

N. 02878/2025 REG.PROV.COLL.

N. 05722/2024 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 5722 del 2024, proposto da Asmel Consortile società consortile a responsabilità limitata, nonché da Comune di Bergolo, Comune di Biella, Comune di Bonefro, Comune di Caggiano, Comune di Cervara di Roma, Comune di Cremolino, Comune di Crosia, Comune di Francolise, Comune di Laviano, Comune di Longone Sabino, Comune di Oliveto Citra, Comune di Paganico, Comune di Rapolla, Comune di Romagnano al Monte, Comune di Taurasi, Comune di Torella dei Lombardi, Comune di Tufo, Comune di Campana, Comune di Acuto, Comune di Alatri, Comune di Arienzo, Comune di Atena Lucana, Comune di Baia e Latina, Comune di Buccino, Comune di Calabritto, Comune di Carlantino, Comune di Carovigno, Comune di Cassano Irpino, Comune di Castelbottaccio, Comune di Ceraso, Comune di Cesa, Comune di Civitacampomarano, Comune di Collalto Sabino, Comune di Colletorto, Comune di Colliano, Comune di Controne, Comune di Flumeni, Comune di Galluccio,

Comune di Lauro, Comune di Leonforte, Comune di Lucca Sicula, Comune di Marineo, Comune di Matrice, Comune di Montebuono, Comune di Monteroduni, Comune di Nemi, Comune di Oriolo, Comune di Parolise, Comune di Presenzano, Comune di Priverno, Comune di Rocca Canterano, Comune di Roccadaspide, Comune di Roccafiorita, Comune di Roiate, Comune di San Giovanni Lipioni, Comune di San Giuliano del Sannio, Comune di San Giuliano di Puglia, Comune di San Gregorio Magno, Comune di San Gregorio Matese, Comune di San Martino in Pensilis, Comune di San Nicola Manfredi, Comune di Sant'Angelo del Pesco, Comune di Sant'Angelo Limosano, Comune di Sepino, Comune di Serracapriola, Comune di Sperone, Comune di Telesse Terme, Comune di Torrazza Piemonte, Comune di Valle Agricola, Comune di Valva, Comune di Villamaina, Comune di Vitulazio, Comune di Zagarise, Comune di Borgiallo, Comune di Butera, Comune di Celenza Valfortore, Comune di Celle di Bulgheria, Comune di Futani, Comune di Giungano, Comune di Mondragone, Comune di Montegiordano, Comune di Pietraroja, Comune di Positano, Comune di Qualiano, Comune di Riccia, Comune di Roccagloriosa, Comune di San Biase, Comune di Sapri, Comune di Soveria Simeri, Comune di Taverna, Comune di Vallo della Lucania, Comune di Sant'Angelo di Brolo, Comune di Cumiana, Comune di Agrate Conturbia, Comune di Barano D'Ischia, Comune di Bellona, Comune di Borgomanero, Comune di Calvanico, Comune di Corinaldo, Comune di Montecorice, Comune di Pertosa, Comune di Priocca, Comune di Salvitelle, Comune di Misa-Nevola, Comune di Configni, Comune di Contursi Terme, Comune di Filiano, Comune di Isola D'Asti, Comune di Liveri, Comune di Mazzarà Sant'Andrea, Comune di Oria, Comune di Balsorano, Comune di Ginestra, Comune di Gioi, Comune di Lavarone, Comune di Santa Maria Coghinas, Comune di Agrate Conturbia, Comune di Mignano Monte Lungo,

Comune di Olivadi, Comune di Salento, Comune di Borgofranco D'Ivrea, Comune di Castelleone in Suasa, Comune Frazzanò, Comune di San Nazzaro Sesia, Comune di Bella, Comune di Vibonati, Comune di Santa Caterina Villarmosa, Comune di Roscigno, Comune di Tortorella, Comune di Altomonte e Comune di Mamoiada, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Gennaro Terracciano e Andrea Marco Colarusso, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Gennaro Terracciano in Roma, piazza San Bernardo 101;

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;

e con l'intervento di

ad

adiuvandum:

Anci Campania, Comune di Borgia, Comune di Capelle sul Tavo, Comune di Grodano, Comune di Lucera, Comune di Molise, Comune di Rodi Garganico, Comune di S. Marco La Catola, Comune di San Michele Salentino, Comune di San Pancrazio Salentino, Comune di Vallesaccarda, Comune di Alberona, Comune di Bagnoli del Trigno, Comune di Castelnuovo della Daunia, Comune di Castrignano dei Greci, Comune di Chiuti, Comune di Cicerale, Centrale Unica di Committenza del Lago di Occhito, Comune di Dusino San Michele, Comune di Magisano. Comune di Magliano di Tenna, Comune di Moio della Civitella, Comune di Montemiletto, Comune di Novara di Sicilia, Comune di Oliveri, Comune di Pietrapaola, Comune di Quattordio, Comune di Ripalimosani, Comune di Roseto Valfortore, Comune di San Giorgio Lucano, Comune di Torre Le Nocelle, Comune

di Vallata, Comune di Volturara Appula, Comune di Torella del Sannio, Comune di Capestrano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dagli avvocati Gennaro Terracciano e Andrea Marco Colarusso, con domicilio eletto presso lo studio Gennaro Terracciano in Roma, piazza San Bernardo 101;

per l'annullamento, previa concessione delle più idonee misure cautelari,

- della delibera n. 195/2024 (Fascicolo UESA n. ID 130/2023) adottata dal Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione nella adunanza del 23 aprile 2024 e comunicata in data 23 aprile 2024, con la quale il Consiglio dell'Autorità ha disposto la sospensione della qualificazione ottenuta da ASMEL, disponendo altresì la cancellazione della stessa dall'elenco delle stazioni appaltanti qualificate ed irrogando una sanzione pecuniaria di Euro 93.000,00, in applicazione dell'art. 63, comma 11, d.lgs. 36/2023 e dell'art. 12 dell'All.II.4 al Codice dei contratti pubblici;
- di ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso, ivi inclusi quelli istruttori, ove assunti a presupposto degli atti oggetto della presente impugnazione.

Visti il ricorso 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 19 novembre 2024 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 e DIRITTO

1. A seguito di domanda presentata in data 29 giugno 2023, Asmel Consortile s.c.a r.l. (d'ora in poi Asmel Consortile o ASMEL) ha ottenuto l'iscrizione nell'elenco ANAC delle stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate di cui all'art. 63, comma 1, d.lgs. n. 36/2023, conseguendo la qualificazione per i livelli SF1 e L1.

2. Con nota 28 settembre 2023, n. 82435 ANAC ha comunicato ad ASMEL l'avvio del procedimento volto all'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 63, comma 11, del Codice dei contratti pubblici e dall'art. 12 del relativo allegato II.4 notando:

- che con una pluralità di delibere (tutte puntualmente indicate nella comunicazione di avvio del procedimento) l'Autorità aveva già affermato che ASMEL non rientrava né nel perimetro delle centrali di committenza, né in quello delle società in *house*;
- che con riferimento alle gare utilizzate da ASMEL per ottenere la qualificazione in veste di centrale di committenza era emerso che *«per tutte le 273 procedure sopra soglia per i lavori e le 216 procedure per servizi e forniture utilizzate al fine di ottenere la qualificazione quale centrale di committenza ... le stesse risultano associate ad ASMEL s.c.a r.l. in quanto le amministrazioni socie (con i relativi RUP) sono state inserite in AUSA quali centri di costo della stessa ASMEL consortile»*;
- che nonostante fosse noto che i centri di costo *«sono mere unità contabili della stazione appaltante che hanno il solo scopo di aggregare i costi di ogni dipartimento, reparto o unità organizzativa riferibili esclusivamente alla stessa pubblica amministrazione»* nel caso di specie *«il RASA di ASMEL ha inserito in AUSA, mediante autocertificazione, gli enti soci (con relativi RUP) alla stregua di un dipartimento, un reparto o una unità organizzativa asserviti ad ASMEL scarl in veste di amministrazione madre»*;
- che *«è soltanto grazie all'artificio del "Centro di Costo" che questi CIG richiesti dal RUP del centro di costo (o in alcuni casi mediante delega) [erano] stati automaticamente attribuiti dal sistema anche alla predetta ASMEL scarl ai fini della qualificazione»*;

- che a riprova del meccanismo elusivo, dall'analisi della documentazione delle gare, era emerso che ASMEL *«non aveva mai svolto (in quanto non legittimata ad operare in tale veste) un'attività di centralizzazione della committenza, limitandosi all'evidenza a svolgere una mera attività di committenza ausiliaria, senza tuttavia gestire le procedure di appalto in nome e per conto della stazione appaltante interessata»*.

3. A seguito della ricezione della suindicata comunicazione ASMEL ha chiesto e ottenuto di essere ascoltata in audizione e ha esercitato il proprio diritto di difesa, depositando memorie e documentazione al fine di ottenere l'archiviazione del procedimento avviato dall'Autorità, sottolineando in particolare:

- per un verso che ASMEL era certamente una centrale di committenza ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. i), dell'Allegato I.1 al nuovo Codice dei contratti pubblici (che consentiva di ritenere superato quanto affermato nelle precedenti statuizioni di ANAC);

- per altro verso che *«la procedura informatica prevista da ANAC, al fine di essere ammessi alla procedura di qualificazione, non consent[iva] ai soggetti richiedenti la qualificazione di indicare il numero di gare svolte, dovendosi essi limitare all'indicazione dei requisiti soggettivi posseduti (ossia, ai sensi dell'art. 4 dell'Allegato II.4: a) iscrizione all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221; b) presenza nel proprio organigramma di un ufficio o struttura stabilmente dedicati alla progettazione e agli affidamenti di lavori; c) disponibilità di piattaforme di approvvigionamento digitale di cui agli articoli 25 e 26 del codice)»* e che era stata *«la stessa Autorità ad aver associato ad ASMEL le gare e, pertanto, sarebbe giuridicamente impossibile per il richiedente ottenere, tramite raggiri, l'attribuzione di gare non spettanti»*.

4. Con nota 3 aprile 2024, prot. 41648, l'Autorità resistente ha quindi trasmesso ad ASMEL una “comunicazione di risultanze istruttorie ex art. 17 del Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di contratti pubblici” allo scopo di *«consentire il pieno esercizio del diritto di difesa di ASMEL in relazione agli esiti dell'attività istruttoria»*, con la quale:

- ha notato che anche a seguito dell'approvazione del d.lgs. n. 36/2023 *«la centrale di committenza deve necessariamente essere ancora oggi una amministrazione aggiudicatrice (o un ente aggiudicatore) deputata a svolgere questa funzione»*, osservando che *«la ratio complessiva del sistema di qualificazione, quale strumento volto a razionalizzare il sistema degli acquisti pubblici, rafforza l'idea di una funzione di committenza di stampo pubblicistico che, soltanto nelle ipotesi circoscritte della committenza ausiliaria può essere delegata»*; che *«per tali ragioni l'attività di committenza deve essere svolta da una amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore a ciò deputato dalla legge o previsto espressamente dalle legge (vedi art. 30 TUEL, art. 15, l. 241/1990, normativa Consip o soggetti aggregatori) ovvero da una società in house alla quale i soci affidino la funzione di committenza in modo diretto ... in qualità di longa manus dell'amministrazione»*; e che anche la CGUE con la sentenza del 4 giugno 2020, causa C-3/19 aveva manifestato la propria propensione per una qualificazione in termini pubblicistici dell'attività di centralizzazione delle committenze;

- ha ribadito che non sussistevano i presupposti per classificare Asmel Consortile come società *in house*, così come già evidenziato nella delibera ANAC n. 130/2022, notando che *«rimangono immutate le criticità riscontrate in merito al controllo analogo da parte degli enti soci, con conseguente impossibilità di classificare Asmel s.c.ar.l. quale società in house»* (e ciò anche alla luce di quanto evidenziato dalla Guardia di Finanza nella relazione acquisita al protocollo ANAC 7 luglio 2023 n. 54650);

- ha notato che ancorché dalla documentazione trasmessa dalla società fosse emersa *«l'assenza di artifici in relazione alla contestata acquisizione dei CIG con il meccanismo dei centri di costo»*, l'istruttoria aveva *«evidenziato la sussistenza di un silenzio consapevolmente serbato dalla società nel momento in cui i predetti CIG, pur se attribuiti automaticamente dal sistema, sono stati utilizzati dalla stessa ai fini della qualificazione»* (e ciò nonostante la stessa non avesse mai svolto né potesse comunque svolgere un'attività di centralizzazione delle committenze) osservando che l'utilizzo dei CIG erroneamente attribuiti ad ASMEL in maniera automatica *«denota la volontà della società di usufruire consapevolmente di un meccanismo di attribuzione dei CIG che, strutturalmente, non era stato all'epoca calibrato per individuare situazioni anomale, come quella in esame, essendo noto alla società richiedente, all'epoca, di non essere centrale di committenza e di non aver espletato attività di centralizzazione della committenza in favore dei singoli enti associati»*;
- ha specificato che il Consorzio ASMEL non poteva essere assimilato a una CUC (Centrali Uniche di Committenza, in relazione alle quali gli enti partecipanti erano sempre necessariamente iscritti in AUSA quale centri di costo) osservando che le CUC rappresentano forme di *«esternalizzazione tendenzialmente debole»* mentre *«nel caso di società di diritto privato, come nel caso di Asmel scarl, il grado di esternalizzazione della funzione è sicuramente forte in relazione alla maggiore autonomia organizzativa e gestionale delle stesse»* e sottolineando che *«l'istituzione di un soggetto privato comporta l'esternalizzazione del servizio di committenza per gli Enti locali associati e, pertanto, la necessità che il nuovo soggetto abbia a sua volta la veste di "amministrazione aggiudicatrice" e non di mero organismo di diritto pubblico/stazione appaltante»*;
- ha evidenziato che, in conclusione, dall'istruttoria era emerso che ASMEL aveva illegittimamente *«profittato del sistema informatico che consentiva il rilascio di CIG che non avrebbero dovuto essere conteggiati ad ASMEL»*, usando impropriamente tali CIG ai fini

della qualificazione *«nonostante la società fosse pienamente consapevole di non avere di fatto mai condotto attività nell'ambito dei relativi affidamenti, ma di aver soltanto espletato mere attività di supporto, come del resto specificato dalla stessa Asmel nelle proprie difese relative ai procedimenti giudiziari e di vigilanza»*.

5. Con nota acquisita al protocollo dell'ANAC in data 18 aprile 2024, n. 47619, ASMEL ha prodotto un'ulteriore memoria difensiva, con la quale ha preso posizione su quanto dedotto nella nota di comunicazione delle risultanze istruttorie del 3 aprile 2024 e ha insistito nuovamente per l'archiviazione del procedimento sanzionatorio.

6. Con delibera 23 aprile 2024, n. 195, l'Autorità – dopo aver rilevato *«l'applicabilità del sistema sanzionatorio di cui agli artt. 63, comma 11 del Codice e 12 dell'All. II.4 al Codice»* (cfr. provvedimento impugnato, pagg. 4-5), aver ribadito la *«mancata classificazione di Asmel scarl quale centrale di committenza alla luce delle controdeduzioni esposte dalla società»* (cfr. provvedimento impugnato pagg. 5-11), aver sottolineato in capo ad ASMEL *«l'assenza dei requisiti per essere classificata come società in house»* (cfr. provvedimento impugnato, pagg. 11-14), aver ricostruito le *«modalità relative all'acquisizione dei CIG da parte della società»* (cfr. provvedimento impugnato, pagg. 14-15), aver svolto ulteriori considerazioni *«sui centri di Costo iscritti in AUSA»* anche al fine di notare la diversità tra la posizione di ASMEL e quella delle CUC (cfr. provvedimento impugnato, pagg. 16-17) e aver ribadito che la condotta di ASMEL al momento della presentazione della domanda d'iscrizione nell'elenco delle centrali di committenza era connotata dalla *«presenza di artifici»* (cfr. provvedimento impugnato, pagg. 17-18) – ha irrogato ad ASMEL una sanzione pecuniaria pari ad € 93.000,00 oltreché la sanzione della sospensione della qualificazione in precedenza ottenuta in qualità di centrale di committenza fino al 30 giugno 2025.

7. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, ASMEL – in uno con alcuni Comuni soci – ha impugnato la predetta delibera ANAC n. 195/2024 e ne ha chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare, articolando avverso la stessa nove motivi in diritto.

7.1. Con il primo motivo, parte ricorrente ha lamentato l'illegittimità della decisione impugnata per *«violazione e falsa applicazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione; violazione e falsa applicazione degli artt. 30 e ss. del D.lgs. n. 267/2000 [e] violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del D.L. n. 32/2019»*, argomentando *«sulla proposizione della presente impugnativa da parte dei Comuni soci di ASMEL e sulla lesione dell'interesse pubblico determinata dal Delibera di ANAC»*, e sostenendo, a tal riguardo, che l'interpretazione *«erronea e ingiustificatamente restrittiva»* delle norme in materia di centrali di committenza seguita da ANAC era lesiva *«del principio di autonomia degli enti locali, costituzionalmente sancito, nonché dei principi costituzionali di sussidiarietà, autonomia e decentramento, che vede promuovere negli enti associati l'efficacia e l'efficienza delle procedure e consentire l'effettivo governo dei processi scaturenti dalle scelte politiche»*.

7.2. Con il secondo motivo ha contestato il provvedimento gravato per *«violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3, 7, 8, della legge 9 agosto 1990, n. 241; violazione e falsa applicazione dell'art. 222 del d.lgs. n. 36/2023; violazione e falsa applicazione della legge 24 novembre 1981, n. 689; violazione e falsa applicazione dell'art. 13 del Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di contratti pubblici, ai fini dell'adeguamento alle nuove disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 2023 n.36, come modificato dalla Delibera n. 65/2024, nonché dell'art. 12 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, adottato con Delibera n. 270/2023; eccesso di potere; erroneità dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio; manifesta illogicità ed irragionevolezza; difetto di*

motivazione; violazione dell'obbligo di preventiva contestazione degli addebiti [e] violazione del contraddittorio procedimentale», sostenendo:

- che l'Autorità resistente aveva tenuto una condotta procedimentale contraddittoria e perplessa, inviando prima una generica comunicazione di avvio del procedimento (e non una specifica contestazione di addebiti ai sensi dell'art. 13 del Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio) e poi una comunicazione delle risultanze istruttorie con cui aveva riqualificato la condotta contestata ad ASMEL (non più "artificio realizzato a mezzo di una dichiarazione", ma artificio posto in essere a mezzo di un «*silenzio consapevolmente serbato*»);
- che le aporie (del procedimento e del provvedimento) rendevano impossibile comprendere quale fosse l'attività effettivamente contestata da ASMEL Consortile a fini sanzionatori.

7.3. Con il terzo motivo ha lamentato l'illegittimità dell'atto adottato dall'Autorità per «*violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del Direttiva 2014/24/UE; violazione e falsa applicazione degli artt. 62, 63, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023 e dell'art. 12 del relativo Allegato II.4; violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3 e 7 della legge 9 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere; erroneità dei presupposti; travisamento ed erronea valutazione dei fatti; difetto di istruttoria; manifesta illogicità ed irragionevolezza; difetto di motivazione; contraddittorietà intrinseca [e] sviamento di potere*», argomentando «*sulla natura giuridica e sulla classificazione di ASMEL Consortile quale centrale di committenza*», e sostenendo in particolare:

- che non vi erano dubbi che ASMEL fosse una centrale di committenza ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. i), dell'Allegato I.1 al Codice;
- che a nulla rilevava che normazioni previgenti avessero previsto limiti soggettivi alle centrali di committenza, quand'anche giudicate legittime e proporzionate dalla Corte di Giustizia;

- che non era vero quanto sostenuto dall'Autorità resistente circa il fatto che alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) le centrali di committenza dovevano essere necessariamente soggetti pubblici;
- che l'Autorità aveva «errato nel ritenere che l'utilizzo di un modulo privatistico [potesse] far venire meno la possibilità di svolgere attività di centralizzazione della committenza»;
- che l'Autorità non aveva considerato che ASMEL possedeva i requisiti per essere classificata «come organismo di diritto pubblico e, dunque, rientrante nella nozione ampia di amministrazione aggiudicatrice» in linea con l'interpretazione che di tale nozione aveva dato la Corte di Giustizia nella sentenza del 4 giugno 2020, causa C-3/19.

7.4. Con il quarto motivo ha contestato la decisione dell'ANAC per «violazione e falsa applicazione dell'articolo 12, paragrafi 1, 2 e 3, della Direttiva 24/2014/UE; violazione e falsa applicazione dell'art. 3, comma 1, lett. e) dell'Allegato I.1 del d.lgs. n. 36/2023; violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3 e 7 della legge 9 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere; erroneità dei presupposti; travisamento ed erronea valutazione dei fatti; difetto di istruttoria; manifesta illogicità ed irragionevolezza; difetto di motivazione; contraddittorietà intrinseca [e] sviamento di potere», deducendo «sulla sussistenza dei requisiti per la classificazione di ASMEL quale società in house» e osservando, in sostanza, che ASMEL era in possesso del requisito del “controllo analogo” necessario per essere qualificata come società in house.

7.5. Con il quinto motivo ha lamentato l'illegittimità del provvedimento oggetto del giudizio per «violazione e falsa applicazione degli artt. 62, 63, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023 e degli artt. 10, comma 3, e 12 del relativo Allegato II.4; violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3 e 7 della legge 9 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere; erroneità dei presupposti; travisamento ed erronea valutazione dei fatti; difetto di istruttoria; manifesta illogicità ed irragionevolezza; difetto di motivazione; contraddittorietà intrinseca [e] sviamento di potere»,

svolgendo considerazioni *«sull’acquisizione dei CIG da parte della Società e sullo svolgimento di attività di centralizzazione della committenza»* e evidenziando, segnatamente, che i CIG utilizzati per ottenere la qualificazione le erano stati legittimamente attribuiti in relazione a gare in cui non si era *«limitata a svolgere attività di committenza ausiliaria come sostenuto dall’Autorità, bensì ha assolto l’obbligo di centralizzazione delle committenze»*.

7.6. Con il sesto motivo ha contestato la delibera dell’Autorità per *«violazione e falsa applicazione degli artt. 62, 63, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023 e dell’art. 12 del relativo Allegato II.4.; violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3 e 7 della legge 9 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere; erroneità dei presupposti; travisamento ed erronea valutazione dei fatti; difetto di istruttoria; manifesta illogicità ed irragionevolezza; difetto di motivazione; contraddittorietà intrinseca [e] sviamento di potere»*, soffermandosi *«sui Centri di Costo in AUSA»* e notando tra l’altro che l’Autorità *«non [aveva] mai impedito, attraverso il mancato rilascio del CIG, l’espletamento delle gare da parte di ASMEL, salvo poi contestarle ex post solo con la comunicazione di avvio del procedimento»*.

7.7. Con il settimo motivo di ricorso ha lamentato l’illegittimità del provvedimento dell’ANAC per *«violazione e falsa applicazione degli artt. 62, 63, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023 e dell’art. 12 del relativo Allegato II.4.; violazione e falsa applicazione degli articoli 1, 3 e 7 della legge 9 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere; erroneità dei presupposti; travisamento ed erronea valutazione dei fatti; difetto di istruttoria; manifesta illogicità ed irragionevolezza; difetto di motivazione; contraddittorietà intrinseca [e] sviamento di potere»*, insistendo *«sull’assenza di artifici al fine di ottenere la qualificazione e di un uso improprio dei relativi CIG»*, e affermando a tal riguardo:

- che non era possibile comprendere *«in che modo i CIG, che sono assegnati da ANAC nell’ambito di una attività che non è in alcun modo di pertinenza del richiedente, po[tessero] essere stati “utilizzati” impropriamente ai fini della qualificazione»*;

- che non vi era stata *«alcuna illegittima spendita di attività che non era frutto di effettiva centralizzazione di committenza»*;
- che non risultava *«adeguatamente provato l'elemento soggettivo della condotta contestata ai fini dell'applicazione della norma sanzionatoria che, lo si ribadisce, non punisce la mancanza delle caratteristiche soggettive per svolgere l'attività di centralizzazione della committenza, ma sanziona una condotta attiva caratterizzata da artifici volti a comprovare il possesso dei requisiti di qualificazione»*.

7.8. Con l'ottavo motivo ha contestato la delibera adottata dall'Autorità resistente per *«violazione e falsa applicazione degli artt. 11 della l. n. 689/1981, 21 del Regolamento in materia dell'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di contratti pubblici, ai fini dell'adeguamento alle nuove disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 2023 n. 36, adottato con delibera n. 271/2023 e 63, comma 11, del d.lgs. 36/2023; violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa; illogicità e contraddittorietà della motivazione [ed] error in procedendo e in indicando»*, svolgendo *«deduzioni sulla quantificazione della sanzione»* e lamentando in particolar modo che l'ANAC, nel provvedimento gravato, non aveva motivato adeguatamente le ragioni sottese alla quantificazione della sanzione nella misura del 9%.

7.9. Infine, nell'ambito del nono motivo:

- ha prospettato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 62, l'art. 1, comma 1 lettere a), b) e i) del relativo Allegato I.1 per la violazione degli artt. 5, 117 e 118 della Costituzione, osservando che ove tali disposizioni *«dovessero essere interpretate nel senso che al fine di svolgere un'attività di centralizzazione della committenza e per ottenere la relativa qualificazione sia necessaria una struttura totalmente pubblicistica* [le stesse si porrebbero in contrasto con i principi di *«tutela e promozione delle autonomie locali, nonché [con i] principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza che propugnano*

l'importanza del modello associativo per un idoneo e adeguato esercizio delle funzioni, garantendo la possibilità di un'organizzazione con risorse finanziarie, personale e competenze funzionale ad una migliore erogazione dei servizi ai cittadini»;

- ha chiesto a questo Tar di *«sollevare una questione di interpretazione, con rinvio pregiudiziale alla Corte [di Giustizia dell'Unione Europea]», al fine di chiedere «se le previsioni di cui alla Direttiva 24/2014/UE e se in generale i principi del diritto comunitario ostino ad una normativa dello stato membro, quale è quella dell'art. 62, l'art. 1, comma 1 lettere a), b) e i) del relativo Allegato I.1, per come interpretate nel senso di prevedere che, pur in assenza di un espresso limite legislativo, una centrale di committenza, al fine di ottenere la qualificazione, debba avere natura esclusivamente e integralmente pubblicistica».*

8. Il 27 maggio 2024, l'Autorità Nazionale Anticorruzione si è costituita in giudizio.

9. Con memoria depositata in data 31 maggio 2024, corredata da documentazione, l'Autorità ha spiegato compiutamente le proprie difese, insistendo per il rigetto del ricorso.

10. Con ordinanza Tar Lazio, I-quater, 6 giugno 2024, n. 2369, questo Tribunale – dopo aver evidenziato che *«le articolate censure proposte da parte ricorrente ... richied[ono] l'approfondimento proprio della fase di merito»* – ha accolto solo parzialmente la domanda cautelare proposta da ASMEL, per ragioni di *periculum in mora* connesse alla *«tassativa necessità di rispettare le scadenze del PNRR»*, nel limitato senso di *«consentire agli enti indicati nel documento “elenco delle procedure PNRR da pubblicare” (doc. 60, produzione documentale ASMEL), di avvalersi di Asmel Consortile per lo svolgimento delle funzioni di committenza ausiliaria ex art. 62, comma 11, d.lgs. n. 36/2023 per l'indizione delle sole 21 gare PNRR indicate nel predetto elenco».*

11. Con atto notificato e depositato il 10 luglio 2024, l'ANCI Campania è intervenuta nel giudizio, evidenziando che l'atto impugnato appariva lesivo degli interessi dei Comuni alla stessa associati, e ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

12. Con atto notificato e depositato in data 17 ottobre 2024 sono intervenuti nel giudizio i Comuni di Comune di Alberona, Bagnoli del Trigno, Castelnuovo della Daunia, Castrignano del Greci, Chieuti, Cicerale, Dusino San Michele, Magisano Magliano di Tenna, Moio della Civitella, Montemiletto, Motta Montecorvino, Novara di Sicilia, Oliveri, Pietrapaola, Quattordio, Ripalimosani, Roseto Valfortore, San Giorgio Lucano, Torre Le Nocelle, Vallata, Volturara Appula, Torella del Sannio, Capestrano, Borgia, Capelle sul Tavo, Grodano, Lucera, Molise, Rodi Garganico, S. Marco La Catola, San Michele Salentino, San Pancrazio Salentino e Vallesaccarda, nonché la Centrale Unica di Committenza del Lago di Occhito, i quali – a loro volta – hanno insistito per l'accoglimento del ricorso.

13. Con memoria depositata in data 26 ottobre 2024, l'ANAC ha svolto ulteriori difese, ha eccepito l'inammissibilità degli interventi per difetto di legittimazione e ha insistito per il rigetto del ricorso.

14. Con memoria depositata il 31 ottobre 2024, parte ricorrente ha insistito nelle sue domande, argomentando ulteriormente a sostegno dei motivi spiegati nell'atto introduttivo e prendendo posizione sulle deduzioni difensive svolte dall'Autorità, e ha notato in particolare:

- che «nelle 19 pagine del provvedimento impugnato manca ogni traccia di contestazioni relative a dichiarazioni eventualmente rese con artifizî o addirittura mendaci»;
- che «il requisito delle gare svolte non aveva carattere obbligatorio e, per assurdo, anche eliminando quasi del tutto il relativo punteggio (conteggiando solo i CIG in proprio e non quelli ottenuti per la

centralizzazione della committenza), il punteggio ottenuto avrebbe consentito di raggiungere un livello adeguato a consentire la qualificazione ai sensi dell'art. 7 dell'All. II.4».

15. Con memoria di replica datata 8 novembre 2024, l'ANAC ha insistito nelle sue difese e ha preso posizione sulle ulteriori deduzioni difensive di ASMEL.

16. Con repliche depositate in pari data l'ANCI Campania e i Comuni intervenienti hanno replicato all'eccezione di inammissibilità formulata da ANAC in relazione ai loro interventi, evidenziando che *«secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, nel processo amministrativo, l'intervento ad adiuvandum può essere proposto da un soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale, essendo sufficiente che l'interventore vanti un interesse di fatto rispetto alla controversia, avvinto da un nesso di dipendenza o accessorialità rispetto a quello azionato in via principale, che gli consenta di ritrarre un vantaggio indiretto e riflesso dall'accoglimento del ricorso»* e osservando che *«il deliberato in questa sede impugnato ha leso l'interesse pubblico di cui sono portatori gli enti soci, alla cui tutela è finalizzata l'attività di Asmel Consortile, privando gli stessi della possibilità di avvalersi di una centrale di committenza per lo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica, con un significativo danno all'efficiente allocazione delle risorse pubbliche, accentuando così i divari territoriali»*.

17. All'udienza pubblica svoltasi in data 19 novembre 2024, il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

18. Il ricorso è fondato nei termini di seguito specificati.

19. In primo luogo, va evidenziata la sussistenza della legittimazione a ricorrere dei Comuni soci di ASMEL che hanno impugnato la delibera ANAC n. 195/2024 congiuntamente con la predetta società.

Se è vero, infatti, in termini generali che *«la qualità di socio non è idonea, ex se, a radicare in capo al singolo socio interessi legittimi distinti da quelli della società nei confronti di atti che ledano interessi della stessa»* (Tar Lazio, II, 25 luglio 2016, n. 8490 e CGARS, 13

dicembre 202, n. 1256), nel caso di specie gli enti locali ricorrenti hanno (non irragionevolmente) notato di non agire esclusivamente per far valere un interesse della società (all'annullamento del provvedimento sanzionatorio impugnato) ma per un interesse proprio, contestando la decisione gravata nella misura in cui incide direttamente sulla loro libertà di associarsi per l'esercizio delle funzioni o la gestione di servizi in forma associata, e più in generale sulla loro sfera di autonomia, garantita, in primo luogo, dall'art. 5 Cost.

20. In coerenza con quanto appena evidenziato:

- non può che dichiararsi inammissibile l'intervento nel giudizio spiegato da altri Comuni soci di ASMEL il 17 ottobre 2024, tenuto conto che per consolidata giurisprudenza «è inammissibile l'intervento *ad adiuvandum* spiegato nel processo amministrativo da chi sia *ex se* legittimato a proporre direttamente il ricorso giurisdizionale in via *principale*» (cfr. *ex multis* Consiglio di Stato, II, 25 settembre 2024, n. 7783);
- deve invece ritenersi ammissibile l'intervento *ad adiuvandum* di ANCI Campania, in quanto – pur in assenza della produzione in giudizio dello statuto di quest'ultima – non pare potersi dubitare che la questione dibattuta attenga alle finalità statutarie di tale associazione.

21. Tanto premesso, va innanzitutto evidenziato che sono infondati il primo, il terzo, il quarto e il nono motivo di ricorso, con cui ASMEL:

- ha sostenuto che l'Autorità resistente avrebbe errato a non ritenere la ricorrente una centrale di committenza ai sensi della normativa vigente (d.lgs. n. 36/2023 e direttiva 2014/24/UE), notando che, tra l'altro, ASMEL era in possesso dei requisiti per essere qualificata come società *in house*;
- ha sostenuto che l'interpretazione della nozione di centrale di committenza ex art. 62, d.lgs. n. 36/2023 affermata da ANAC, nella misura in cui escludeva ASMEL dal

novero di tali soggetti, era lesiva del «*principio di autonomia degli enti locali*» e in contrasto con le previsioni della Direttiva 24/2014/UE e con i principi del diritto comunitario.

21.1. A tal riguardo, deve evidenziarsi che la sentenza CGUE 4 giugno 2020, causa C-3/19 ha chiarito che – nel quadro di regole di cui alla Direttiva 2004/18/CE – *«in ragione dello stretto legame che caratterizza la nozione di amministrazione aggiudicatrice e quella di centrale di acquisto non si può ritenere che le centrali di committenza offrano servizi su un mercato aperto alla concorrenza delle imprese private»*, sottolineando che *«una centrale di committenza agisce in qualità di amministrazione aggiudicatrice, al fine di provvedere ai bisogni di quest'ultima, e non in quanto operatore economico, nel proprio interesse commerciale»*.

Tale conclusione continua ad essere valida nel sistema di regole di cui alla direttiva 2014/24/UE, che non solo prevede il medesimo stretto legame tra la nozione di amministrazione aggiudicatrice e centrale di committenza (v. art. 2, par. 1, punto n. 16); ma sottolinea la natura pubblicistica dell'attività cui le centrali di committenza sono preposte, notando che alle stesse può attribuirsi *«la responsabilità esclusiva per lo svolgimento delle procedure»* e quindi il conseguente dovere di *«vigilare sull'osservanza degli obblighi derivanti dalla presente direttiva»* (v. considerando n. 69), ed evidenzia che la cooperazione tra amministrazioni aggiudicatrici in materia di contratti pubblici – di cui le centrali di committenza sono evidente espressione – *«inclusi gli eventuali trasferimenti finanziari tra [le stesse] dovrebbe essere retta solo da considerazioni legate al pubblico interesse»* (v. considerando n. 33).

Principi che confermano la natura pubblicistica dell'attività di centralizzazione della committenza, escludendo che la stessa possa essere ridotta a un mero servizio che può essere svolto da privati secondo una logica economico-commerciale orientata al perseguimento di utili.

Né sono idonei a deporre in senso contrario il considerando n. 70 e l'art. 1, par. 6, della medesima direttiva, che richiamano la necessità che ove gli strumenti giuridici che disciplinano la collaborazione tra amministrazioni aggiudicatrici prevedano una remunerazione in cambio di una prestazione contrattuale debba ritenersi che si verta in una ipotesi di affidamento regolata dalla presente direttiva.

Le predette statuizioni, infatti, appaiono avere una evidente funzione antielusiva (nella prospettiva di evitare che gli strumenti che regolano la collaborazione tra amministrazioni possano essere utilizzati per affidare, al di fuori del quadro di regole della direttiva 2014/24/UE, servizi onerosi acquisibili sul mercato, come, ad esempio alcuni servizi di cd. committenza ausiliaria), e anzi confermano il principio generale secondo cui *«gli strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per la realizzazione di compiti pubblici tra amministrazioni aggiudicatrici o associazioni di amministrazioni aggiudicatrici»*, essendo orientati esclusivamente da finalità di carattere pubblico, non possono prevedere un trasferimento finanziario che non sia congruo alla mera copertura dei costi.

In altri termini, nella logica della direttiva 2014/24/UE la centrale di committenza svolge delle attività che comprendono l'esercizio di funzioni pubblicistiche la cui remunerazione è sì possibile (considerando n. 69) ma solo nella logica della tendenziale copertura dei soli costi tipica della cooperazione tra amministrazioni.

È possibile affermare, allora, che anche nel quadro di regole definito dalla direttiva 2014/24/UE la centralizzazione della committenza non è un mero servizio di natura economico-commerciale che può (determinare il conseguimento di utili ed) essere svolto da soggetti privati, ma importa un'attività orientata all'interesse pubblico, che implica lo svolgimento di funzioni pubbliche e l'adozione di atti autoritativi.

È evidente, allora, che in ragione quanto sopra le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lett. a e i, dell'allegato I.1 al d.lgs. n. 36/2023 nella parte in cui affermano che la centrale di committenza è una stazione appaltante e quindi «*un soggetto pubblico o privato che affida contratti di appalto di lavori, servizi e forniture ... tenuto ... al rispetto del codice*», devono essere interpretate nel senso di escludere che possano essere annoverati tra le centrali di committenza soggetti che agiscono secondo logiche economico-commerciali. D'altronde, il carattere economico-commerciale dell'attività di un soggetto è condizione sufficiente per escludere che lo stesso possa essere considerato quale organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. e, dell'allegato I.1 al d.lgs. n. 36/2023.

Tanto chiarito, va inoltre precisato che il fatto che un soggetto abbia natura “sostanzialmente pubblica” e non agisca secondo una logica economico-commerciale non è condizione sufficiente affinché lo stesso possa essere qualificato come centrale di committenza nel nostro ordinamento.

Se, infatti, si è notato che l'attività di centralizzazione della committenza implica necessariamente lo svolgimento di funzioni pubbliche e l'adozione di atti autoritativi, è chiaro che tali atti possono essere posti in essere solo da amministrazioni pubbliche, enti pubblici o altri soggetti pubblici da questi delegati, nei modi ed entro i limiti previsti dalla legge (è quasi superfluo, infatti, ricordare che ai sensi dell'art. 97 Cost. «*i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge*»).

In altri termini, se dal principio affermato da CGUE 4 giugno 2020, causa C-3/19 e dal sistema di regole della direttiva 2014/24/UE discende all'evidenza che le centrali di committenza (di cui oggi agli artt. 62 e 63, d.lgs. n. 36/2023 e 1, comma 1, lett. i), dell'allegato I.1 al decreto) devono essere necessariamente soggetti pubblici che non perseguono un fine economico/commerciale, dal principio di legalità ex art. 97 Cost.

discende altresì che nell'ordinamento italiano la centrale di committenza deve essere costituita e operare secondo un modulo coerente con la normativa primaria che regola l'organizzazione dei pubblici poteri, ovvero secondo un modulo in relazione al quale l'ordinamento consenta la delega delle funzioni pubbliche di committenza. D'altronde, tale duplice conclusione appare confermata dall'art. 62, d.lgs. n. 36/2023 che per un verso prevede che le sole attività di committenza ausiliaria possano essere affidati a privati attraverso le procedure previste dal codice (comma 11), per altro verso dispone che *«il ricorso alla centrale di committenza qualificata è formalizzato mediante un accordo ai sensi dell'articolo 30 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, o ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, o mediante altra modalità disciplinante i rapporti in funzione della natura giuridica della centrale di committenza»* (comma 9), così evidenziando la necessità che l'attività delle centrali di committenza si svolga in coerenza – e sulla base – del quadro normativo che regola le singole ipotesi di cooperazione tra amministrazioni nell'ordinamento italiano.

Così, in relazione agli enti locali, la delegazione di funzioni intrinsecamente connessa all'attività di centralizzazione della committenza può essere realizzata attraverso uno degli strumenti giuridici previsti dagli artt. 30 e ss. d.lgs. 267/2000 (convenzioni tra enti locali, consorzi in regime di diritto pubblico, unioni di comuni) che consentono espressamente l'esercizio congiunto di funzioni, o ancora attraverso accordi ex art. 15, l. n. 241/1990 con altre pubbliche amministrazioni, ovvero con soggetti regolati dal diritto pubblico e che la cui attività si svolge, di regola, attraverso l'adozione di atti autoritativi.

Ancora, è possibile che la delegazione di funzioni che caratterizza la centralizzazione della committenza avvenga – non solo in favore di pubbliche amministrazioni o

comunque attraverso strumenti di diritto pubblico ma, anche nei confronti di determinate società pubbliche che operano in regime di diritto privato (espressamente abilitate dalla legge a svolgere tale attività) – nell’ambito di specifici sistemi puntualmente disciplinati dalla normativa primaria (è questo il caso di Consip s.p.a. nonché, come sottolineato da ANAC, delle centrali di committenza istituite con legge dalle regioni).

Ancora, è da ritenersi che – così come evidenziato da ANAC – la delegazione di funzioni di committenza possa avvenire nell’ambito dei rapporti tra ente pubblico e società *in house*, non tanto in ragione del fatto che l’art. 4, comma 2, d.lgs. n. 175/2016 prevede che *«le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società [per svolgere] e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016»*; quanto piuttosto del fatto che le società *in house* costituiscono una *longa manus* delle amministrazioni che esercitano sulle stesse un controllo analogo a quello esercitato sulla propria attività.

In altri termini deve ritenersi che se l’art. 4, comma 2, d.lgs. n. 175/2016 consente a tutte le società pubbliche lo svolgimento di “servizi” di committenza a supporto di enti senza scopo di lucro e amministrazioni aggiudicatrici (e quindi essenzialmente di attività di committenza ausiliaria, atteso che solo in relazione a queste è possibile parlare di affidamento di soli servizi, e non di servizi e funzioni), con riferimento alle società *in house* (che solo “formalmente” sono un soggetto diverso rispetto alle amministrazioni che le controllano) possa invece ammettersi che il predetto art. 4, comma 2, consenta in via generale lo svolgimento di attività di centralizzazione della committenza comportante una delega di funzione: e ciò proprio perché la società *in*

house è solo formalmente un soggetto terzo, essendo nella sostanza sotto ordinata alle p.a. controllanti, alla stregua di un ufficio delle stesse.

Non può invece ritenersi – come pure appare sostenere parte ricorrente – che la disposizione dell’art. 1, comma 1, lett. i) dell’allegato I.1 al d.lgs. n. 36/2023 nella parte in cui evidenzia che la centrale di committenza è «*una stazione appaltante o un ente concedente che fornisce attività di centralizzazione delle committenze in favore di altre stazioni appaltanti*» costituisca una base legale idonea a riconoscere a ogni soggetto che (a prescindere dalla sua forma giuridica, ovvero alla sua riconducibilità generale a uno schema pubblicistico o privatistico) sia obbligato ad affidare i suoi contratti secondo le regole dell’evidenza pubblica (poiché, in sostanza, qualificabile come organismo di diritto pubblico) la possibilità di aver delegata da enti pubblici i poteri pubblici connessi alla gestione delle loro procedure di evidenza pubblica.

Deve notarsi, infatti, che se la regola secondo cui un soggetto organizzato secondo un modello privatistico deve comunque sottostare alle disposizioni in materia di evidenza pubblica quando possiede i requisiti per essere qualificato organismo di diritto pubblico (com’è noto, in un’ottica pro-concorrenziale e a tutela del buon andamento) autorizza tali soggetti alla spendita del *quantum* di potere autoritativo strettamente necessario allo svolgimento della predetta attività e costituisce, quindi, una ragionevole e giustificata eccezione al principio generale per cui gli enti di diritto privato, anche se partecipati da enti pubblici, agiscono di regola, e salvo espresse eccezioni, con gli strumenti privatistici (cfr. art. 1, comma 3, d.lgs. n. 175/2016), mentre le funzioni pubbliche sono di regola esercitate dalle pubbliche amministrazioni; al contrario l’interpretazione dell’art. 1, lett. i) dell’allegato I.1. propugnata da parte ricorrente avrebbe come irragionevole conseguenza quella di consentire a soggetti di diritto privato – non sottoposti a uno stringente e penetrante

controllo pubblico (come invece è nelle ipotesi di società *in house*) e la cui attività si esplica ordinariamente attraverso gli strumenti del diritto privato (v. ancora art. 1, comma 3, d.lgs. n. 175/2016) – di espandere la propria attività di diritto pubblico, fino a farla diventare – in sostanza – il loro *core business* (secondo l'espressione utilizzata dalla stessa ricorrente). Con la conseguenza, non secondaria, che una regola nata per evitare che il modello organizzativo di diritto privato fosse lo strumento per eludere il rispetto delle regole di evidenza pubblica diventerebbe (in una irragionevole eterogenesi dei fini) lo strumento per consentire che possano essere convogliate in capo a organizzazioni di diritto privato (in relazione alle quali gli enti pubblici partecipanti non possiedono un controllo analogo a quello che gli stessi hanno sui loro uffici) i delicati poteri connessi all'affidamento dei contratti pubblici (non solo negli stretti limiti necessari ai loro acquisiti ma) in relazione a una fetta rilevante di tale peculiare mercato.

Da ciò l'irragionevolezza della soluzione ermeneutica proposta da parte ricorrente, del tutto incoerente con i principi generali che informano tanto l'organizzazione dei poteri pubblici quanto le attività delle società pubbliche nel nostro ordinamento.

21.2. Tanto chiarito in termini generali, l'impossibilità di qualificare la ricorrente come centrale di committenza, discende da due distinti e autonomi motivi:

- da un lato, dall'assenza di elementi che consentano di affermare con certezza che la stessa non agisca secondo una logica economico-commerciale (ovvero, in altri termini, dal fatto che sussistono elementi idonei a dubitare che la stessa svolga un'attività orientata a solo interesse pubblico e scevra da ogni logica di perseguimento del profitto);
- dall'altro, dal fatto che la società ricorrente non può essere qualificata come società *in house* e – come si è già detto *supra* sub 21.1. – la normativa primaria vigente

non consente la delega delle funzioni pubblicistiche di committenza da parte di enti locali a una generica società di diritto privato non sottoposta al controllo analogo degli stessi.

21.2.1. Con riferimento al primo profilo appare dirimente quanto notato dall'ANAC in ordine al fatto che Asmel Consortile ha nel tempo richiesto – prima agli operatori economici (sotto forma di una illegittima *fee*, v. a tal riguardo Consiglio di Stato, V, 6 maggio 2021, n. 3538 e VI, 14 marzo 2022, n. 1782, nonché, ancora di recente, Consiglio di Stato, V, 28 agosto 2024, n. 7284) e poi alle stazioni appaltanti – un corrispettivo sotto forma di percentuale fissa sul valore delle gare che non vi è alcuna evidenza che costituisca (come asserito, ma non dimostrato, dalla società ricorrente) un contributo finalizzato alla mera copertura dei costi di funzionamento, apparendo al contrario idoneo a determinare il conseguimento di utili (secondo una logica e un *modus operandi* di carattere tipicamente commerciale) e quindi ad escludere sia che Asmel Consortile sia genuina espressione di una reale cooperazione solidaristica tra enti pubblici orientata alla riduzione dei costi e all'aumento dell'efficienza per la p.a. (entrambi principi cardine della disciplina sulla centralizzazione delle committenze), sia che la stessa possa essere considerata quale organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. e, dell'allegato I.1 al d.lgs. n. 36/2023.

21.2.2. In ordine al secondo profilo, deve evidenziarsi che (anche a ritenere che ASMEL possa essere considerata un “soggetto pubblico” che non orienta la propria azione al conseguimento di utili e non svolge attività di tipo economico/commerciale) è in ogni caso decisivo per escludere che ASMEL possa costituire una centrale di committenza il fatto che, come notato dall'Autorità nella delibera gravata, Asmel Consortile è una società di diritto privato che non possiede i requisiti per poter essere qualificata *in house*, in quanto – in particolare – non è

possibile ritenere sussistente il requisito del controllo analogo di cui all'art. 12, par. 1, lett. a) direttiva 2014/24/UE.

A tal riguardo, l'Autorità resistente – con argomenti che non appaiono scalfiti da quanto dedotto e prodotto in atti da ASMEL – ha evidenziato che *«la partecipazione di un elevatissimo numero degli enti associati (alcuni a loro volta pluripartecipati) comporta che il singolo ente socio abbia in concreto un potere di controllo sempre più parcellizzato e diluito in quanto condiviso con un cospicuo numero di soci e, pertanto, alquanto limitato sulla vita societaria in rapporto agli indirizzi gestionali, alle attività, alla nomina degli amministratori, ecc.»*; ha notato come – anche alla luce dell'attività ispettiva svolta dalla Guardia di Finanza, Nucleo Speciale Anticorruzione – era emerso che *«nessuno degli enti aderenti al “sistema ASMEL” abbia l'effettiva titolarità di un potere di controllo sulla ASMEL Consortile che vada al di là di una presenza puramente formale in una compagine di tale entità»*, rimarcando – in particolare – che l'attività ispettiva sopra menzionata aveva permesso di appurare che *«circa 2/3 dei soci sono stati rappresentati per delega in assemblea da sei soggetti che sono risultati essere tutti percettori di reddito da parte della stessa ASMEL s.c.a r.l.»*.

Le superiori considerazioni appaiono già sufficienti ad escludere la possibilità di qualificare ASMEL come società in house.

È noto, infatti, che la giurisprudenza amministrativa ha già da tempo chiarito che *«una partecipazione pulviscolare è in principio inidonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di effettivamente incidere sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa (come in precedenza ricostruito) in presenza di interessi contrastanti e, in ultimo, impeditivi. La particolare modestia della partecipazione al capitale normalmente si riflette infatti in una debolezza sia assembleare sia, di riflesso, amministrativa (la quale può di fatto essere compensata solo in situazioni eccezionali dove altri equilibri refluiscano a compensare questa debolezza). Ciò avviene in modo difficilmente*

rimediabile nei casi in cui, per fronteggiare questa debolezza, tra i vari enti pubblici così partecipanti in termini minimali non siano stati previsti strumenti negoziali – ad es., patti parasociali – che possano dar modo alle amministrazioni pubbliche di coordinare e dunque rinforzare la loro azione collettiva e, in definitiva, di assicurare un loro controllo sulle decisioni più rilevanti riguardanti la vita e l'attività della società partecipata [sicché] una partecipazione pulviscolare priva di adeguati strumenti di coordinamento con le partecipazioni di altri soggetti pubblici, non consente o mette in discussione il raggiungimento di tale obiettivo» (Consiglio di Stato, V, 23 gennaio 2019, n. 578).

Nel caso di specie, però, ASMEL, al di là del richiamo alle modifiche formali dello statuto adottate (e ritenute espressamente insufficiente da ANAC):

- non ha fornito alcuna prova concreta, ancorché indiziaria, sugli strumenti operativi di cui i Comuni soci si avvalgono per incidere sulle scelte strategiche della società e tramite i quali gli stessi Comuni riescono effettivamente a condizionarne l'attività;
- non ha dato evidenza di alcuna forma di effettivo coordinamento o condivisione delle linee programmatiche intercorrente tra i numerosi (e mutevoli) altri enti soci;
- non ha fornito elementi idonei a superare quanto emergente dalle puntuali relazioni della Guardia di Finanza (cfr. docc 17, 18 e 19, produzione documentale di parte resistente) che lungi dall'evidenziare «*episodiche disfunzioni*» (così come sostenuto nel ricorso) fotografano invece la profonda distanza che separa ASMEL dal paradigma della società *in house*, atteso che dimostrano come la ricorrente, lungi dal subire la necessaria profonda ingerenza degli enti locali soci, ha vissuto e vive sostanzialmente di vita propria (come rivelato, in particolar modo, dal fenomeno riscontrato in relazione alle deleghe per le assemblee rilasciate da larga parte dei soci ai dipendenti della stessa ASMEL, di certo non giustificabile dal fatto che nel 2020 e nel 2021 era in corso l'emergenza pandemica, tenuto conto del fatto che le riunioni

dell'assemblea – per stessa ammissione della ricorrente – si svolgevano da remoto, cfr. memoria di replica di ASMEL, pag. 35).

Da quanto sopra, è chiaro che ASMEL, essendo priva dei requisiti per poter essere qualificata come società *in house*, non può essere qualificata come centrale di committenza, avuto riguardo all'assenza nell'ordinamento di norme primarie che consentano la delega delle funzioni pubblicistiche di committenza da parte di enti locali a una generica società di diritto privato non sottoposta al loro controllo analogo.

21.3. Né può ritenersi che la scelta dell'ordinamento italiano di non prevedere la possibilità per gli enti pubblici di delegare le funzioni pubbliche connesse alla centralizzazione di committenza a ogni società di diritto privato partecipata da enti pubblici contrasti con i principi di autonomia locale o con quelli di cui alla direttiva 2014/24/UE.

21.3.1. Per un verso, infatti, deve escludersi che il principio autonomistico di cui agli artt. 5, 114 e 118 Cost. precluda al legislatore di individuare discrezionalmente solo alcune specifiche modalità con cui gli enti locali possono esercitare congiuntamente le funzioni pubbliche connesse all'attività di committenza, tenuto conto del fatto che l'art. 117, comma 2, lett. p, attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di *«funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»* e considerato che le diverse soluzioni organizzative previste dal legislatore appaiono ragionevolmente contemperare le esigenze di autonomia organizzativa dei Comuni con quelle di buon andamento della p.a. ex art. 97 Cost.

21.3.2. Per altro verso, poi, va notato che l'art. 1, par. 6, della direttiva 2014/24/UE prevede che *«gli accordi, le decisioni o altri strumenti giuridici che disciplinano i trasferimenti di competenze e responsabilità per la realizzazione di compiti pubblici tra amministrazioni*

aggiudicatrici o associazioni di amministrazioni aggiudicatrici e non prevedono una remunerazione in cambio di una prestazione contrattuale sono considerati questioni di organizzazione interna dello Stato membro interessato e, in quanto tali, esulano del tutto dalla presente direttiva», e che tanto il considerando n. 33 della direttiva 2014/24/UE (che richiama il principio secondo cui la cooperazione tra le amministrazioni in materia di contratti pubblici e la sua attuazione «inclusi gli eventuali trasferimenti finanziari tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, dovrebbe essere retta solo da considerazioni legate al pubblico interesse») quanto la sentenza CGUE 4 giugno 2020, C-3/19 (secondo cui «una centrale di committenza agisce in qualità di amministrazione aggiudicatrice, al fine di provvedere ai bisogni di quest'ultima e non in quanto operatore economico, nel proprio interesse commerciale»), muovono nel senso di escludere che l'attività delle centrali di committenza possa costituire attività oggetto di una remunerazione che non consista nel mero rimborso dei costi sostenuti.

Da ciò l'evidente indifferenza, per l'ordinamento dell'Unione Europea, della scelta del legislatore italiano di non consentire a una società partecipata pubblica non qualificabile come *in house* di svolgere attività di centralizzazione della committenza.

22. Chiarito ciò, va poi evidenziata l'infondatezza anche delle censure spiegate nel secondo motivo di ricorso, con cui la ricorrente ha lamentato che tanto il procedimento seguito da ANAC, tanto il provvedimento dalla stessa adottato sarebbero caratterizzati da aporie che avrebbero menomato il diritto di difesa di ASMEL.

A tal riguardo, il Collegio ritiene che nel caso di specie non appare potersi ravvisare alcuna menomazione del diritto di difesa della ricorrente, tenuto conto che l'ANAC dopo l'avvio del procedimento – e l'espletamento di un primo contraddittorio con la ricorrente – con nota 3 aprile 2024, prot. 41648, ha puntualizzato le proprie contestazioni con apposita “comunicazione di risultanze istruttorie”, consentendo

ad ASMEL di spiegare ulteriori deduzioni difensive, puntualmente considerate in sede di adozione del provvedimento finale.

23. Premesso tutto quanto sopra, il Collegio ritiene invece fondato il settimo motivo di ricorso, con cui parte ricorrente ha sostenuto l'assenza dei presupposti per l'adozione di un provvedimento sanzionatorio, ai sensi degli art. 63, comma 11, d.lgs. n. 36/2023 e 12 del relativo allegato II.4.

23.1. A tal riguardo, va innanzitutto notato che la prima di tali disposizioni prevede che *«in nessun caso i soggetti interessati possono comprovare il possesso dei requisiti di qualificazione ricorrendo ad artifizî tali da eluderne la funzione»* e che l'ANAC *«per accertati casi di gravi violazioni delle disposizioni di cui al presente articolo, può irrogare una sanzione entro il limite minimo di 500 euro e il limite massimo di 1 milione di euro e, nei casi più gravi, disporre la sospensione della qualificazione precedentemente ottenuta»*, specificando che costituiscono gravi violazioni *«le dichiarazioni dolosamente tese a dimostrare il possesso di requisiti di qualificazione non sussistenti, ivi comprese, in particolare: a) per le centrali di committenza, la dichiarata presenza di un'organizzazione stabile nella quale il personale continui di fatto a operare per l'amministrazione di provenienza; b) per le stazioni appaltanti e le centrali di committenza, la dichiarata presenza di personale addetto alla struttura organizzativa stabile, che sia di fatto impegnato in altre attività; c) la mancata comunicazione all'ANAC della perdita dei requisiti»* (art. 63, comma 11).

La seconda – rubricata “*sanzioni per informazioni fuorvianti o non veritiere*” – prevede che *«qualora le verifiche di cui agli articoli 10, comma 3 e 11, comma 3 accertino violazioni delle disposizioni del codice in materia di qualificazione delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti, l'ANAC può attivare, nei casi e nei termini previsti dall'articolo 63, comma 11, del codice, con le modalità previste nei propri regolamenti, il potere sanzionatorio nei confronti del rappresentante legale della stazione appaltante e della centrale di committenza»*.

23.2. Tanto premesso sul quadro normativo di riferimento, va poi notato che nel caso di specie è incontestato quanto evidenziato da ASMEL in sede procedimentale in ordine al fatto che *«la procedura informatica prevista da ANAC, al fine di essere ammessi alla procedura di qualificazione, non consente ai soggetti richiedenti la qualificazione di indicare il numero di gare svolte, dovendosi essi limitare all'indicazione dei requisiti soggettivi posseduti (ossia, ai sensi dell'art. 4 dell'Allegato II.4: a) iscrizione all'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA) di cui all'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221; b) presenza nel proprio organigramma di un ufficio o struttura stabilmente dedicati alla progettazione e agli affidamenti di lavori; c) disponibilità di piattaforme di approvvigionamento digitale di cui agli articoli 25 e 26 del codice)»* (cfr. doc. 5, produzione documentale di parte ricorrente).

23.3. Ciò chiarito, il Collegio ritiene che non possa dirsi che ASMEL abbia reso, in sede di proposizione dell'istanza di iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti e centrali di committenza dichiarazioni non veritiere, fuorvianti o dolosamente tese a dimostrare il possesso di requisiti di qualificazione non sussistenti.

A tal riguardo, infatti, deve ritenersi che l'esistenza di più delibere dell'Autorità (e pronunce giurisprudenziali) volte ad affermare l'impossibilità di ricondurre ASMEL alla categoria delle "centrali di committenza" (tutte rese nell'ambito del precedente quadro normativo nazionale in materia di contratti pubblici) di certo non appare idoneo a considerare "dolosamente tesa a dimostrare il possesso di requisiti non sussistenti" la proposizione dell'istanza da parte della società ricorrente, fondata su valutazioni (circa la possibilità di essere qualificata come centrali di committenza, alla luce delle nuove regole di cui al d.lgs. n. 36/2023, nonché delle modificazioni che nel tempo la stessa aveva adottato alle proprie regole e prassi interne) che, per

quanto errate, non possono essere considerate alla stregua di una “falsa dichiarazione”.

Parimenti, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso, non pare potersi contestare alla ricorrente quale artificio sanzionabile ai sensi dell’art. 63, comma 11, d.lgs. 36/2023 di aver approfittato consapevolmente delle concrete modalità di funzionamento del sistema informatico di ANAC, per ottenere CIG e poi utilizzarli al fine della qualificazione.

A tal riguardo, il Collegio evidenzia che:

- le richieste dei CIG secondo le modalità contestate dall’Autorità (idonee a consentire l’attribuzione del CIG non solo ai Comuni ma anche a ASMEL) sono antecedenti all’approvazione del d.lgs. n. 36/2023;
- non sono stati forniti elementi idonei a comprovare che ASMEL, al momento della proposizione dell’istanza, fosse consapevole che ANAC non avesse adottato alcun sistema di verifica dei CIG assegnati negli anni precedenti prima del loro conteggio ai fini del sistema di qualificazione di cui all’art. 63, d.lgs. n. 36/2023;
- più in generale, la complessiva condotta tenuta da ASMEL al momento della presentazione della domanda di iscrizione all’elenco delle centrali di committenza qualificate non pare potersi inquadrare come volta a ingannare l’Autorità resistente (come tutte le fattispecie sanzionate dall’art. 63, comma 11, d.lgs. n. 36/2023), tenuto conto, peraltro che la stessa Autorità aveva ben presente la particolare condizione della società ricorrente e il suo *modus operandi* (circostanze che, invero, le avrebbero richiesto un più tempestivo intervento volto a cancellare ASMEL dall’elenco per insussistenza dei requisiti).

Tanto è sufficiente per ritenere l’inapplicabilità al caso di specie della previsione di cui all’art. 63, comma 11, d.lgs. n. 36/2023, tenuto conto che – come correttamente

notato dalla difesa di parte ricorrente – tale disposizione *«non punisce la mancanza delle caratteristiche soggettive per svolgere l'attività di centralizzazione della committenza, ma sanziona una condotta attiva caratterizzata da artifizî volti a comprovare il possesso dei requisiti di qualificazione»*.

In altri termini, pur essendo evidente – come già chiarito *supra sub 21* – che ASMEL non è una centrale di committenza e quindi non possiede i requisiti per essere iscritta all'elenco tenuto da ANAC ai sensi dell'art. 63, d.lgs. n. 36/2023, l'Autorità non poteva sanzionare ASMEL (dovendosi limitare – al contrario – a disporre, all'esito delle verifiche svolte, la cancellazione di ASMEL dall'elenco delle centrali di committenza qualificate, la cui doverosità era e resta evidente come si avrà modo di precisare *infra* in sede di precisazione degli effetti della presente pronuncia).

Da ciò l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio gravato che – per tali ragioni – deve essere annullato.

24. Tanto evidenziato, è dovere di questo Collegio specificare, ai sensi dell'art. 34, comma 1, lett. e), gli effetti che derivano dalla presente sentenza.

24.1. Va in primo luogo precisato che l'annullamento della sanzione impugnata non può comportare il reinserimento di ASMEL nell'elenco delle centrali di committenza qualificate (da cui ASMEL è stata cancellata a seguito dell'adozione del provvedimento impugnato in questa sede, cfr. ricorso pag. 9).

La circostanza, accertata da ANAC e confermata nel presente giudizio, che ASMEL non possiede i requisiti soggettivi per essere qualificata come centrale di committenza, infatti, rendeva (e ancora rende) doverosa la sua cancellazione dall'elenco delle centrali di committenza qualificate.

Ciò in ragione di una serie di circostanze.

In primo luogo, non può ritenersi che l'iscrizione da parte di ANAC nel registro delle centrali di committenza qualificate ex art. 63, d.lgs. n. 36/2023 abbia natura di provvedimento autorizzativo/costitutivo volto a consentire ad ASMEL di operare quale "centrale di committenza" (e quindi a determinare un ampliamento della sua sfera giuridica soggettiva, mediante l'attribuzione di una qualifica – quella di centrale di committenza – la cui sussistenza dipende dal possesso dei requisiti di legge), apparendo piuttosto l'iscrizione all'elenco in un determinata categoria di qualifica espressione di un potere regolatorio con funzione di accertamento (peraltro limitato alla sola caratteristica della qualificazione), con impossibilità di affermare che la cancellazione dal predetto elenco per mancanza dei requisiti soggettivi costituisca un atto di autotutela di un provvedimento "autorizzativo" da esercitare entro gli stretti limiti di cui all'art. 21-*nonies*, l. n. 241/1990 (apparendo peraltro, più in generale, del tutto estranea al paradigma dell'autotutela la doverosa cancellazione dall'elenco delle centrali di committenza di un soggetto del tutto privo dei requisiti soggettivi per permanervi).

In secondo luogo, la cancellazione dall'elenco di soggetti che non sono centrali di committenza persegue l'evidente interesse pubblico al corretto espletamento delle procedure di gara da parte di soggetti cui è attribuito tale potere secondo quanto previsto dalla legge, che è prevalente rispetto all'interesse del soggetto erroneamente iscritti a permanere nell'elenco (tenuto conto, peraltro, che – come si è già notato – l'attività di centralizzazione di committenza è orientata solo al perseguimento di interessi pubblici e non al soddisfacimento dell'interesse economico-commerciale di chi la esercita, cfr. ancora CGUE 4 giugno 2020, causa C-3/19).

Ancora, l'art. 63, comma 12, d.lgs. n. 36/2023 sancisce espressamente una regola del tutto idonea a tutelare l'affidamento consolidatosi nei soggetti pubblici (enti locali

che hanno bandito le gare attraverso l'ente cancellato) e privati (operatori economici che hanno partecipato alle suddette gare) in ragione dell'iscrizione del soggetto poi cancellato, prevedendo che *«se la qualificazione viene meno o è sospesa, le procedure in corso sono comunque portate a compimento»*, e così garantendo che la cancellazione non travolga le procedure già avviate, a tutela di tutti gli interessi pubblici e privati coinvolti.

Infine, non può postularsi (come sostenuto da ASMEL nel ricorso), che – una volta acclarata l'insussistenza dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco in capo un soggetto – l'ANAC, ove non riscontri l'esistenza di false dichiarazioni, possa procedere alla cancellazione del soggetto iscrittosi in assenza dei presupposti solo in occasione della revisione biennale obbligatoria di cui all'art. 11 dell'allegato II.4 al d.lgs. n. 36/2023, tenuto conto che tale soluzione non solo sarebbe del tutto irragionevole, ma si porrebbe inoltre in evidente contrasto con il dovere degli operatori economici – sancito dall'art. 13, comma 11, lett. c), d.lgs. n. 36/2023 – di comunicare tempestivamente ad ANAC *«la perdita dei requisiti»*, cui non può che corrispondere un dovere dell'Autorità di procedere alla cancellazione in ogni momento dall'elenco dei soggetti che non possiedono più i requisiti necessari per esservi iscritti.

Da quanto sopra discende la doverosità della cancellazione di ASMEL dall'elenco delle centrali di committenza qualificate e l'impossibilità che dalla presente sentenza discenda la reinscrizione di ASMEL a detto elenco.

24.2. Infine, è appena il caso di ribadire che le statuizioni di cui alla presente sentenza non hanno alcun effetto sulle gare che ASMEL ha bandito in qualità di centrale di committenza durante il periodo di iscrizione al predetto elenco né su quelle bandite a seguito dell'ordinanza Tar Lazio, I-*quater*, 6 giugno 2024, n. 2369, tenuto conto della chiara previsione dell'art. 63, comma 12, d.lgs. n. 36/2023.

25. Conclusivamente, il ricorso è fondato – nei limiti spiegati *supra sub* 23 – e deve essere accolto, con conseguente annullamento del provvedimento sanzionatorio gravato, fermo quanto chiarito *supra sub* 24 in ordine agli effetti della presente sentenza.

26. Le spese processuali – avuto riguardo a tutte le circostanze del caso, ivi compresa l'esistenza di profili di soccombenza reciproca e la complessità delle questioni trattate – possono essere integralmente compensate tra tutte le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara inammissibile l'intervento in giudizio spiegato da Comune di Borgia, Comune di Capelle sul Tavo, Comune di Grodano, Comune di Lucera, Comune di Molise, Comune di Rodi Garganico, Comune di S. Marco La Catola, Comune di San Michele Salentino, Comune di San Pancrazio Salentino, Comune di Vallesaccarda, Comune di Alberona, Comune di Bagnoli del Trigno, Comune di Castelnuovo della Daunia, Comune di Castrignano dei Greci, Comune di Chiuti, Comune di Cicerale, Centrale Unica di Committenza del Lago di Occhito, Comune di Dusino San Michele, Comune di Magisano. Comune di Magliano di Tenna, Comune di Moio della Civitella, Comune di Montemiletto, Comune di Novara di Sicilia, Comune di Oliveri, Comune di Pietrapaola, Comune di Quattordio, Comune di Ripalimosani, Comune di Roseto Valfortore, Comune di San Giorgio Lucano, Comune di Torre Le Nocelle, Comune di Vallata, Comune di Volturara Appula, Comune di Torella del Sannio, Comune di Capestrano;
- accoglie il ricorso nei termini precisati in motivazione;
- compensa le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, Estensore

Caterina Lauro, Referendario

L'ESTENSORE

Agatino Giuseppe Lanzafame

IL PRESIDENTE

Concetta Anastasi

IL SEGRETARIO