiamo al ruolo garantista della giurisdizione amministrativa nel controllo della legalità procedimentale anche in ambiti di elevata discrezionalità tecnica**.

Pubblicato il 21/07/2025

N. 14384/2025 REG.PROV.COLL.

N. 03759/2022 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3759 del 2022, proposto da

La Mimosa Società Cooperativa Sociale A R.L., in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Annarita

D'Ercole, Riccardo Veltri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di

Giustizia;

contro

Anac – Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale

rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura

Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento e/o riforma

del provvedimento notificato in data 05.01.2022 prot. uscita n. 530 emesso dall'ANAC - Autorità Nazionale Anticorruzione - SG - USANSOA - Sanzioni SOA e operatori economici qualificati e annotazioni, con la quale l'Amministrazione resistente ha inserito nel Casellario informatico degli operatori economici, esecutori dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, secondo quanto stabilito dal Regolamento per la gestione del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'articolo 213, comma 10, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di cui alla delibera n. 861 del 2 ottobre 2019, modificato con decisione del Consiglio del 29 luglio 2020 (Delibera n.721/2020), pubblicato su G.U. Serie Generale n. 225 del 10/09/2020 la seguente annotazione “

La stazione

appaltante Comune di Palau (CF 82004530901) con nota acquisita al

protocollo dell'Autorità in data 11.08.2021 con il n. 61613 ha trasmesso la

determinazione n. 158 del 14.08.2020 con la quale ha disposto la revoca

dell'aggiudicazione della concessione della gestione della struttura

residenziale di via del Vecchio Marino adibita a comunità alloggio e

comunità integrata per anziani alla Società Cooperativa Sociale La Mimosa

(CF 01373930906), per inadempienze dell'aggiudicatario, ai sensi dell'art.

21 quinquies della L. 241/90, dell'art. 32, co. 8, D.L.gs 50/2016 e dell'art. 30

comma 1 lett. f del CSA con conseguente escussione della cauzione

definitiva ex art. 103 D.L.gs 50/2016". La presente annotazione è iscritta

nell'Area B del Casellario Informativo ai sensi dell'art. 213, co. 10, del

D.L.gs. n. 50/2016 e ai sensi dell'art. 8 del Regolamento per la gestione del

Casellario Informativo dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di

cui alla Delibera n. 721 del 29 luglio 2020 (ex delibera n. 861 del

2.10.2019), e non comporta l'automatica esclusione dalla partecipazione

alle gare pubbliche, ma consente alle stazioni appaltanti l'esercizio del

discrezionale apprezzamento circa l'affidabilità del contraente ai sensi

dell'art. 80, comma 5, lett. c), c-bis), c-ter), c-quater) d.lgs. 50/2016, anche

in conformità a quanto statuito dalla Corte di Giustizia con sentenza 19

giugno 2019, n. C 41/18” e del provvedimento del 01.03.2022, di cui non si

conosce il contenuto, in quanto non notificato, con il quale è stata

modificata l'annotazione con la seguente dicitura “*La stazione appaltante*”

Comune di Palau (CF 82004530) la determinazione n. 158 del 14.08.2020

con la quale ha disposto la revoca dell'aggiudicazione della concessione

della gestione della struttura residenziale di via del Vecchio Marino adibita a

comunità alloggio e comunità integrata per anziani alla Società Cooperativa

Sociale La Mimosa (CF 01373930906), per inadempienze

dell'aggiudicatario, ai sensi dell'art. 21 quinquies della L. 241/90, dell'art. 32,

co. 8, D.L.gs 50/2016 e dell'art. 30 comma 1 lett. f del CSA». La presente

annotazione è iscritta nell'Area B del Casellario Informativo ai sensi dell'art.

213, co. 10, del D.L.gs. n. 50/2016 e ai sensi dell'art. 8 del Regolamento

per la gestione del Casellario Informativo dei Contratti pubblici di lavori,

servizi e forniture, di cui alla Delibera n. 721 del 29 luglio 2020 (ex delibera

n. 861 del 2.10.2019), e non comporta l'automatica esclusione dalla

partecipazione alle gare pubbliche, ma consente alle stazioni appaltanti

l'esercizio del discrezionale apprezzamento circa l'affidabilità del contraente

ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c), c-bis), c-ter), c-quater) d.lgs. 50/2016,

anche in conformità a quanto statuito dalla Corte di Giustizia con sentenza

19 giugno 2019, n. C 41/18 . ;per quanto occorrer possa del Regolamento

per la gestione del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori,

servizi e forniture, ai sensi dell'articolo 213, comma 10, del decreto

legislativo 18 aprile 2016, n. 50, di cui alla delibera n. 861 del 2 ottobre

2019, modificato con decisione del Consiglio del 29 luglio 2020 (Delibera n.

721/2020), pubblicato su G.U. Serie Generale n. 225 del 10/09/2020 e tutti

gli atti, ancorché non conosciuti e notificati, prodromici e conseguenti agli

atti impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 luglio 2025 la dott.ssa Caterina Lauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Parte ricorrente - La Mimosa Società Cooperativa Sociale a r.l. – ha impugnato, con il ricorso in epigrafe - il provvedimento notificato in data 05.01.2022 prot. uscita n. 530 emesso dall’Anac – con cui l’Autorità ha inserito nel Casellario informatico degli operatori economici, esecutori dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'articolo 213,

co. 10, d.lg.sn. 50/2016 la seguente annotazione “*La stazione appaltante*

Comune di Palau (CF 82004530901) con nota acquisita al protocollo

dell'Autorità in data 11.08.2021 con il n. 61613 ha trasmesso la

determinazione n. 158 del 14.08.2020 con la quale ha disposto la revoca

dell'aggiudicazione della concessione della gestione della struttura

residenziale di via del Vecchio Marino adibita a comunità alloggio e

comunità integrata per anziani alla Società Cooperativa Sociale La Mimosa

(CF 01373930906), per inadempienze dell'aggiudicatario, ai sensi dell'art.

21 quinquies della L. 241/90, dell'art. 32, co. 8, D.L.gs 50/2016 e dell'art.

30 comma 1 lett. f del CSA con conseguente escussione della cauzione

definitiva ex art. 103 D.L.gs 50/2016”.

1.1. Ha riferito, in proposito, di essere risultata aggiudicataria della procedura aperta ad evidenza pubblica avente ad oggetto “l’affidamento in concessione della gestione della struttura residenziale di Via del Vecchio Marino adibita a comunità alloggio e comunità integrata per anziani, per un periodo di 5 anni”, con Determinazione n. 143 del 13 agosto 2019 del settore Socio-Culturale, in seguito all’annullamento, in autotutela, dell’aggiudicazione provvisoria dell’affidamento della gestione della struttura residenziale a favore di altro operatore economico. In attesa della stipula del contratto di concessione, il servizio oggetto di appalto è stato erogato dalla ricorrente in via d’urgenza. Tuttavia, considerato che alla data del 17 giugno 2020, trascorsi oltre 270 giorni dall’efficacia dell’aggiudicazione, non era ancora stata invitata alla stipula del contratto definitivo, la ricorrente, ai sensi dell’art. 32, co. 8, d.lgs. n. 50/2016, ha comunicato al Comune di Palau la propria volontà di sciogliere “

ogni vincolo

con il Comune di Palau in relazione all'affidamento in concessione della

gestione della struttura residenziale di Via del Vecchio Marino adibita a

comunità alloggio e comunità integrata per anziani". Il Comune di Palau, a

sua volta, ha comunicato l'avvio del procedimento di decadenza

dall'aggiudicazione, cui è seguita la revoca, con conseguente escussione

della cauzione definitiva ex art. 103, d.lgs. n. 50/2016 e segnalazione

all'Anac i fini dell'inserimento per l'annotazione nel casellario informatico

ai sensi dell'art. 213 d.lgs. n. 50/2016. La ricorrente ha impugnato il

suddetto provvedimento, limitatamente alla decisione di revoca

dell'aggiudicazione, dinanzi al Tar Sardegna che ha declinato la sua

giurisdizione a favore di quella del giudice ordinario, di fronte al quale la

causa è stata riassunta. In seguito a tali accadimenti il Comune di Palau ha

aggiudicato a favore della ricorrente un altro servizio, analogo rispetto a

quello oggetto del precedente affidamento.

La vicenda, quindi, è proseguita dinanzi all'Anac che, in seguito alla segnalazione pervenuta dal Comune di Palau, ha avviato il procedimento, conclusosi con l'annotazione della revoca dell'aggiudicazione quale notizia utile sul Casellario dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

1.2. Avverso la suddetta decisione la ricorrente ha proposto il ricorso in oggetto, affidandolo ai seguenti motivi:

“

I – Violazione dell'art. 8 del Regolamento per la gestione del Casellario

informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai sensi dell'art.

213, comma 10, d.lgs 50 del 2016 - eccesso di potere sotto il profilo del

travisamento dei fatti e dei presupposti”, con cui ha dedotto che l’Autorità

avrebbe errato nel non valutare che il Comune aveva revocato

l'aggiudicazione soltanto dopo che la ricorrente aveva comunicato la

propria volontà di non sottoscrivere il contratto, non stipulato nei termini,

come previsto dall'art. 32 co. 8, d.lgs. n. 50/2016, non essendole, quindi,

imputabile alcun inadempimento.

“II – Violazione del regolamento per la gestione del casellario informatico

dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 213 co.

10, d.lgs. 50 del 2016 – violazione del principio di proporzionalità - eccesso

di potere sotto il profilo della carenza di motivazione - violazione degli artt.

1, 3 e 10bis della l. 241/1990.”, in cui ha contestato la carenza di

motivazione della decisione di procedere all'annotazione, non trattandosi di

ipotesi tipizzata rientrante tra quelle per cui è un atto dovuto.

1.3. L’Autorità si è costituita, depositando memoria in data 26 aprile 2024, in cui ha sostenuto la correttezza del suo operato, avendo adempiuto ad un proprio dovere istituzionale e non potendosi sostituire nella valutazioni rimesse al giudice dinanzi al quale era stato proposto il giudizio avverso i provvedimenti annotati, domandando il rigetto del ricorso, in quanto infondato.

1.4. All’udienza pubblica del 18 giugno 2024 la causa è stata discussa e la ricorrente ha riferito di essere allo stato affidataria di un un’ulteriore servizio, dichiarando che “

la ricorrente ha ottenuto l'estensione del servizio

di assistenza domiciliare fino al 2025' (cfr. verbale dell'udienza pubblica

del 18 giugno 2024).

1.5. Trattenuta la causa in decisione, il collegio ha quindi ritenuto di adottare un'ordinanza collegiale volta ad acquisire informazioni dalla

stazione appaltante, Comune di Palau, ed *“in particolare: i) le circostanze*

che hanno condotto alla decadenza dell'aggiudicazione di cui alla

determinazione del Responsabile del Settore-Socio Culturale n. 163 del 26

agosto 2020 del contratto disposta con Decreto Dirigenziale n. 37 del

7.05.2021 rettificata con determinazione n. 164 del 27 agosto 2020, con

oggetto "Comunità alloggio integrata per anziani. Scioglimento vincolo

esecuzione d'urgenza – esame delle controdeduzioni – revoca

dell'aggiudicazione e conseguente decadenza dell'aggiudicatario –

escussione della garanzia definitiva e segnalazione all'Anac"; ii) se siano

stati stipulati con la cooperativa ricorrente, dopo la vicenda per cui è causa

e dopo l'annotazione della segnalazione, ulteriori contratti aventi ad

oggetto prestazioni analoghe a quella oggetto del sopraindicato

scioglimento dal vincolo di esecuzione d'urgenza e conseguente

decadenza dall'aggiudicazione;”.

1.6. L'udienza pubblica del 24 gennaio 2025 è stata rinviata a quella del 15 luglio 2025, reiterando l'ordine istruttorio alla stazione appaltante, che non ne aveva ricevuto comunicazione.

1.7. Preso atto dell'adempimento dell'incombente istruttorio disposto e in seguito alla discussione, la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Il ricorso è fondato e va accolto per le ragioni di seguito esposte.

3. Occorre premettere che ai sensi dell'art. 213, co. 10, d.lgs. n. 50/2016, l'Anac “

gestisce il Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori,

servizi e forniture, istituito presso l'Osservatorio, contenente tutte le notizie,

le informazioni e i dati relativi agli operatori economici con riferimento alle

iscrizioni previste dall'articolo 80” e stabilisce “le ulteriori informazioni che

devono essere presenti nel casellario ritenute utili ai fini della tenuta dello

stesso, della verifica dei gravi illeciti professionali di cui all'articolo 80,

comma 5, lettera c), dell'attribuzione del rating di impresa di cui all'articolo

83, comma 10, o del conseguimento dell'attestazione di qualificazione di cui

all'articolo 84".

L'art. 8, c. 2, del "Regolamento per la gestione del Casellario Informatico" adottato dall'Autorità ha previsto, a sua volta, che la sezione B del

casellario contiene, tra l'altro, a) *"le notizie, le informazioni e i dati*

concernenti i provvedimenti di esclusione dalla partecipazione alle

procedure d'appalto o di concessione e di revoca dell'aggiudicazione per

la presenza di uno dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 del codice, che

consolidano il grave illecito professionale posto in essere nello svolgimento

della procedura di gara od altre situazioni idonee a porre in dubbio

l'integrità o affidabilità dell'operatore economico", nonché b) "le notizie, le

informazioni e i dati emersi nel corso di esecuzione dei contratti pubblici,

relativi a: i) provvedimenti di risoluzione del contratto per grave

inadempimento, anche se contestati in giudizio; ii) provvedimenti di

applicazione delle penali o altri provvedimenti di condanna al risarcimento

del danno o sanzioni di importo superiore, singolarmente o

cumulativamente con riferimento al medesimo contratto, all'1 % del suo

importo; iii) altri comportamenti sintomatici di persistenti carenze

professionali”.

3.1. La giurisprudenza amministrativa, riguardo al corretto esercizio del potere di annotazione, ha chiarito che l’Autorità ha il dovere di valutare sia la conferenza della notizia rispetto alle finalità di tenuta del Casellario, sia l'utilità della stessa quale indice rivelatore di inaffidabilità dell'operatore

economico attinto dalla annotazione. In proposito è stato chiarito che “*in*

tutti in casi in cui le annotazioni non rientrino tra quelle tipizzate dal

legislatore come “atto dovuto”, le stesse devono essere adeguatamente

motivate in ordine alle ragioni della ritenuta utilità (Tar Lazio, I, 8 marzo

2019, n. 3098)” e che *“la mera valenza di “pubblicità notizia” delle*

circostanze annotate come “utili” e il fatto che le stesse non impediscano,

in via automatica, la partecipazione alle gare, non esonera l'Autorità da una

valutazione in ordine all'interesse alla conoscenza di dette vicende, la cui

emersione deve avvenire in forza di un processo motivazionale che, per

quanto sintetico, non può ridursi ad una assertiva affermazione di

conferenza della notizia (Tar Lazio, I, 11 giugno 2019 n. 7595)” (Tar Lazio,

sez. I, 7 aprile 2021, n. 4107);

In tale contesto è stato ulteriormente sottolineato come l’Autorità, prima di

procedere all’iscrizione nel Casellario informatico, è tenuta “a valutare

l'utilità della notizia alla luce delle circostanze di fatto esposte

dall'operatore economico nella sua memoria, poiché effettivamente

incidenti ... sulla gravità dell'errore professionale commesso e, in via

indiretta, sull'apprezzamento dell'affidabilità della società da parte delle

stazione appaltanti, cui è imposta la consultazione del Casellario, per ogni

procedura di gara indetta successivamente all'iscrizione" (si veda

Consiglio di Stato, sez. V, 21 febbraio 2020, n. 1318);

L'annotazione, quindi, presuppone che la notizia sia “utile” per le stazioni appaltanti, e sia idonea a fornire informazioni rilevanti sul comportamento tenuto dagli operatori economici in occasione della pregressa partecipazione a procedure ad evidenza pubblica, nonché nell'esecuzione degli atti negoziali stipulati con altri committenti pubblici.

3.2. L'art. 8, co. 2, del regolamento distingue, tra ipotesi "tipiche" di annotazione, in cui il fatto è ritenuto senz'altro di interesse per le finalità di pubblicità/notizia del casellario, e ipotesi "atipiche", in cui l'opportunità dell'inserimento è apprezzata, di volta in volta, dall'Autorità, al fine di stabilire se la vicenda segnalata sia indicativa di negligenze o errori professionali dell'impresa idonei ad incidere sulla sua affidabilità.

La giurisprudenza di questo Tribunale ha più volte ribadito che “

l'iscrizione

nel casellario dei contratti pubblici è «il punto di arrivo» di un procedimento

che segue «corsie» diverse a seconda del tipo di illecito segnalato, in

quanto notizie concernenti illeciti tipizzati hanno senz'altro un accesso

privilegiato, richiedendo un minore rigore motivazionale, «...poiché rispetto

ad essi il legislatore ha già effettuato a monte una valutazione in termini di

"utilità" della annotazione» (cfr. ancora Tar Lazio, sez. I, n. 4107/2021 e più

di recente Tar Lazio, sez. I-quater, 13 maggio 2022, n. 6032)"" (T.a.r.

Roma, I-quater, 30 aprile 2024, n. 1992).” (cfr. Tar Lazio, sez. I quater, 7

aprile 2025, n. 6929)

Anche nel caso in cui l'annotazione rientri tra le ipotesi tipizzate e, quindi, ritenute a monte fornite di "utilità", come nel caso della risoluzione

contrattuale, è stato ulteriormente chiarito che *"in presenza di fattispecie*

connotate da evidenti elementi di "straordinarietà"... - il giudizio sull'effettiva

rilevanza del fatto, ovvero "sull'utilità in concreto" della notizia, per la

valutazione delle S.A. in ordine all'affidabilità dell'operatore economico (che

deve sempre essere svolto dall'Autorità), non può prescindere da un'attenta

considerazione delle circostanze concrete in cui è stato adottato il

provvedimento di risoluzione" (T.a.r. Roma, I quater, 9 marzo 2023, n.

3945).

3.3. Tra gli elementi che l’Autorità deve valutare, al fine di verificare se la notizia segnalata sia o meno “manifestamente infondata”, senza entrare nel merito delle opposte tesi propugnate dalle parti, si può annoverare la verifica di eventuali palesi violazioni nel procedimento che ha condotto allo scioglimento del vincolo contrattuale, che opera come necessario contrappeso alla concessione del potere di sciogliere unilateralmente il contratto nell'esercizio di un potere di autotutela privatistica e che possono manifestarsi, per lo meno sotto il profilo dell’eccesso di potere, anche con un comportamento contraddittorio della stazione appaltante rispetto alla decisione di non proseguire il rapporto.

Sempre nei limiti dei poteri che le sono attribuiti, quindi, l’Autorità è tenuta a tener conto della presenza di errori grossolani o evidenti contraddittorietà nella postura della stazione appaltante, prima di procedere all’annotazione del fatto segnalato.

4. Occorre ancora premettere che, nella vicenda in esame, l'annotazione ha avuto ad oggetto la revoca del provvedimento di aggiudicazione successiva all'erogazione del servizio in via d'urgenza.

Trattasi di fattispecie che, secondo l'ormai prevalente orientamento della giurisprudenza amministrativa e della Suprema Corte, rientra nella fase esecutiva del rapporto. In questo senso si è del resto pronunciato il Tar Sardegna, nella pronuncia resa tra le parti il 14 gennaio 2021, n. 466 in cui

ha ritenuto che il provvedimento segnalato “*pur autoqualificandosi come*

revoca e richiamando le disposizioni che tale potere disciplinano, si fonda

su una serie di inadempimenti delle obbligazioni scaturenti dal rapporto

contrattuale instauratosi a seguito della disposta esecuzione in via

d'urgenza, è privo di contenuto provvedimentale, quando, tenuto conto del

suo contenuto sostanziale, esso non può dirsi frutto della spendita di potere

pubblicistico, ma dell'esercizio del diritto potestativo di risolvere il contratto,

spettante alla stazione appaltante ai sensi dell'art. 108, d.lgs. 50/2016. In tal

caso, invero, non viene in considerazione l'esercizio di prerogative

pubblicistiche da parte della stazione appaltante, ma una controversia che,

avuto riguardo alla matrice negoziale dell'esecuzione anticipata e, quindi,

alle posizioni paritetiche assunte dalle parti, coinvolge non già violazioni di

regole dell'azione amministrativa, bensì diritti soggettivi inerenti a un

rapporto di natura privatistica, riservato alla competenza giurisdizionale del

giudice ordinario (T.a.r. Veneto, sez. II, 17 settembre 2019, n. 994).”,

declinando la sua giurisdizione a favore di quella del giudice ordinario,

dinanzi al quale il giudizio è stato riassunto.

In altri termini, in tali casi, la revoca dell'aggiudicazione viene definita un atto dichiarativo dell'intervenuta risoluzione per inadempimento di un accordo concluso mediante esecuzione anticipata, ovvero, in difetto di quest'ultima, come recesso dalle trattative dirette alla stipula del contratto dopo l'aggiudicazione, rimanendo comunque espressione di un potere di natura privatistica (cfr. in termini Cassazione civile, SS. UU. 05 ottobre 2018, n. 24411 e Consiglio di Stato, sez. V, 02 agosto 2019, n. 5498).

5. Venendo all'esame dei motivi di ricorso, che possono esaminarsi congiuntamente per ragioni di economica processuale e di coerenza espositiva, fondato è il rilievo con cui si deduce il travisamento dei fatti e la sproporzione della decisione dell'Autorità, laddove non ha tenuto conto della peculiarità della vicenda intercorsa tra le parti.

Infatti, se è vero che la fattispecie in esame, contrariamente a quanto

ritenuto dalla ricorrente nel ricorso introduttivo, è qualificabile come risoluzione per inadempimento di un accordo concluso mediante esecuzione anticipata, è anche vero che, alla luce delle coordinate interpretative sopra riportate, l'Autorità è tenuta a riconoscere degli indici rivelatori di un comportamento contraddittorio della stazione appaltante, soprattutto nel caso in cui, nonostante l'esecuzione del rapporto, non sia stato formalmente stipulato il contratto.

5.1. Ciò posto, assumono rilievo, nel valutare la vicenda che ha condotto alla segnalazione, le seguenti circostanze che, nel provvedimento impugnato non sono state adeguatamente valorizzate.

È incontestato tra le parti e provato documentalmente che, in seguito all'aggiudicazione disposta a favore della ricorrente, il servizio sia stato erogato "in via d'urgenza" e senza stipula del contratto per circa 270 giorni (si veda la Determinazione del 13 agosto 2019 del Comune di Palau in cui

viene disposta *"l'esecuzione anticipata, in via d'urgenza, in pendenza*

della stipulazione del contratto, ai sensi dell'art 32 del D. Lgs n. 50/2016,

per assicurare la gestione, in concessione, della struttura residenziale di Via

del Vecchio Marino adibita a comunità alloggio comunità integrata per

anziani - periodo 5 anni in oggetto dal 1° settembre 2019, così da

scongiurare l'interruzione del servizio attualmente in essere, in quanto

l'attuale affidatario, Coop. Seriana 2000, con comunicazione ns. prot. n.

12368 del 17/07/2019, ha indicato la sua indisponibilità a svolgere il servizio

attraverso proroghe successive al 31 agosto 2019.” doc. 2 allegato al

ricorso introduttivo).

La ricorrente in data 16 giugno 2020 ha comunicato la propria intenzione di non proseguire il rapporto; successivamente il Comune di Palau ha adottato la Determina n. 165 del 13 agosto 2020 in cui ha revocato l'aggiudicazione e segnalato la vicenda all'Anac.

Dopo l'adozione di tale provvedimento, lo stesso Comune di Palau, evidentemente non ritenendo che la cooperativa segnalata, odierna ricorrente, fosse inaffidabile, ha stipulato un nuovo contratto, avente ad oggetto prestazioni simili a quelle oggetto del rapporto interrotto. Il Comune di Palau, interpellato da questo collegio ha in proposito dichiarato che “

non

evidenziando gravi illeciti il Comune non ha provveduto a riscontrare la

richiesta ANAC intendendo concluso il procedimento con la dovuta

segnalazione di legge, atteso che erano stati assegnati alla P.A. scrivente

allo scrivente Comune 15 giorni per l'acquisizione di detta nota e che, fino

all’acquisizione della stessa, il procedimento sarebbe stato sospeso“

concludendo che *“A riprova di quanto sopra, in data 28.09.2022, con*

determinazione del responsabile del settore socio-culturale n. 213, la

scrivente S.A ha proceduto ad aggiudicare a La Mimosa a.r.l. il “servizio di

assistenza domiciliare, tutelare scolastica e attività estive per la terza età.

Periodo 01/07/2022 – 30/06/2025 con opzione di rinnovo per ulteriori due

anni. CIG: 925035526F”, appalto tutt’ora in essere, atteso che le

annotazioni ANAC vigenti non limitavano alcun affidamento alla predetta

società. Concludendo la S.A. ha proceduto secondo gli obblighi di legge e il

parere di procedere all'annotazione de La Mimosa a.r.l. (p.i. 01373930906)

nel casellario ANAC esula dai poteri della P.A. Pertanto, illo tempore, il

comune di Palau si era ben guardato dall'aggravare la posizione della Ditta

tanto da non costituirsi dinanzi al TAR Lazio nel giudizio tra La Mimosa a.r.l.

e ANAC.”

In altri termini, la stessa amministrazione segnalante ha ritenuto che la condotta della ricorrente non fosse tale da minare la sua fiducia nei suoi confronti, avendo disposto l’aggiudicazione di un altro servizio a suo favore, stipulando un contratto allo stato ancora in essere.

5.2. Di tali circostanze non vi è traccia nel provvedimento impugnato che, nel motivare l’annotazione si limita ad affermare “

al termine dell'istruttoria

per l'iscrizione della notizia segnalata nel Casellario informatico si

rappresenta che l'Ufficio considera utile la notizia segnalata e pertinente

con le finalità di tenuta del Casellario in quanto riconducibile alla revoca

dell'aggiudicazione della concessione di servizi in oggetto alla Cooperativa

la Mimosa per inadempienze dell'aggiudicatario con conseguente

escussione della cauzione definitiva ex art. 103 d.lgs. n. 50/2016", non

ritenendo necessaria l'audizione dell'operatore economico.

6. In definitiva il ricorso è meritevole di accoglimento e va accolto, con conseguente annullamento del provvedimento impugnato, con onere ricadente sull'Anac di cancellare l'annotazione disposta.

7. Le spese di lite, avuto riguardo alla peculiarità del caso di specie e alla circostanza che il Comune di Palau non ha trasmesso all'Anac informazioni circa la stipula di un nuovo contratto con la ricorrente, possono essere integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione.

Dispone l'integrale compensazione delle spese di lite tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario

