Pubblicato il 05/10/2022

N. 12637/2022 REG.PROV.COLL.
N. 13750/2021 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 13750 del 2021, proposto da

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Sanchini e Francesco Sanchini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Stefano Viti in Roma, viale Bruno Buozzi n. 32;

contro

Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione e Ufficio Territoriale del Governo Crotone, Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

-OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

del provvedimento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, Ufficio Sanzioni Contratti Pubblici, prot. USAN/NU.26514.21.ads/Fasc. 2046/2021, avente a oggetto "*Procedimento per l'inserimento dell'annotazione nel Casellario informatico, ai*

sensi dell'art. 213, comma 10, del d.lgs. 50/2016", notificato al -OMISSIS- in data 17 novembre 2021 con il quale è stata disposta in danno del ricorrente l'annotazione nell'"Area B" del Casellario informatico degli Operatori economici, esecutori dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (nonché della relativa pubblicazione nel Casellario medesimo intervenuta in data successiva), oltre a tutti gli atti necessari, presupposti, connessi e conseguenti, ivi compresi quelli a carattere generale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione e di Ufficio Territoriale del Governo Crotone e di Ministero dell'Interno;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 giugno 2022 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con provvedimento 5 agosto 2020, prot. n. 19911, la Prefettura di Crotone ha disposto «*la risoluzione della convenzione sottoscritta in data 28 febbraio 2019 con il -OMISSIS- relativa all'affidamento dei servizi di fornitura di beni vari (effetti letterecci, vestiario, prodotti per l'igiene personale, materiale scolastico, didattico e ludico, altri beni) in favore degli ospiti del -OMISSIS- – -OMISSIS- di -OMISSIS- della durata triennale*» per «*grave inadempimento degli obblighi contrattuali ai sensi dell'art. 108, comma 3 del Codice degli Appalti tali da compromettere la buona riuscita delle prestazioni e violazione della disposizione di cui all'art. 23 della convenzione stessa in base alla quale l'ente gestore s'impegna a trasmettere, entro quindici giorni dalla sottoscrizione, l'elenco dei propri fornitori* (...), *essendo consapevole che tali soggetti potranno essere sottoposti a specifica attività informativa da parte della stazione appaltante, nonché a trasmettere con la massima celerità le medesime informazioni per ogni eventuale nuovo fornitore*», nonché

«*per violazione del patto di integrità, parte integrante della suddetta convenzione, nella parte in cui (art. 2) vincola l'impresa a conformare il proprio operato ai principi di lealtà, trasparenza e collaborazione*».

A sostegno della propria decisione l'amministrazione – nel preavviso di risoluzione, prima, e nel provvedimento del 5 agosto 2020, poi – ha evidenziato:

- che il servizio oggetto della convenzione prevedeva tra l'altro la consegna agli ospiti del centro del c.d. *pocket money* (buono giornaliero del valore economico di € 2,50 sotto forma di vari generi di conforto);
- che il Consorzio, secondo una soluzione già sperimentata in passato e accettata dalla Prefettura, ha erogato tale prestazione mediante l'assegnazione di una chiavetta elettronica agli ospiti del Centro d'accoglienza ricaricabile con un credito spendibile presso distributori ubicati in loco;
- per l'esperimento di tale servizio la consorziata esecutrice -OMISSIS- (come si dirà ancora *infra*, già sottoposta ad amministrazione giudiziaria al tempo dei fatti di cui alla presente controversia) si avvaleva come fornitore di -OMISSIS- con cui aveva stipulato un contratto (noto alla p.a. e stipulato previa autorizzazione del GIP del Tribunale di Catanzaro) che prevedeva che l'attività di assistenza tecnica dei distributori sarebbe stata svolta da personale dipendente di quest'ultima società;
- che a seguito di controlli amministrativi era emerso che il personale indicato da -OMISSIS- per il servizio di assistenza tecnica dei distributori automatici non era dipendente di tale società ma di -OMISSIS- con cui -OMISSIS- aveva stipulato un ulteriore contratto mai comunicato alla Prefettura, in violazione sia dei generali obblighi di correttezza e buona fede, sia dell'art. 23 della Convezione (che prevedeva l'obbligo di comunicare ogni nuovo fornitore al fine di consentire alla Prefettura di svolgere la necessaria attività informativa sui soggetti operanti presso il -OMISSIS-);
- che la circostanza che tanto il Consorzio quanto la Consorziata -OMISSIS- non fossero a conoscenza di tale contratto non era idonea ad escludere la

responsabilità del Consorzio contraente che – unico responsabile dell'appalto – aveva il dovere vigilare sulle modalità di esecuzione contrattuale e sul rispetto delle norme della convezione.

2. Con nota acquisita al protocollo dell'Autorità Nazionale Anticorruzione in data 30 marzo 2021 al n. 26514, la Prefettura di Crotone ha comunicato all'ANAC la risoluzione della convenzione con il -OMISSIS- (d'ora in poi anche "il Consorzio") ai fini dell'adozione dei provvedimenti di competenza.

3. Con nota 13 maggio 2021, prot. n. 3889, l'Autorità ha conseguentemente avviato nei confronti del Consorzio il procedimento per l'inserimento dell'annotazione nel Casellario Informatico dell'Autorità di cui all'art. 213, comma 10, del d.lgs. 50/2016, invitandolo a presentare memorie difensive.

4. Il Consorzio ha partecipato al procedimento, presentando memorie e richiedendo di essere convocato in audizione ai sensi dell'art. 15 del Regolamento ANAC per la gestione del Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Durante l'audizione – svoltasi in data 20 settembre 2021 – l'operatore economico ha sostenuto la propria estraneità ai fatti che avevano dato luogo alla risoluzione, evidenziando che gli stessi erano riferibili esclusivamente alla consorziata esecutrice -OMISSIS- che, peraltro, all'epoca dei fatti su cui era fondato il provvedimento di risoluzione, era posta in amministrazione giudiziaria dal Tribunale di Catanzaro e sulla quale, quindi, il Consorzio riteneva di non potere né dovere esercitare alcun controllo.

5. Con provvedimento USAN/NU.26514.21.ads/Fasc.2046/2021, notificato il 17 novembre 2021, l'Autorità ha disposto l'annotazione della segnalazione nell'Area B del Casellario nei confronti del -OMISSIS-, sottolineando che «*la notizia segnalata dalla stazione appaltante, alla luce della valutazione delle contestazioni formulate al Consorzio e valutate le controdeduzioni del Consorzio è stata ritenuta utile e non inconferente con le finalità di tenuta del Casellario economico*»; evidenziando che in sede di istruttoria era stata «*accertata la non manifesta infondatezza della notizia*»; e rilevando che l'annotazione di una risoluzione contrattuale segnalata da una stazione appaltante doveva essere considerata «*un atto sostanzialmente vincolato*».

6. Con ricorso notificato il 15 dicembre 2021 e iscritto innanzi a questo Tribunale il 27 dicembre 2021 al r.g. n. -OMISSIS-, il -OMISSIS- ha impugnato il provvedimento con cui l'Autorità ha disposto l'annotazione nei suoi confronti e ne ha chiesto l'annullamento, previa sospensione, sulla base di tre motivi in diritto.

6.1. Con il primo motivo, ha lamentato l'illegittimità del provvedimento gravato per violazione dell'art. 213, d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 11 del Regolamento ANAC per la Gestione del Casellario nonché per «*eccesso di potere, difetto e/o carenza di istruttoria, difetto e/o carenza di motivazione* [ed] *erroneità nei presupposti*», notando che l'annotazione è stata disposta sulla base di una segnalazione inoltrata dalla Prefettura di Crotone «*ben oltre i 30 giorni previsti dalla normativa*».

6.2. Con il secondo motivo, parte ricorrente ha contestato la violazione dell'art. 213, d.lgs. n. 50/2016 e degli art. 17, 18 e 19 del Regolamento ANAC per la Gestione del Casellario e per «*eccesso di potere, mancata osservanza di autolimiti, manifesta ingiustizia ed illogicità, contraddittorietà, carenza e/o difetto di motivazione, carenza e/o difetto di istruttoria, perplessità*», lamentando – in sintesi – che l'ANAC non ha sufficientemente motivato la propria decisione con riferimento all'utilità dell'annotazione e – in particolare – non ha considerato che il -OMISSIS- «*non poteva effettuare alcun controllo sull'operato della -OMISSIS-, atteso che tale società è sotto amministrazione giudiziaria e pertanto tutti gli atti da questa adottati sono sotto approvazione e sorveglianza dell'Autorità giudiziaria competente*». Circostanza, quest'ultima, in ragione della quale «*l'attività di controllo del Consorzio non poteva "spingersi" in un riscontro così incidente e prevaricante a fronte delle scelte dei soggetti dipendenti dall'Amministrazione della Giustizia che li ha autorizzati a seguito di nomina del Tribunale di Catanzaro*».

6.3. Con l'ultimo motivo di ricorso, ha lamentato l'illegittimità dell'annotazione per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. e per «*violazione del principio di proporzionalità, eccesso di potere, carenza e/o difetto di motivazione, irragionevolezza, sviamento, contraddittorietà, manifesta ingiustizia, illogicità, perplessità*»,

insistendo su profili di carenza di istruttoria e di motivazione dell'atto impugnato e sostenendo – in sintesi – che l'Autorità si è limitata «*a convalidare pedissequamente la segnalazione proveniente dalla stazione appaltante*» senza valutare autonomamente i fatti e le circostanze.

7. Con successiva memoria del 12 febbraio 2022, l'ANAC ha spiegato le proprie difese e ha insistito per il rigetto del gravame contestando quanto dedotto da parte ricorrente nei tre motivi di ricorso.

7.1. In particolare, con riferimento al primo motivo, l'Autorità ha evidenziato che «*è incontestabile che il termine apposto nel citato Regolamento abbia una mera valenza acceleratoria e che dal suo superamento non possa conseguire un'archiviazione per improcedibilità (salvo che la risalenza nel tempo non renda del tutto inconferente la notizia segnalata)*», ricordando che in «*una vicenda analoga (relativa ad un procedimento sanzionatorio di ANAC, quindi maggiormente afflittiva) … con la decisione n. 9807/2021* [questo Tar] ha [affermato che] «*il termine di 30 giorni per la segnalazione di cui all'art. 10, co. 2 del Regolamento sull'esercizio della potestà sanzionatoria di ANAC presenta natura acceleratoria, non essendone espressamente prevista la perentorietà, cosicché il suo superamento non può comportare la decadenza dal potere sanzionatorio*».

7.2. In relazione alle censure spiegate negli ulteriori due motivi di gravame l'ANAC ha invece evidenziato che la risoluzione per grave inadempimento «*rientra nel novero delle ipotesi predeterminate ex lege che consentono all'Autorità, su segnalazione della stazione appaltante, di procedere all'iscrizione nel casellario informatico*» e che proprio per tale ragione la giurisprudenza amministrativa è costante nel ritenere che l'obbligo di motivazione in ordine all'utilità della notizia «*può ritenersi "alleggerito" quando vengano in considerazione fatti rilevanti quali illeciti professionali gravi, poiché rispetto ad essi il legislatore ha già effettuato a monte una valutazione in termini di "utilità" della annotazione» (cfr. Tar Lazio, I, sentenza n. 7199 del 25 giugno 2020*».

8. Con ordinanza Tar Lazio, I-*quater*, 17 gennaio 2022, n. -OMISSIS- questo Tribunale ha accolto la domanda di sospensione del provvedimento gravato –

rilevando che il ricorso «*non appare prima facie infondato*» e che «*sussistono sufficienti ragioni di periculum in mora per l'adozione delle richieste misure cautelari*» – e ha disposto «*l'acquisizione da parte della Prefettura – Ufficio Territoriale di Governo di Crotone di una dettagliata e documentata relazione in ordine alle vicende che hanno portato alla risoluzione della convenzione del 28 febbraio 2019 … nei confronti del Consorzio ricorrente*».

9. In data 28 aprile 2022, l'amministrazione ha depositato in giudizio la relazione della Prefettura di Crotone in ordine ai fatti che hanno condotto alla risoluzione della convenzione tra la stessa e il Consorzio.

In detta relazione, in particolare, la Prefettura ha confermato che la risoluzione è stata determinata da condotte ascrivibili alla consorziata -OMISSIS- che «*ha omesso, in difformità rispetto alla convenzione in essere, di comunicare uno dei principali fornitori impegnati nell'erogazione del servizio in quanto schermato dall'interposizione della Essenza bar srl, precludendo alla Prefettura di Crotone di seguire, a ritroso, la filiera di produzione del servizio e, dunque, il reale esecutore della prestazione*», sottolineando tra l'altro che «*le caratteristiche e l'ubicazione dell'appalto, ben note all'amministrazione giudiziaria che ha preso in gestione la -OMISSIS- all'indomani dell'operazione di polizia giudiziaria denominata -OMISSIS-, avrebbero dovuto consigliare all'Amministrazione stessa una maggiore prudenza ed attenzione nell'individuazione delle imprese sub-fornitrici, nonché un'informazione corretta e tempestiva a questa Prefettura*».

La Prefettura di Crotone ha poi sottolineato la responsabilità del Consorzio per gli inadempimenti e gli errori della consorziata «*in base alla normativa di settore, nonché ai precisi richiami nella documentazione contrattuale (vedasi art. 2 della Convenzione)*», notando che in capo allo stesso sussistono «*precisi obblighi di vigilanza*».

10. Con memoria del 27 maggio 2022, il Consorzio ricorrente ha insistito nei motivi di ricorso, eccependo in primo luogo l'inammissibilità, per tardività, della relazione depositata dall'amministrazione in adempimento di quanto disposto con ordinanza Tar Lazio, I-*quater*, n. -OMISSIS-/2022.

Il ricorrente ha poi ribadito le argomentazioni svolte nei tre motivi di gravame, evidenziando in particolar modo che «*né la Prefettura di Crotone né l'ANAC hanno tenuto nella debita considerazione il fatto che il Consorzio si trovava in una particolare circostanza rappresentata dal fatto che la -OMISSIS- era ed è sotto amministrazione giudiziaria e pertanto tutti gli atti da questa adottati lo sono sotto approvazione e sorveglianza dell'Autorità giudiziaria competente (ossia, in specie, il Tribunale di Catanzaro)*».

11. Con repliche del 3 giugno 2022, l'ANAC ha insistito per il rigetto del ricorso.

In particolare, l'amministrazione ha ribadito che la tesi della perentorietà del termine entro cui la stazione appaltante è tenuta alla segnalazione all'ANAC delle vicende che possono condurre all'annotazione nel Casellario non ha fondamento e che il superamento di detto termine può condurre a un'archiviazione per improcedibilità solo nell'ipotesi in cui la risalenza nel tempo del fatto «*renda del tutto inconferente la notizia segnalata*».

L'amministrazione ha poi sottolineato l'infondatezza del secondo motivo di ricorso, rilevando che, così come notato dalla Prefettura di Crotone nella propria relazione, «*è pacifico che il contraente è da ritenersi responsabile unico in ordine all'esecuzione contrattuale, con precisi obblighi di vigilanza su eventuali consorziate esecutrici e fornitori impiegati nell'appalto*» ed evidenziando che «*la circostanza per cui una delle consorziate esecutrici fosse affidata ad amministratori giudiziari non può costituire per il titolare della convenzione, causa di esonero da qualsivoglia dovere di gestione, coordinamento e vigilanza dell'esecuzione contrattuale*».

Con riferimento al terzo motivo di ricorso, l'amministrazione ha infine rilevato che «*la relazione della Prefettura di Crotone chiarisce le valutazioni compiute da ANAC circa la gravità dell'inadempimento delle obbligazioni contrattuali in un contesto, quale quello dei centri di accoglienza, particolarmente delicato in relazione sia alla delicatezza delle situazioni personali dei soggetti ivi ospitati sia in relazione al contesto ambientale in cui la struttura si trova ad operare*».

12. All'udienza del 14 giugno 2022 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Il ricorso deve essere accolto nei termini e per le ragioni di seguito illustrate.

2. In primo luogo, deve respingersi l'eccezione di inammissibilità della relazione della Prefettura di Crotone formulata dal ricorrente con memoria del 27 maggio 2022: la giurisprudenza amministrativa è infatti costante nell'affermare che il termine per il deposito di documenti assegnato con ordinanza istruttoria è meramente ordinatorio, non essendo la sua inosservanza sanzionata da decadenze o preclusioni dalle norme del codice regolatrici del potere istruttorio (artt. 65 e 68 c.p.a.), sicché la relazione richiesta alla p.a., anche se depositata oltre il termine assegnato dall'ordinanza per gli incombenti istruttori, è del tutto ammissibile ed utilizzabile ai fini processuali (cfr. *ex multis* Tar Catania, IV, 4 agosto 2021, n. 2639).

3. Ciò premesso, va poi evidenziata l'infondatezza del primo motivo di gravame con cui il ricorrente, in sostanza, ha lamentato che il provvedimento gravato sarebbe stato adottato sulla base di una segnalazione tardiva della stazione appaltante.

A tal proposito, è noto che l'art. 11 del Regolamento ANAC per la gestione del casellario informatico prevede che «*le s.a. e gli altri soggetti detentori di informazioni concernenti l'esclusione dalle gare ovvero fatti emersi nel corso di esecuzione del contratto devono inviare all'Autorità tali informazioni nel termine di 30 giorni decorrenti dalla conoscenza o dall'accertamento delle stesse*» e specifica che «*decorso inutilmente il termine di cui al comma 1, l'Autorità avvia il procedimento sanzionatorio nei confronti del soggetto inadempiente all'obbligo informativo, ai sensi dell'art. 213, co. 13, del codice e del regolamento sanzionatori*».

Il tenore letterale della disposizione appena richiamata consente di affermare che il termine previsto dalla stessa non ha carattere perentorio con

riferimento all'avvio del procedimento di annotazione (che, peraltro, potrebbe essere avviato da ANAC anche d'ufficio, ove acquisisse *aliunde* l'informazione da annotare, colpevolmente taciuta dalla stazione appaltante), assumendo rilievo al solo fine dell'irrogazione di sanzioni nei confronti del soggetto inadempiente all'obbligo informativo.

A sostegno della natura non perentoria del termine, peraltro, depone la circostanza – correttamente rilevata dall'Autorità nelle proprie difese – che in una vicenda sovrapponibile a quella oggetto del presente giudizio (relativa all'irrogazione di una sanzione da parte di ANAC, e quindi ad un provvedimento maggiormente afflittivo), la sentenza Tar Lazio, I, 16 settembre 2021, n. 9807 ha evidenziato che il termine stabilito dai regolamenti ANAC per l'invio delle segnalazioni da parte delle stazioni appaltanti «*presenta natura acceleratoria, non essendone espressamente prevista la perentorietà, cosicché il suo superamento non può comportare la decadenza dal potere sanzionatorio*» (nel caso di specie il giudizio era relativo al termine di cui all'art. 10 del "R*egolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*", ma il principio non può che valere – maggior ragione – anche per il termine di cui all'art. 11 del Regolamento per la Gestione del Casellario.

4. Sono invece fondate le doglianze svolte dal Consorzio ricorrente nel secondo e nel terzo motivo di ricorso in ordine agli evidenti vizi di istruttoria e di motivazione che interessano l'atto impugnato, con cui l'Autorità ha disposto l'annotazione nei confronti del Consorzio ricorrente senza valutare (e motivare) adeguatamente in ordine all'utilità della notizia per le finalità proprie del Casellario.

4.1. A tal proposito, deve infatti ricordarsi che, ai sensi dell'art. 213, comma 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».

All'art. 8, c. 2, del "Regolamento per la gestione del Casellario Informatico" adottato dall'Autorità è stato poi specificato 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*».

4.2. In ordine al corretto esercizio del potere di annotazione, la giurisprudenza ha poi specificato che l'ANAC ha il dovere di valutare sia la conferenza della notizia rispetto alle finalità di tenuta del Casellario informatico, sia l'utilità della stessa quale indice rivelatore di inaffidabilità dell'operatore economico attinto dalla annotazione.

In particolare, è stato precisato 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, I, 7 aprile 2021, n. 4107).

Analogamente, il giudice d'appello ha evidenziato che 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*» (Consiglio di Stato, V, 21 febbraio 2020, n. 1318).

Ancora è stato evidenziato che l'astratta valutazione dell'utilità dell'informazione non è sufficiente a giustificare l'annotazione nel casellario, dovendo – al contrario – l'Autorità *«procedere ad un'attenta valutazione dell'utilità in concreto dell'annotazione ai fini dell'apprezzamento dell'affidabilità dell'operatore che le stazioni appaltanti avrebbero potuto compiere in relazione a successive procedure di gara»* (cfr. Consiglio di Stato V, 21 febbraio 2020, n. 1318).

La stessa giurisprudenza – così come ricordato dall'amministrazione – ha affermato che l'obbligo di motivazione in ordine all'utilità della notizia può ritenersi alleggerito nelle ipotesi in cui vengono in considerazione «*fatti rilevanti quali illeciti professionali gravi, poiché rispetto ad essi il legislatore ha già effettuato a monte una valutazione in termini di "utilità" della annotazione*» (cfr. ancora Tar Lazio, I, n. 4107/2021 e più di recente Tar Lazio, I-*quater*, 13 maggio 2022, n. 6032 e 11 luglio 2022, n. 9451).

4.3. Ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, non può non notarsi che, nel caso di specie, l'Autorità ha ritenuto di dover senz'altro procedere all'annotazione (senza motivare puntualmente sulla sua utilità) in ragione del fatto che la stessa riguarda un provvedimento di risoluzione contrattuale, sicché – così come indicato dalla giurisprudenza, anche di questo Tribunale – si verserebbe in una fattispecie in cui l'annotazione costituisce un «*atto sostanzialmente vincolato*» (cfr. ord. Tar Lazio, I, 8 settembre 2021, n. 4731).

4.4. L'assunto – tenuto conto della specificità del caso oggetto nel presente giudizio – non può essere condiviso.

Se è vero, infatti, che la risoluzione del contratto disposta da una stazione appaltante costituisce un'ipotesi tipica di annotazione rispetto alla quale può riconoscersi ad ANAC un'attenuazione dell'obbligo di motivazione in ordine all'utilità della notizia, è altrettanto vero che – in presenza di fattispecie connotate da evidenti elementi di "straordinarietà" (come è, a tutta evidenza, quella di cui al presente giudizio) – 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.

Ora, nel caso di specie, va innanzitutto evidenziato che la Prefettura di Crotone ha disposto la risoluzione della convenzione con il -OMISSIS- lamentando, in sintesi, che quest'ultimo, in qualità di unico responsabile del contratto, aveva il dovere di controllare che la propria consorziata -OMISSIS- controllasse a sua volta in maniera adeguata che i propri fornitori non violassero il contratto di fornitura, ovvero non stipulassero a loro volta un contratto con altra società.

A fronte di tale risoluzione, il Consorzio ha posto all'attenzione dell'Autorità una peculiare (e, invero, straordinaria) circostanza di fatto che appare idonea a incidere, quantomeno in potenza, sui rapporti tra Consorzio e consorziata (e sull'esercizio in concreto del potere/dovere di vigilanza del primo sulla seconda), ovvero il fatto che la società -OMISSIS- – all'epoca dei fatti – era già sottoposta ad amministrazione giudiziaria.

Tale circostanza avrebbe dovuto essere adeguatamente considerata dall'Autorità ai fini di una più attenta valutazione in ordine all'utilità della notizia.

E, infatti, se è vero che «*gli amministratori giudiziari, per quanto di nomina del Tribunale cui devono rispondere in merito alle funzioni gestorie espletate, non sono al di*

sopra delle regole pattizie, aventi natura legislativa o regolamentare» (sicché le eventuali azioni e omissioni commesse dagli stessi possono certamente dar luogo a una legittima risoluzione del contratto ove costituiscano grave inadempimento), non può non evidenziarsi che, in punto di fatto, la sottoposizione di una consorziata ad amministrazione giudiziaria non solo può influire sulla fisiologia dei rapporti tra il Consorzio e la stessa ma soprattutto può determinare, in concreto, la formazione di un affidamento in capo al Consorzio in ordine al fatto che l'attività degli amministratori nominati dall'autorità giudiziaria (e, come ricordato dalla Prefettura, sottoposti al controllo di quest'ultima) sia svolta con la massima diligenza e nel pieno rispetto di tutte le disposizioni di legge.

Un siffatto affidamento, peraltro, è tanto più legittimo con riferimento all'attività di controllo, ovvero proprio a quell'attività che – secondo la Prefettura di Crotone – gli amministratori giudiziari di -OMISSIS- non avrebbero esercitato con adeguata diligenza su un proprio fornitore.

Se, infatti, può risultare condivisibile quanto affermato dalla Prefettura in ordine al fatto che le vicende di cui all'inchiesta "-OMISSIS-", in conseguenza della quale gli amministratori giudiziari sono stati nominati, avrebbero dovuto consigliare agli stessi «*una maggiore prudenza ed attenzione nell'individuazione delle imprese sub-fornitrici, nonché un'informazione corretta e tempestiva a questa Prefettura*» (cfr. relazione, pag. 5) è ragionevole che, proprio in ragione dei fatti che avevano condotto alla nomina degli amministratori giudiziari, il Consorzio avesse maturato un ragionevole affidamento in ordine ad un diligente svolgimento dell'attività di controllo degli stessi sui fornitori.

Ciò non significa – è bene chiarirlo – che nella vicenda che viene in rilievo nel caso di specie, il Consorzio fosse esonerato dallo svolgimento della propria attività di controllo nei confronti della propria consorziata in amministrazione giudiziaria, ma importa tuttavia che la risoluzione del contratto disposta nei suoi confronti (sulla cui legittimità questo giudice non può pronunciarsi, essendo riservata tale valutazione al Tribunale competente) non può essere

considerata *ex se* una notizia utile e rilevante per la valutazione da parte delle s.a. in ordine all'affidabilità del Consorzio ricorrente.

Ciò in quanto proprio l'evidente elemento di "straordinarietà" che connota la fattispecie concreta non consente di trarre dalla condotta tenuta dal Consorzio nella vicenda di cui è causa utili indicazioni sulla diligenza con cui lo stesso operatore economico svolge ordinariamente la propria attività di controllo sull'esecuzione dei contratti da parte delle proprie consorziate.

4.5. Né tantomeno può ritenersi che una così puntuale valutazione della rilevanza del fatto annotato per il giudizio di affidabilità dell'operatore (ovvero dell'utilità "in concreto" della notizia oggetto di annotazione) sia del tutto estranea al perimetro dei poteri dell'ANAC e sia riservata esclusivamente alle stazioni appaltanti.

A tal proposito, se è vero che la giurisprudenza ha in più occasioni sottolineato che l'Autorità non deve sostituirsi alle valutazioni proprie della stazione appaltante e che, quindi, «*l'iscrizione non deve essere preceduta dall'accertamento della concreta rilevanza del fatto ai fini della sussistenza della causa di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lettera c)*» (cfr. Consiglio di Stato, V, 7 giugno 2021, n. 4299), è altrettanto vero che la stessa giurisprudenza ha sempre evidenziato «*l'esigenza di verificare, da parte dell'ANAC, l'utilità (concreta) della notizia in relazione alla sua possibile rilevanza nell'accertamento della causa di esclusione dell'inaffidabilità professionale dell'operatore economico*» (cfr. ancora Consiglio di Stato, V, n. 4299/2021).

In altri termini, l'Autorità non deve certo valutare se la notizia annotata costituisce di per sé motivo di esclusione ex art. 80, comma 5, lett. c, d.lgs. n. 50/2016, ma non può esimersi dal considerare se la stessa è idonea o meno a fornire alle stazioni appaltanti indicazioni utili per il giudizio sull'affidabilità dell'operatore economico di cui alla citata disposizione.

Conseguentemente, l'Autorità ha quindi il dovere di non procedere all'annotazione di fatti che, per gli elementi che li caratterizzano in concreto,

non risultano a tutt'evidenza utili e rilevanti per un giudizio sull'affidabilità dell'operatore economico.

D'altronde, è evidente che l'inserimento di annotazioni di dubbia utilità all'interno del Casellario non avrebbe altra conseguenza che quella di aggravare sensibilmente – e per ciò stesso rendere maggiormente esposta a errori – l'attività di verifica delle stazioni appaltanti.

Non può non notarsi, peraltro, l'opportunità che il controllo dell'utilità in concreto della notizia annotata sia svolto in maniera tanto più rigorosa con riferimento alle iscrizioni disposte contro operatori economici che rivestono forma consortile: e ciò non solo in ragione del fatto che il flusso di notizie potenzialmente annotabili nei confronti di tali operatori può essere considerevolmente elevato in ragione del fatto che gli stessi sono spesso inevitabilmente coinvolti nei procedimenti di risoluzione per vicende che riguardano inadempimenti delle singole consorziate, ma anche in considerazione del fatto che tutte le annotazioni nei confronti degli stessi possono (*rectius*: devono) essere valutate delle stazioni appaltanti anche in procedure di gara in cui la consorziata esecutrice designata nella nuova procedura sia diversa da quella coinvolta nelle precedenti risoluzioni (Consiglio di Stato, V, 3 maggio 2022, n. 3453).

5. Per tutte le superiori ragioni, l'atto impugnato è illegittimo e va annullato.

6. Le spese – vista la peculiarità della fattispecie – possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate.

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 dell'articolo 10 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 nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 giugno 2022 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Agatino Giuseppe Lanzafame	**Concetta Anastasi**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.