

Responsabilità Anac e risarcimento da sanzioni illegittime: richiesto l'elemento soggettivo della colpa (unitamente agli altri requisiti tipici dell'illecito)

di Federico Della Gatta

Data di pubblicazione: 5-3-2026

Il risarcimento del danno non è una conseguenza automatica e costante dell'annullamento giurisdizionale di un provvedimento amministrativo, ma richiede la verifica di tutti i requisiti dell'illecito, tra cui l'elemento soggettivo della colpa.

In caso di sanzioni illegittime e responsabilità dell'Anac, non assume rilievo né è assimilabile l'indirizzo eurounitario della Corte di Giustizia sì volto ad escludere la necessità dell'elemento soggettivo ai fini del risarcimento del danno, ma segnatamente con riguardo al – ben peculiare ed eccezionale - settore degli appalti pubblici.

Guida alla lettura

Con la sentenza in esame, la **V Sezione del Consiglio di Stato** ha (ri)affermato, in materia di **responsabilità risarcitoria da provvedimenti annullabili**, la **necessità dell'elemento soggettivo della colpa** tra i requisiti dell'illecito in caso di **sanzioni illegittime dell'Anac**.

La pronuncia **n. 1569** ha infatti ricordato che, in via generale, l'**illegittimità** e l'**annullamento** del provvedimento **non implicano ex se** l'integrazione dell'**ulteriore e specifico requisito della colpa** in capo all'**amministrazione**.

La fattispecie controversa trae origine da una delibera sanzionatoria Anac, annullata in via giurisdizionale per **superamento del termine perentorio per l'avvio del procedimento** (novanta giorni "*dalla ricezione della segnalazione completa*", ai sensi dell'art. 28, comma 6, del Regolamento unico in materia di esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Anac *ratione temporis* applicabile, di cui alla delibera dell'Autorità del 26 febbraio 2014 s.m.i.).

In particolare, veniva lamentato che la sanzione irrogata, consistente nell'interdittiva per due mesi alla partecipazione alle gare a fronte del provvedimento di esclusione e revoca dell'aggiudicazione provvisoria, avrebbe impedito di prendere parte a quattro procedure di rilevante valore, con conseguente perdita di *chance*, danno curriculare e d'immagine.

Ciò avrebbe fondato la domanda risarcitoria.

In sintesi, si discuteva della **necessaria ricorrenza** (o meno) dell'**elemento soggettivo** in capo all'**Autorità**, la quale aveva atteso, prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio, la definizione del giudizio pendente in relazione alla detta revoca dell'aggiudicazione fondante la sanzione irrogata, a garanzia della completezza degli elementi istruttori.

Ebbene, in passato si era registrato un dibattito giurisprudenziale, che riconduceva la decorrenza di tale termine procedimentale alla disponibilità di tutti gli elementi rilevanti e non alla mera segnalazione dell'illecito.

In tale contesto, il profilo d'illegittimità in discussione atteneva al fatto che il termine di avvio del procedimento sanzionatorio decorreva dall'integrazione della segnalazione da parte della stazione appaltante, anziché dalla (successiva) trasmissione della sentenza ad esito del primo grado pendente.

Proprio tali premesse, pertanto, hanno consentito al Collegio di ritornare sulla *vexata quaestio* dei **presupposti** del **risarcimento** del danno da **provvedimento annullabile - sub specie**, della **responsabilità** da **sanzione illegittima Anac**.

Nella parte motivazionale della pronuncia **n. 1569** è stata puntualmente richiamata la nota giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui **"il risarcimento del danno non è una conseguenza automatica e costante dell'annullamento giurisdizionale di un provvedimento amministrativo, ma richiede la verifica di tutti i requisiti dell'illecito"**, tra cui – per quanto di interesse - **"b) l'elemento soggettivo"** (Cons. Stato, sez. VI, 4 luglio 2025, n. 5803; cfr., *inter multis*, anche Cons. Stato, sez. V, 20 gennaio 2026, n. 427; Cons. Stato, sez. VI, 26 febbraio 2025, n. 1682; Cons. Stato, sez. V, 4 febbraio 2025, n. 876; il che parimenti vale, peraltro, per il risarcimento del danno da ritardo, su cui cfr., *inter multis*, Cons. Stato, sez. IV, 1° aprile 2025, n. 2739; Cons. Stato, sez. V, 23 settembre 2024, n. 7726).

Nel dettaglio, **"l'illegittimità del provvedimento amministrativo, ove acclarata, costituisce solo uno degli indici presuntivi della colpevolezza, da considerare unitamente ad altri, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere vincolato della statuizione amministrativa, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità dell'amministrazione"**, sicché **"con specifico riferimento all'elemento psicologico la colpa della pubblica amministrazione viene individuata nella violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione"** (Cons. Stato, n.5803 del 2025; Cons. Stato, sez. III, 3 settembre 2025, n. 7191 e 7195; *Id.*, 20 giugno 2022, n. 5076; Cons. Stato, sez. V, 29 luglio 2019, n. 5312; Cons. Stato, sez. III, 5 giugno 2019, n.3799; Cons. Stato, sez. V, 10 aprile 2019, n.2348).

Del resto, la **responsabilità risarcitoria** può e anzi deve essere **negata** in caso di **"[...] riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto"**.

Errore scusabile che, nella specie, è stato riconosciuto dalla V Sezione, esclusa una responsabilità colpevole, **difettando un elemento psicologico** giuridicamente apprezzabile a **carico dell'Anac**.

Si aggiunga poi che, nella stessa pronuncia in commento, è stata precisata l'**irrilevanza** e la **non assimilabilità** dell'indirizzo eurounitario della **Corte di Giustizia** sì volto ad **escludere** la necessità dell'**elemento soggettivo** ai fini del risarcimento del danno, ma segnatamente con riguardo al – ben peculiare ed eccezionale - **settore degli appalti pubblici**.

Trattasi, infatti, di **diversa ipotesi di illecito** commesso **direttamente** dalla **stazione appaltante**, in termini di violazione del diritto europeo degli appalti pubblici, **nell'ambito di una procedura di gara**, ma **non** riguarda il caso del **danno** (eventualmente) procurato da **altri provvedimenti**, di **altre amministrazioni**, che abbiano inciso sulla partecipazione dell'interessata a (distinte e differenti) procedure per l'affidamento di commesse pubbliche (cfr. Cgue, 30 settembre 2010, causa C-314/09).

Sul punto, ancora di recente si è espressi il Cons. Stato, Sez. V, 20 gennaio 2026, n. 427 nonché, in termini del tutto analoghi, **Cons. Stato, Sez. IV, 15 aprile 2019, n. 2429**, secondo cui: *“Per unanime indirizzo della giurisprudenza amministrativa, la responsabilità per danni conseguenti all'illegittima aggiudicazione di appalti pubblici non richiede la prova dell'elemento soggettivo della colpa, giacché la responsabilità, negli appalti pubblici, è improntata – secondo le previsioni contenute nelle direttive europee – a un modello di tipo oggettivo, disancorato dall'elemento soggettivo, coerente con l'esigenza di assicurare l'effettività del rimedio risarcitorio (ex multis, Consiglio di Stato, sez. V, 25 febbraio 2016, n. 772; Consiglio di Stato, Sezione V, 19 luglio 2018, n. 4381). **Le direttive europee** (e i principi ivi contenuti) **non possono avere un'applicazione vincolante al di fuori dei casi (la materia degli appalti pubblici) ivi contemplati**, sicché è del tutto **legittimo**, all'interno dei singoli Stati membri, prevedere un **sistema della responsabilità dei pubblici poteri** (e di quello amministrativo in particolare) **fondato sul principio dell'elemento soggettivo** (dolo o colpa, in questo caso **la colpa dell'apparato amministrativo**), **quale nesso strutturale che consente di “legare” il fatto al suo autore sotto il profilo causale**, secondo i criteri generali della responsabilità aquiliana”*.

Per un ulteriore **approfondimento giurisprudenziale** sul tema, si rinvia alla nota a commento di [Cons. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2025, n. 368](#), pubblicata sul **sito di ItaliAppalti** ([Responsabilità della pubblica amministrazione di Anna Libraro](#)).

In definitiva, nella vicenda controversa qui esaminata, il vizio di legittimità è originato dalla (mera) non corretta lettura della nozione di *“ricezione della segnalazione completa”*, in cui è stata ricompresa la trasmissione di una sentenza confermativa del provvedimento segnalato anziché (limitarsi a) l'ultima integrazione della segnalazione operata dalla stazione appaltante.

L'**errore** in cui è incorsa l'**Anac**, quindi, **non** poteva tradursi in **negligenza e inescusabilità** – **necessari** - tali da fondare una **colpa** e la conseguente **responsabilità risarcitoria** della stessa.

Pubblicato il 27/02/2026

N. 01569/2026 REG.PROV.COLL.

N. 05731/2025 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 5731 del 2025, proposto da

-OMISSIS- s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Daniele Marrama, con domicilio eletto presso il suo studio in Napoli, piazza Nicola Amore, 6;

contro

Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 08285/2025, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2026 il Cons. Alberto Urso, si dà atto che l'avv. Daniele Marrama e l'avv. dello Stato Carmela Pluchino hanno depositato domanda di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Col ricorso di primo grado la -OMISSIS- s.r.l. ha domandato la condanna dell'Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione al risarcimento del danno per complessivi € 672.462,21 in relazione ai pregiudizi subiti in conseguenza dalla delibera sanzionatoria n. 1317 del 20 dicembre 2017 adottata dalla stessa Anac e annullata da questo Consiglio di Stato giusta sentenza n. 8481 del 2019 per superamento del termine per l'avvio del procedimento sanzionatorio.

Deduceva la ricorrente, per quanto di rilievo, che la sanzione irrogata, consistente nell'interdittiva per due mesi alla partecipazione alle gare a fronte del provvedimento di esclusione e revoca dell'aggiudicazione provvisoria per carenza dei requisiti disposto dalla stazione appaltante Comune di Treviso, le aveva impedito di prendere parte a quattro procedure di gara di rilevante valore, con conseguente perdita di *chance*, danno curriculare e d'immagine.

2. Il Tribunale amministrativo adito, nella resistenza dell'Anac, respingeva il ricorso.

Riteneva il giudice di primo grado che difettesse nella specie l'indispensabile elemento soggettivo della colpa in capo all'Anac, la quale aveva correttamente atteso, prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio, la definizione del giudizio pendente in relazione alla detta revoca dell'aggiudicazione fondante la sanzione irrogata, a garanzia della completezza degli elementi istruttori.

In tale contesto, l'interpretazione accolta dalla sentenza n. 8481 del 2019 di questo Consiglio di Stato risultava innovativa, a fronte di precedenti difformi indirizzi giurisprudenziali che riconducevano la decorrenza del termine procedimentale alla disponibilità di tutti gli elementi rilevanti e non alla mera segnalazione dell'illecito.

D'altra parte la suddetta violazione del termine finale del procedimento era di minima rilevanza, consistendo in pochi giorni, ciò che valeva a escludere la colpa grave, in termini di negligenza o imperizia, ovvero il dolo a carico dell'Autorità.

Sotto altro profilo, il Tar riteneva che la ricorrente non avesse offerto prova concreta e plausibile del pregiudizio lamentato, essendosi limitata ad allegare argomentazioni apodittiche e prive di efficaci riscontri in relazione a un danno da perdita di *chance* per il quale la

giurisprudenza richiede la dimostrazione di una seria e concreta probabilità di conseguire il bene della vita.

Allo stesso modo, privo di adeguata prova era il lamentato danno per mancato arricchimento del *curriculum* e all'immagine professionale.

3. Avverso la sentenza ha proposto appello la -OMISSIS- formulando le doglianze di seguito esposte (cfr. *infra*, *sub* § 1 in *diritto*).

4. Resiste al gravame l'Anac, chiedendone la reiezione.

5. All'udienza pubblica del 12 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con unico motivo di gravame l'appellante si duole dell'errore in cui sarebbe incorso il giudice di primo grado nell'affermare la correttezza del comportamento dell'Anac di attendere ai fini sanzionatori la definizione del giudizio pendente con la stazione appaltante: in tal modo il Tar sarebbe incorso in contraddizione col giudicato derivante dalla sentenza n. 8481 del 2019 di questo Consiglio di Stato.

Parimenti erroneo sarebbe il ritenere non illegittimo il provvedimento dell'Anac a fronte della ridotta entità del ritardo nel provvedere, venendo in rilievo comunque la violazione di un termine perentorio.

Anche sotto il profilo del danno, la ricorrente avrebbe offerto dimostrazione delle gare impeditela e del pregiudizio subito, allegando a tal fine apposito elaborato peritale idoneo a fornire elementi di prova sufficienti, eventualmente anche ai fini di una determinazione equitativa del danno in termini di perdita di *chance*.

Analoghe considerazioni varrebbero per il danno curriculare, pure dimostrato dalla perizia prodotta, e per il danno non patrimoniale, *in re ipsa* quale conseguenza della sanzione e del discredito subito dall'interessata, anche alla luce degli articoli di stampa pubblicati.

1.1. Il motivo non è condivisibile.

1.1.1. Come osservato in narrativa, il provvedimento sanzionatorio è stato annullato dalla sentenza n. 8481 del 2019 di questo Consiglio di Stato in ragione del superamento del termine perentorio per l'avvio del procedimento, senza alcun apprezzamento in ordine al merito della sanzione.

In tale contesto, il profilo d'illegittimità ravvisato dalla sentenza atteneva al fatto che il termine di avvio del procedimento (pari a novanta giorni "*dalla ricezione della segnalazione completa*", ai sensi dell'art. 28, comma 6, del Regolamento unico in materia di esercizio del potere sanzionatorio da parte dell'Anac *ratione temporis* applicabile, di cui alla delibera dell'Autorità del 26 febbraio 2014 s.m.i.) decorreva nella specie dall'integrazione della segnalazione da

parte della stazione appaltante, avvenuta il 23 gennaio 2017, anziché dalla trasmissione (del successivo 3 febbraio 2017) della sentenza di primo grado che aveva respinto l'impugnativa avverso il provvedimento di esclusione e revoca dell'aggiudicazione provvisoria.

Il che, se vale senz'altro a fondare l'illegittimità e annullamento del provvedimento, non implica ex se, come vorrebbe l'appellante, l'integrazione del (necessario: v. *infra*) elemento della colpa in capo all'amministrazione.

Secondo consolidata giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, infatti, *“il risarcimento del danno non è una conseguenza automatica e costante dell'annullamento giurisdizionale di un provvedimento amministrativo, ma richiede la verifica di tutti i requisiti dell'illecito”*, consistenti nella *“condotta, colpa, nesso di causalità, evento dannoso”*, e cioè ne *“a) l'elemento oggettivo; b) l'elemento soggettivo; c) il nesso di causalità materiale o strutturale; d) il danno ingiusto, inteso come lesione della posizione di interesse legittimo correlata ad un bene della vita”* (Cons. Stato, VI, 4 luglio 2025, n. 5803; cfr., *inter multis*, anche Id., V, 20 gennaio 2026, n. 427; VI, 26 febbraio 2025, n. 1682; V, 4 febbraio 2025, n. 876; il che parimenti vale, peraltro, per il risarcimento del danno da ritardo, su cui cfr., *inter multis*, Cons. Stato, IV, 1 aprile 2025, n. 2739; V, 23 settembre 2024, n. 7726).

In tale contesto, quanto all'elemento soggettivo, *“l'illegittimità del provvedimento amministrativo, ove acclarata, costituisce solo uno degli indici presuntivi della colpevolezza, da considerare unitamente ad altri, quali il grado di chiarezza della normativa applicabile, la semplicità degli elementi di fatto, il carattere vincolato della statuizione amministrativa, l'ambito più o meno ampio della discrezionalità dell'amministrazione”*, sicché *“con specifico riferimento all'elemento psicologico la colpa della pubblica amministrazione viene individuata nella violazione dei canoni di imparzialità, correttezza e buona amministrazione, ovvero in negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione”* (Cons. Stato, n. 5803 del 2025, cit.; Id., III, 3 settembre 2025, n. 7191 e 7195; 20 giugno 2022, n. 5076; V, 29 luglio 2019, n. 5312; III, 5 giugno 2019, n. 3799; V, 10 aprile 2019, n. 2348).

Per questo *“la responsabilità deve essere negata quando l'indagine conduce al riconoscimento dell'errore scusabile per la sussistenza di contrasti giudiziari, per l'incertezza del quadro normativo di riferimento o per la complessità della situazione di fatto”* (Cons. Stato, n. 7191 e 7195 del 2025, cit.; n. 5076 del 2022, cit.; n. 5312 del 2019, cit.; Id., IV, 20 agosto 2021, n. 5936; II, 14 giugno 2021, n. 4594).

1.1.2. Tanto premesso, nel caso di specie difetta, alla luce di quanto suesposto, l'elemento soggettivo della colpa in termini di *“negligenza, omissioni o errori interpretativi di norme, ritenuti non scusabili, in ragione dell'interesse giuridicamente protetto di colui che instaura un rapporto con l'amministrazione”* (Cons. Stato, n. 5803 del 2025 e gli altri precedenti al riguardo richiamati): l'errore commesso dall'amministrazione è consistito infatti nel ritenere integrativa della segnalazione (e, dunque, incidente sulla ricezione *“della segnalazione completa”* a norma del citato art. 28, comma 6, Regol. Anac, con conseguente effetto sulla decorrenza del *dies a quo* per l'avvio del procedimento) la trasmissione della sentenza del Tar maturata sul provvedimento d'esclusione oggetto di segnalazione anziché far riferimento a tal fine alla sola

precedente integrazione del 23 gennaio 2017.

Il che, se vale a fondare l'illegittimità e annullamento del provvedimento, non dà luogo a un grado di negligenza od errore inescusabile tale da sostanziare una colpevole responsabilità dell'amministrazione: a ben vedere il vizio di legittimità origina dalla non corretta lettura della nozione di *"ricezione della segnalazione completa"*, in specie ricomprendendovi la trasmissione di una sentenza confermativa del provvedimento segnalato anziché limitarsi a far riferimento all'ultima integrazione della segnalazione operata dalla stazione appaltante.

Ciò, alla luce del tenore testuale della disposizione e della particolarità della fattispecie nei sensi sopra chiariti, non inverte quella soglia di negligenza e inescusabilità dell'errore tale da fondare una colpa (e conseguente responsabilità risarcitoria) dell'amministrazione.

Né assume rilievo a tal fine la pronuncia della Corte di Giustizia che esclude la necessità dell'elemento soggettivo ai fini del risarcimento del danno nel settore degli appalti pubblici: la sentenza - che prende le mosse dal diritto eurounitario sulla tutela processuale nel settore degli appalti pubblici (cd. *"direttiva ricorsi"*) - riguarda infatti la diversa ipotesi di illecito commesso direttamente dalla stazione appaltante, in termini di violazione del diritto europeo degli appalti pubblici, nell'ambito di una procedura di gara, ma non riguarda il caso del danno (eventualmente) procurato da altri provvedimenti, di altre amministrazioni, che abbiano inciso sulla partecipazione dell'interessata a (distinte e differenti) procedure per l'affidamento di commesse pubbliche (cfr. Cgue, 30 settembre 2010, causa C-314/09, ove si legge che *"La direttiva del Consiglio 21 dicembre 1989, 89/665/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative relative all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/50/CEE, deve essere interpretata"* nel senso che essa osta ad una normativa nazionale, la quale subordini il diritto ad ottenere un risarcimento *"a motivo di una violazione della disciplina sugli appalti pubblici da parte di un'amministrazione aggiudicatrice"* al *"carattere colpevole di tale violazione [...]"*).

Il che è sufficiente e assorbente ai fini del rigetto dell'appello, mancando uno degli indefettibili presupposti per l'integrazione della responsabilità risarcitoria dell'amministrazione invocata dall'appellante.

2. In conclusione, per le suesposte ragioni, l'appello va respinto.

2.1. La peculiarità della fattispecie e la complessità di alcune delle questioni controverse giustificano l'integrale compensazione delle spese di lite fra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge;

Compensa integralmente le spese di lite fra le parti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità dell'appellante e di tutte le altre persone fisiche e giuridiche private menzionate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Caringella, Presidente

Alberto Urso, Consigliere, Estensore

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere