



**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)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 14169 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da Palazzoli S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovanni De Vergottini e Marco Petitto, con domicilio digitale come da PEC dei Registri di Giustizia;

***contro***

Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui è domiciliata *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

SPV Linea M4 S.p.A., non costituita in giudizio;

***quanto al ricorso introduttivo:***

- del provvedimento sanzionatorio avente prot. 0075949 del 27 settembre 2019, con il quale è stata disposta: (i) l'iscrizione di Palazzoli S.p.A. nell'Area B del Casellario Informativo, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento per la gestione del Casellario Informativo dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; (ii) il

pagamento di una sanzione pecuniaria pari a € 1.000,00; b) delibera 849 del 18 settembre 2019 avente a oggetto il procedimento per l'iscrizione nel casellario informatico di annotazione non interdittiva, ai sensi dell'art. 38, comma 1 *ter*, D.Lgs. 163/2006;

- di tutti gli atti preordinati, consequenziali e comunque connessi ed in particolare dell'art. 38, comma 3, del Regolamento ANAC del 6 giugno 2018 per la gestione del Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 213, comma 10, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 148 del 28 giugno 2018 – di seguito ‘Regolamento’), nella parte in cui stabilisce che il termine di durata della pubblicità delle annotazioni prive di carattere interdittivo nella sezione “B” del Casellario è pari a dieci anni dalla data di prima pubblicazione.

*quanto ai motivi aggiunti:*

- del provvedimento sanzionatorio assunto con la delibera n. 1060 dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 13 novembre 2019, trasmessa con nota n. 93987 del 22 novembre 2019 e ricevuta in pari data, avente a oggetto l'annullamento e la sostituzione della delibera n. 849, assunta dal Consiglio dell'Adunanza del 18 settembre 2019, l'irrogazione di una nuova sanzione pecuniaria e l'inserimento nel Casellario Informatico delle imprese di annotazione non interdittiva;

- della nota ANAC prot. n. 93987 del 22 novembre 2019 e della nota prot. n. 94426 del 25 novembre 2019.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'ANAC;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice, nell'udienza del giorno 16 dicembre 2020, la dott.ssa Laura Marzano in collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 4 D.L. 28/2020,

convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 L. 25 giugno 2020, n. 70, cui rinvia l'art. 25 D.L. 137/2020;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 14 novembre 2019 Palazzoli S.p.A. ha impugnato, unitamente ad alcuni atti presupposti, il provvedimento del 27 settembre 2019, con il quale ANAC ha disposto l'iscrizione di Palazzoli S.p.A. nell'Area B del Casellario Informativo, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento per la gestione del Casellario Informativo dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, e l'imposizione di una sanzione pecuniaria pari a € 1.000,00.

Esponde la ricorrente che in data 31 agosto 2018 la stazione appaltante SPV Linea M4 S.p.A. comunicava all'ANAC di aver respinto la richiesta della società Ansaldo STS S.p.A. di nullaosta al subcontratto di "Fornitura di pulsanti di emergenza" nell'ambito della realizzazione dei lavori per la "Linea 4 della Metropolitana di Milano – Tratta Lorenteggio – Linate" (CIG 3136915824), in favore della società odierna ricorrente, perché Palazzoli S.p.A. avrebbe presentato falsa dichiarazione ai fini della dimostrazione del requisito di cui all'art. 38, comma 1, lett. c) D.Lgs. 163/2006.

In particolare, in data 26 ottobre 2017, il Vice Presidente e Consigliere Delegato della società, ing. Carlo Luigi Rossi, non aveva dichiarato una condanna per omicidio colposo a seguito di un incidente stradale, inflitta con sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti della Pretura di Monza in data 2 aprile 1990, divenuta irrevocabile il 1 maggio 1990. La sentenza aveva comportato la condanna a 6 mesi di reclusione, con i benefici della non menzione e della sospensione condizionale della pena.

Nel corso del procedimento avviato dall'ANAC la ricorrente rappresentava che i fatti oggetto della menzione nel Casellario Giudiziario avevano ad oggetto fatti non idonei a incrinare il rapporto fiduciario con la stazione appaltante in quanto non incidenti sulla moralità professionale.

Ciononostante, con il provvedimento impugnato l'ANAC irrogava a Palazzoli S.p.A. la sanzione pecuniaria di € 1.000,00 e disponeva l'iscrizione nel Casellario di una annotazione del seguente contenuto:

“La S.A. M4 S.p.A. (C.F.: 08876260962) ha segnalato il diniego dell'autorizzazione al subaffidamento in favore dell'operatore economico “Palazzoli S.p.A. (C.F.: 04452750484), per aver accertato la presentazione, di falsa dichiarazione, resa in sede di sottoscrizione della dichiarazione sostitutiva resa, ai fini del subaffidamento della “Fornitura di pulsanti di emergenza” nell'ambito della realizzazione dei lavori per la “Linea 4 della Metropolitana di Milano – Tratta Lorenteggio – Linate” (CIG 3136915824), in ordine alle condizioni ostantive disciplinate dall'art. 38, co.1, lett c) del d.lgs. 163/2006, relativamente all'assenza di precedenti penali.

Il diniego dell'autorizzazione al subaffidamento segnalato dalla S.A. è stato oggetto di valutazione dell'Autorità che, nell'adunanza del 19.9.2019 con delibera n.\_849\_ ha riconosciuto imputabile all'O.e. un profilo di colpa non grave in relazione all'omissione contestata.

La presente annotazione è iscritta nell'Area B del Casellario Informatico, ai sensi dell'art. 8 del Regolamento per la gestione del Casellario Informativo dei Contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 148 del 28.6.2018 e non comporta l'automatica esclusione dalla partecipazione alle gare pubbliche”.

Dalla lettura della delibera del Consiglio dell'ANAC in data 18 settembre 2019 la ricorrente rilevava un errore materiale laddove l'Autorità aveva affermato che la

dichiarazione omessa riguardava un reato in materia tributaria”, anziché l’omicidio conseguente a incidente stradale.

Pertanto inviava richiesta di correzione di errore materiale, allegando, altresì, copia dell’ordinanza del Tribunale di Milano 2015/1721 del 27 febbraio 2019, con la quale era stata pronunciata la riabilitazione dell’ing. Carlo Luigi Rossi da ogni incapacità ed effetto penale derivante dalla condanna segnalata.

A seguire la ricorrente impugnava il provvedimento formulando tre motivi con i quali, in sintesi, lo censurava essenzialmente per contraddittorietà e difetto di proporzionalità.

L’ANAC non avrebbe effettuato una autonoma valutazione sull’utilità della notizia, ma anzi, nel valutare la sussistenza dell’elemento psicologico nella condotta della società ricorrente, rilevava non solo che la condanna era assai risalente nel tempo (incidente stradale avvenuto nell’anno 1990), ma anche che la stessa non aveva alcuna attinenza con l’attività professionale, tanto da imputare all’Operatore economico un profilo di colpa non grave in relazione all’omissione contestata.

La ricorrente deduceva, altresì, il difetto di motivazione, in quanto l’ANAC non avrebbe motivato in ordine all’utilità della notizia.

L’ANAC si è costituita in giudizio per resistere al gravame.

Con motivi aggiunti notificati in data 11 dicembre 2019 la ricorrente ha, poi, impugnato la delibera del 13 novembre 2019, nelle more intervenuta, con cui l’ANAC, in accoglimento dell’istanza di correzione di errore materiale, ha riprodotto il testo della delibera del 27 settembre, emendandola soltanto dall’errore consistente nell’aver riferito la condanna dell’ing. Rossi a un “reato in materia tributaria commesso nel 1990”.

La ricorrente innanzitutto lamenta che tale seconda delibera rappresenterebbe un *bis in idem*, in quanto l’ANAC, pur dichiarando di voler sostituire la precedente, non avrebbe tuttavia preventivamente annullato la delibera del 27 settembre, così

esercitando un potere sanzionatorio già consumato, duplicando la sanzione e incorrendo nella violazione del termine per la conclusione del procedimento.

In secondo luogo la ricorrente ascrive alla nuova delibera gli stessi vizi della precedente e, pertanto, ne chiede l'annullamento.

L'ANAC ha resistito anche all'ulteriore gravame depositando una nota con cui ha rappresentato che la nuova delibera (n. 1060 del 13 novembre 2019), è stata accompagnata con una nota (prot. 93987 del 22 novembre 2019), nella quale veniva specificato: "si trasmette copia della delibera n. 1060 assunta dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 13 novembre 2019, che annulla e sostituisce la delibera n. 849 assunta dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 18 settembre 2019, con la quale è stata disposta l'irrogazione di una sanzione pecuniaria".

Inoltre ha rappresentato che, con nota prot. n. 94426 in data 25 novembre 2019, veniva altresì specificato che "il pagamento della sanzione di cui alla delibera 100/19 non va effettuato avendo il contribuente già pagato la sanzione di €1.000,00 di cui alla delibera 849/19 successivamente annullata da quella n. 1069/19. Nessun ulteriore importo è pertanto dovuto".

Con ordinanza n. 218 del 16 gennaio 2020 la Sezione ha accolto l'istanza cautelare. In vista della trattazione del merito la ricorrente ha depositato memoria conclusiva con cui, nell'insistere per l'accoglimento dei motivi aggiunti ha rappresentato il venir meno dell'interesse al ricorso introduttivo, essendo stata la delibera ivi impugnata integralmente sostituita da quella del 13 novembre 2019.

All'udienza del 16 dicembre 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Preliminarmente va dichiarata l'improcedibilità del ricorso introduttivo, in quanto rivolto avverso una delibera che è stata annullata in autotutela e integralmente sostituita dalla delibera del 13 novembre 2019.

3. Passando all'esame del merito il Collegio rileva l'infondatezza dei dedotti vizi procedurali dal momento che, al di là di profili formali per i quali la complessiva

attività dell'ANAC nel caso di specie non brilla per chiarezza, nella sostanza con la seconda delibera l'Autorità: non ha riesercitato il potere ma ha solo emendato la precedente delibera da un errore materiale; ha comunque comunicato di aver annullato la precedente sostituendola con quella successiva; ha espressamente precisato che la sanzione pecuniaria era la stessa e risultava già pagata.

A tanto consegue che né vi è stata duplicazione dell'attività sanzionatoria, né vi è stata violazione del termine per la conclusione del procedimento, il quale era stato definito con la delibera del 27 settembre 2019.

3.1. Quanto ai vizi sostanziali, all'approfondimento che connota la fase di merito il Collegio non può che confermare quanto già rilevato in sede cautelare, circa la contraddittorietà intrinseca del provvedimento e l'assenza di proporzionalità della sanzione quanto all'annotazione della segnalazione nel Casellario.

Invero l'ANAC, pur avendo rilevato che la condanna era assai risalente nel tempo e che la stessa non aveva alcuna attinenza con l'attività professionale, tanto da ascrivere alla ricorrente un profilo di colpa non grave in relazione all'omissione contestata, ha poi disposto comunque l'annotazione della notizia nel Casellario senza esplicitare le ragioni che, nel caso di specie, l'inducevano a dare pubblicità all'accadimento.

Testualmente l'ANAC ha così motivato l'utilità della notizia: "Si osserva che i termini per la richiesta della riabilitazione erano abbondantemente decorsi alla data della dichiarazione e che la relativa istanza non fosse stata proposta per trascuratezza. Tanto premesso, si ravvisa nel comportamento dell'O.e. un profilo soggettivo di colpa non grave per l'inosservanza di quel minimo di diligenza che un legale rappresentante di una impresa deve palesare nel contrattare con la pubblica amministrazione. Per le circostanze venute in evidenza si ravvisano, dunque, gli estremi per l'applicazione della sola sanzione pecuniaria e della pubblicazione sul Casellario informatico dei contratti pubblici dell'annotazione

non interdittiva a carico dell'O.e. Tale annotazione è finalizzata a rendere possibile alle Stazioni appaltanti l'esercizio della discrezionalità amministrativa, ad esse devoluta dalla norma di riferimento, per la valutazione dell'affidabilità del contraente ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. 50/2016, in adesione alla decisione del Giudice comunitario nella causa C-41/18 del 19.6.2019 MECA s.r.l. contro il Comune di Napoli”.

3.2. Osserva il Collegio che appare perplessa la motivazione secondo cui l'utilità della notizia risiederebbe nell'essere finalizzata a rendere possibile alle Stazioni appaltanti la valutazione dell'affidabilità del contraente ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c), D.Lgs. 50/2016.

La suddetta norma testualmente dispone: *“5. Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6, qualora: ... c) la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità”*.

A ben vedere la riportata norma non riguarda la fattispecie in esame, in cui non viene in rilievo alcun illecito professionale che possa rendere dubbia l'integrità o l'affidabilità di Palazzoli S.p.A.; deve aggiungersi che, nel caso di specie, SPV Linea M4 S.p.A. ha negato il nulla osta al subcontratto in favore di Palazzoli S.p.A., avendo quest'ultima presentato “falsa dichiarazione” ai fini della dimostrazione del requisito di cui all'art. 38, comma 1, lett. c) D.Lgs. 163/2006.

Tale norma disponeva che *“Sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, nè possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti: ... nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che*



*incidono sulla moralità professionale; è comunque causa di esclusione la condanna, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'articolo 45, paragrafo 1, direttiva Ce 2004/18...”.*

Si tratta, con tutta evidenza, di due fattispecie diverse.

Osserva, infatti, il Collegio che il diniego di nulla osta è stato opposto a causa di una “falsa dichiarazione” che non potrà più essere resa: invero, una volta intervenuta la riabilitazione, quella condanna non potrà più essere presa in considerazione dalle stazioni appaltanti al fine di valutare l'affidabilità del contraente.

Ne discende che l'impugnata annotazione da una parte poggia su una “non motivazione”, dall'altra non è notizia “utile”, in quanto non risponde allo scopo precauzionale e informativo per il quale l'istituto dell'annotazione nel Casellario è stato introdotto nell'ordinamento.

Infatti l'ANAC nulla ha detto circa l'utilità di dare notizia di un diniego di nulla osta ad un subcontratto a causa di una falsa dichiarazione effettuata per mera trascuratezza, come ammesso dall'Autorità, per di più relativamente ad un fatto (la condanna) totalmente superato dall'intervenuta riabilitazione.

Non è superfluo ricordare che l'annotazione nel Casellario informatico da parte dell'ANAC di notizie ritenute “utili” deve avvenire *“in applicazione dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa”*; il che presuppone, oltre al fatto che le vicende oggetto di annotazione siano correttamente riportate, anche che le stesse *“non siano manifestamente inconferenti rispetto alle finalità di tenuta del Casellario”* (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 11 giugno 2019 n. 7595; id. 19 marzo 2019, n. 3660).

Inoltre deve rammentarsi che, per giurisprudenza costante, *“le annotazioni ANAC non incidono mai in maniera “indolore” nella vita dell'impresa”*, perché comunque rilevanti

sia sotto il profilo dell'immagine sia sotto quello dell'aggravamento della partecipazione a selezioni pubbliche (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 18 febbraio 2019, n. 2178).

3.3. Ciò chiarito, nel caso di specie l'annotazione impugnata con i motivi aggiunti risulta, oltre che immotivata, irragionevolmente punitiva e, dunque, sproporzionata.

Invero, la "trascuratezza" che l'ANAC ascrive all'operatore economico per non aver chiesto la riabilitazione sebbene i termini per tale richiesta fossero "abbondantemente decorsi alla data della dichiarazione", è rilievo senz'altro sufficiente per irrogare la sanzione pecuniaria, la cui legittimità va, pertanto, confermata, ma non anche per disporre l'annotazione nel Casellario di una notizia che non potrà più avere alcuna utilità al fine asseritamente perseguito dall'ANAC, ossia quello di "rendere possibile alle Stazioni appaltanti l'esercizio della discrezionalità amministrativa, ad esse devoluta dalla norma di riferimento, per la valutazione dell'affidabilità del contraente ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. 50/2016", dal momento che l'ing. Rossi comunque non dovrà più, in futuro, dichiarare quella condanna.

Ciò posto, in disparte la già rilevata non riferibilità della vicenda in esame a fattispecie di gravi illeciti professionali, non può trascurarsi che, al momento della adozione della delibera del 13 novembre 2019, l'Autorità era ormai perfettamente edotta dell'esistenza dell'ordinanza del Tribunale di Milano del 28 febbraio 2019 che ha disposto la riabilitazione dell'ing. Rossi; pertanto, in ossequio al principio di buona amministrazione, l'ANAC avrebbe dovuto e potuto annullare in autotutela l'annotazione precedentemente disposta - opportunamente avvalendosi, peraltro, della modalità prescelta per la correzione dell'errore materiale, consistente nella integrale riscrittura della precedente delibera - ed evitare di disporre una annotazione nel Casellario decisamente priva di qualunque utilità.

Ciò avrebbe evitato l'inutile aggravio, per la ricorrente, di proporre motivi aggiunti. Conclusivamente, per quanto precede, il ricorso per motivi aggiunti deve essere parzialmente accolto e, per l'effetto, la delibera ANAC del 13 novembre 2019 deve essere annullata nella parte in cui dispone l'annotazione nel Casellario della segnalazione fatta da SPV Linea M4 S.p.A..

4. Le spese del giudizio seguono la soccombenza parziale e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

- dichiara improcedibile il ricorso introduttivo;
- accoglie in parte i motivi aggiunti, nei sensi di cui in motivazione e, per l'effetto, annulla in parte *qua* la delibera ANAC del 13 novembre 2019;
- condanna l'ANAC alle spese del giudizio nella misura di 2/3 dell'importo complessivo che liquida in € 3.000,00 (tremila) oltre oneri di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2020, in collegamento da remoto in videoconferenza, ai sensi dell'art. 4 D.L. 28/2020, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 L. 25 giugno 2020, n. 70, cui rinvia l'art. 25 D.L. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Laura Marzano, Consigliere, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Laura Marzano**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonino Savo Amodio**

IL SEGRETARIO

LAVORI PUBBLICI