

Pubblicato il 31/10/2025

N. 08471/2025REG.PROV.COLL.

N. 02219/2025 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 2219 del 2025, proposto da Comune di Crotona, in persona del Sindaco *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG 8472561285, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfonso Torchia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

ANAC - Autorita' Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; Hypnos s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Donato Patera e Giuseppe Catalano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 19343/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Autorita' Nazionale Anticorruzione e della Hypnos s.r.l.;

Viste le memorie delle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 luglio 2025 il Consigliere Annamaria Fasano e uditi per le parti gli avvocati Torchia e Catalano anche per conto dell'avvocato Patera;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società Hypnos s.r.l. proponeva ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo per il Lazio per l'annullamento della nota ANAC fasc USANSOA/2258/2022/sr del 7 ottobre 2022, con la quale era stata disposta l'annotazione della ricorrente nel casellario informatico dei contratti pubblici, nonché di ogni altro atto relativo al procedimento per l'iscrizione, ivi inclusa la comunicazione di avvio del procedimento.

2. La società riferiva che, con determina n. 800 del 2021, il Comune di Crotone aveva aggiudicato all'ATI, di cui la stessa faceva parte in qualità di capogruppo insieme alla Movea servizi s.r.l. (mandante), la gara per l'affidamento del servizio di gestione dei parcheggi a pagamento mediante parcometri ed ausiliari della sosta e di essere, poi, stata destinataria del provvedimento di risoluzione contrattuale adottato con determina n. 297 del 1 marzo 2022.

A fondamento della decisione, il Comune di Crotone aveva addotto i gravi inadempimenti dell'impresa che, a seguito della stipula del contratto, in data 22 novembre 2021, si era sottratta: a) alla sottoscrizione di un atto modificativo imposto

dalla necessità di emendare gli errori contenuti nel contratto originario a proposito del canone minimo garantito e della percentuale minima di incassi dovuti all'Ente, rappresentata dal RUP già il 23 novembre 2021 e da questi ritenuta causa di nullità parziale del contratto ex art. 1419 del codice civile; b) all'avvio dell'esecuzione contrattuale, per la quale, con nota del 31 dicembre 2021, la stazione appaltante aveva concesso 30 giorni a decorrere dal 3 gennaio 2022, a cui, secondo la ricorrente, sarebbe stata di ostacolo la mancata consegna delle aree di parcheggio e pertinenziale oggetto della concessione; c) all'adeguamento della polizza fideiussoria ai nuovi valori contrattuali. Ciò avrebbe determinato *“un notevole pregiudizio alla Stazione appaltante per quanto concerne l'attivazione del servizio (con ricadute anche occupazionali) e con un notevole danno economico causato all'Amministrazione comunale per il mancato introito dei proventi derivanti dalla gestione dei parcheggi”*.

In ragione della segnalazione della risoluzione, l'ANAC inviava, in data 23 marzo 2022, la comunicazione di avvio del procedimento di annotazione nel casellario informatico dei contratti pubblici, ex art. 213, comma 10, d.lgs. n. 50 del 2016, in riscontro alla quale la Hipnos s.r.l. trasmetteva le proprie osservazioni, finalizzate a giustificare le assenze del legale rappresentante agli incontri fissati per il 31 gennaio 2022 e 11 febbraio 2022 per la consegna delle aree con la momentanea positività Covid 19, nonché per dimostrare l'avvenuto assolvimento degli obblighi di costituzione della garanzia definitiva in data 17 novembre 2021.

L'ANAC, al termine dell'istruttoria, annotava, con la delibera gravata, la risoluzione nel casellario informatico, pur precisando di ravvisare il *“grave inadempimento”* di cui all'art. 108, comma 4, del d.lgs. 50 del 2016 non nel *“ritardo per l'attivazione del servizio in quanto giustificato dalla certificazione medica attestante l'avvenuto contagio da Covid 19 del legale rappresentante ...”*, bensì nel rifiuto *“...di sottoscrivere un nuovo contratto d'appalto a parziale rettifica di quello già stipulato in precedenza per adeguarlo ai nuovi importi”*.

2. Con il ricorso introduttivo, la società Hipnos s.r.l. lamentava: a) la non coincidenza tra le ragioni poste a base del provvedimento e quelle indicate nella comunicazione di avvio del procedimento, in violazione dell'art. 10 *bis* della l. n. 241 del 1990; b) l'irrazionalità, l'assenza di adeguata istruttoria e la contraddittorietà manifesta, a causa della imparzialità della versione dei fatti riportata nel testo dell'annotazione; c) la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 80, 108 e 213 del d.lgs. n. 50 del 2016, in quanto non era esigibile dall'appaltatore l'esecuzione di un contratto considerato nullo dalla stessa stazione appaltante. Inoltre, ad avviso dell'esponente, l'Amministrazione non poteva chiedere l'annullamento della polizza fideiussoria ma solo la sua integrazione, in ogni caso non dovuta, alla luce delle riduzioni previste dall'art. 93, comma 7, del d.lgs. n. 50 del 2016 e non attuabile senza la necessaria intermediazione della Movea s.r.l., autrice di un comportamento ostruzionistico; d) la mancata stipula dell'atto aggiuntivo, determinata dall'assenza di una polizza non dovuta, non integrava i requisiti del grave inadempimento disciplinato dall'art. 108, comma 4, del d.lgs. n. 50 del 2016.

3. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, con sentenza n. 19343 del 2024, accoglieva il ricorso, assumendo che, nel caso in esame, gli elementi di straordinarietà in grado di escludere l'ipotesi di illecito professionale riposavano, in particolare, su due considerazioni, in parte già colte dall'Ufficio affari legali e contenzioso dell'ANAC nella relazione del 27 dicembre 2022. Il Collegio di prima istanza evidenziava che il Comune di Crotone era caduto in tangibili contraddizioni, all'origine di continui ripensamenti sia sull'importo della polizza fideiussoria, sia sulla stessa sorte del contratto, le quali non potevano essere degradate a elementi di valutazione del tutto influenti sul giudizio di affidabilità dell'operatore economico, *“evidentemente confuso e fuorviato dalla stessa pubblica amministrazione, tenuta da un ben diverso sforzo di chiarezza durante le occasioni contatto con imprese e privati”*, concludendo che *“i patenti errori compiuti dal Comune di Crotone nella gestione del contratto inverino quelli elementi*

di straordinarietà che ostano all'applicazione della causa di annotazione di cui all'art. 8, comma 2, lett. b), i) del regolamento e depongono, pertanto, per la non utilità dell'annotazione".

4. Il Comune di Crotone ha proposto appello avverso la suddetta pronuncia, chiedendone la riforma, in ragione delle seguenti censure: “*1. Violazione art. 97 Cost. – Errata interpretazione del principio di buona fede esecutiva – Violazione degli artt. 1375 e 1419 cod. civ.; 2. Violazione art. 97 Cost. – Errata interpretazione del principio di buona fede e del principio di leale collaborazione – Violazione artt. 80 e 210 comma XIII d.lgs. 50/2016 – Violazione art. 8 Reg. per la Gestione del Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture”.*

5. La società Hypnos s.r.l. si è costituita in resistenza, eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse e l'irricevibilità per tardività. La società deduce che il giudizio ha per oggetto l'impugnazione di un provvedimento adottato da ANAC, pertanto, in virtù dell'art. 119 c.p.a., tutti i termini processali sono ridotti alla metà, con la conseguenza che quello (c.d. lungo) per proporre appello è pari a tre mesi. Atteso che la sentenza impugnata è stata pubblicata il 4.11.2024, il relativo termine di impugnazione, pari a tre mesi, viene a scadere il 5.2.2025. Il ricorso in appello è stato invece notificato solo in data 27.2.2025, successivamente allo spirare del termine di impugnazione, con conseguente irricevibilità del gravame. Nel merito, ha concluso per l'infondatezza delle censure.

6. L'ANAC si è difesa, concludendo per l'accoglimento dell'appello proposto dal Comune di Crotone.

7. Le parti, con rispettive memorie, hanno precisato le proprie difese.

8. All'udienza del 17 luglio 2025, la causa è stata assunta in decisione.

DIRITTO

9. Con il primo motivo, l'appellante chiede la riforma del capo della sentenza impugnata con il quale il T.A.R., accogliendo il secondo e il terzo motivo del ricorso, ha affermato che, a fronte del rifiuto dell'operatore economico di sottoscrivere il

nuovo contratto emendato dall'errore materiale che contraddistingueva quello già sottoscritto dalle parti, la richiesta di esecuzione di un contratto parzialmente nullo configura *'una tangibile contraddizione'* o un *'ripensamento sulla sorte del contratto, da parte della stazione appaltante'*.

10. Con il secondo motivo, il Comune di Crotona censura la sentenza impugnata nella parte in cui il T.A.R., accogliendo il secondo e il terzo motivo del ricorso introduttivo, ha ravvisato la formazione non lineare della volontà del contraente pubblico nella vicenda e la conseguente illegittimità della delibera di annotazione nel casellario dell' ANAC.

11. In via pregiudiziale e assorbente va accolta l'eccezione di irricevibilità del ricorso in appello per tardività.

Il presente giudizio ha per oggetto la domanda di riforma di una sentenza resa nell'ambito di una controversia in materia di impugnazione di un provvedimento dell'ANAC, pertanto, ai sensi dell'art. 119 c.p.a., il termine per proporre appello è dimezzato. La sentenza è stata pubblicata il 4.11.2024, con la conseguenza che il relativo termine di impugnazione, pari a tre mesi, viene a scadere il 5.2.2025, mentre il ricorso in appello è stato notificato in data 27.2.2025, successivamente allo spirare del termine di impugnazione.

Invero, la vicenda processuale ricade, *ratione temporis*, nell'ambito di applicazione del rito ex art. 119 c.p.a., disposizione secondo cui tutti i termini processuali sono dimezzati, ad eccezione di quello per la notificazione del ricorso in primo grado (art. 119, comma 2, c.p.a.); quindi sono dimezzati anche i termini per la notificazione delle impugnazioni (Cons. Stato, n. 6800 del 2018; id. n. 697 del 2014; id. n. 2568 del 2013; id. n. 1659 del 2013) e, per quel che qui rileva, il termine lungo per appellare, pari a sei mesi, è ridotto a tre mesi.

Nel caso in esame, va esclusa l'ipotesi dell'errore scusabile, atteso che, nel processo amministrativo, la rimessione in termine per errore scusabile è un istituto di carattere

eccezionale che può trovare applicazione nel caso in cui sia apprezzabile una qualche giustificata incertezza sugli strumenti di tutela utilizzabili da parte del destinatario dell'atto, dovuta ad una situazione normativa obiettivamente ambigua o confusa, ad uno stato di incertezza per le oggettive difficoltà di interpretazione di una norma, per la particolare complessità della fattispecie concreta o ad eventuali sopravvenute modifiche normative. Evenienze nella specie non ravvisabili.

Né si può predicare che tale interpretazione possa essere ritenuta contraria ai principi costituzionali, così come argomenta l'appellante nei propri scritti difensivi. A tale riguardo, va osservato che l'appellante prospetta genericamente un vizio di compatibilità costituzionale della norma senza illustrare in alcun modo il parametro normativo della Carta fondamentale che si assume lesa, non consentendo a questo Giudice alcuna valutazione in ordine alla rilevanza e alla fondatezza.

12. Il Collegio ritiene il ricorso, oltre che irricevibile, infondato.

13. Per la soluzione della controversia, è centrale l'esame dei limiti normativi e funzionali del potere attribuito all'ANAC dall'art. 213, comma 10, del Codice, avente ad oggetto la gestione del casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture. Secondo tale disposizione, il casellario deve essere integrato anche con le ulteriori informazioni che l'ANAC ritiene “*utili ai fini della tenuta dello stesso, della verifica dei gravi illeciti professionali di cui all'articolo 80, comma 5, lettera c)*”, ossia con tutte le notizie concernenti gravi illeciti professionali dell'operatore economico idonei ad incidere sulla sua integrità e affidabilità (oltre che per le altre finalità indicate dall'art. 213, comma 10, secondo periodo); inoltre detta disposizione va coordinata con le risultanze e la documentazione presenti nella banca dati previsti dall'art. 81 del Codice dei contratti pubblici.

La valutazione della concreta rilevanza dell'informazione è riservata all'Amministrazione procedente, la quale, secondo la giurisprudenza prevalente (Cons. Stato, n. 898 del 2019; id. n. 1318 del 2020) è tenuta ad una più ampia

motivazione sulle ragioni per cui si ritenga ‘utile’ la notizia da iscrivere. E’ stato anche evidenziato che l’astratta valutazione dell’utilità dell’informazione non è sufficiente a giustificare l’annotazione nel casellario, dovendo l’ANAC “*procedere ad una attenta valutazione dell’utilità in concreto dell’annotazione ai fini dell’apprrezzamento dell’affidabilità dell’operatore che le stazioni appaltanti avrebbero potuto compiere in relazione a successive procedure di gara*” (Cons. Stato, n. 1318 del 2020 cit.).

Secondo la giurisprudenza di settore, la norma dell’art. 213, comma 10 cit., si riferisce all’utilità della notizia per la stazione appaltante, per le successive valutazioni che questa dovrà effettuare. L’utilità si risolve pertanto nella rilevanza a questi fini dell’annotazione, atteso che le Amministrazioni, come sostiene il Giudice di prima istanza, “*dal casellario traggono informazioni sul comportamento tenuto dagli operatori economici in occasione della pregressa partecipazione a procedure ad evidenza pubblica, nonché nell’esecuzione degli atti negoziali stipulati con altri committenti pubblici*”.

Per costante giurisprudenza, a fronte della segnalazione di un grave illecito professionale, proveniente da una stazione appaltante, l’ANAC non ha poteri di autonoma valutazione discrezionale in ordine alla gravità dei fatti, ma è tenuta a procedere all’annotazione nel casellario ai fini generali di pubblicità notiziale. L’ANAC, come si è detto, piuttosto è chiamata ad effettuare una valutazione in ordine all’utilità della notizia da annotarsi e in ciò deve concentrarsi il suo onere di motivazione (Cons. Stato, n. 676 del 2024).

A tale proposito, va rammentato che la risoluzione del contratto e la revoca dell’aggiudicazione costituiscono ipotesi tipiche di annotazione rispetto alle quali può riconoscersi, per l’Autorità, un’attenuazione dell’obbligo di motivazione in ordine all’utilità della notizia, salvo che la fattispecie concreta sia connotata: “*... da evidenti elementi di straordinarietà che consentono di escludere ogni utilità in concreto della notizia per la valutazione delle stazioni appaltanti in ordine all’affidabilità dell’operatore economico*” (cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. 1 quater, n. 5834 del 2024).

Pertanto, come precisa il T.A.R. con la sentenza impugnata, in presenza di fattispecie connotate da evidenti elementi di straordinarietà, il giudizio sull'effettiva rilevanza del fatto non può prescindere da una attenta considerazione delle circostanze concrete in cui è stato adottato il provvedimento di risoluzione.

Ciò al fine di dare il giusto rilievo alla utilità della notizia da annotarsi (Cons. Stato, n. 1318 del 2020 cit.).

Nella specie, l'elemento di straordinarietà è stato rilevato dalla stessa difesa erariale, la quale, su invito del Tribunale reso con ordinanza presidenziale del 3 marzo 2023, n. 1332, ha depositato una dettagliata relazione sulla vicenda, con la quale ha ammesso l'esistenza di *'alcuni fondati dubbi di criticità'* nel testo dell'annotazione, in ragione di *'condotte ambigue e poco collaborative palesate sia dalla S.A. che dall'operatore economico'* e, in particolare, dell'incerta posizione assunta dalla stazione appaltante rispetto alle sorti del contratto stipulato il 22 novembre 2021, di cui è stata prima invocata la nullità parziale e poi, contraddittoriamente, pretesa l'attuazione, nonché della fragilità *'di un'annotazione formalmente disposta solo a causa della mancata stipula di un nuovo contratto'*.

A fronte dei suddetti rilievi e dell'evidente contraddittorietà del comportamento assunto dal Comune di Crotone, la difesa dell'Ente appellante è molto debole, dovendosi ribadire quanto osservato dal Giudice di prime cure, secondo cui: *"Alcune inefficienze e disfunzioni dell'apparato amministrativo, disvelate dal difetto di coordinamento tra uffici o dalla necessità di fare più volte seguito ad una precedente comunicazione per rettificarne il contenuto, possono essere sintomatiche di una formazione non lineare della volontà procedimentale del committente pubblico e, pertanto, di una violazione del canone del corretto e razionale svolgimento delle procedure"*.

Il Collegio di prima istanza ha correttamente rilevato che non sembra che l'Amministrazione abbia osservato lo *standard* di diligenza e le cautele che si richiedono ad una stazione appaltante in procinto di stipulare un contratto per

l'affidamento di un importante servizio, di durata quinquennale, come quello di gestione dei parcheggi a pagamento mediante parcometri e ausiliari di sosta.

E ha, quindi, condivisibilmente concluso: *“Allorchè l'operato della stazione appaltante, alla quale compete il governo della procedura, tradisca errori o posizioni ondivaghe, non è possibile escludere un suo concorso di colpa nel fallimento della vicenda negoziale, di cui l'A.n.a.c. deve tenere conto ai fini della valutazione del comportamento dell'impresa e, in ultimo, dell'utilità dell'annotazione, al fine di verificare se l'incisione dell'interesse imprenditoriale all'integrità della propria immagine, determinata dall'iscrizione nel casellario, risponda ai principi di proporzionalità e ragionevolezza”*.

Né si può predicare, come sostiene l'ANAC, che la Committenza si è solo adoperata a correggere un errore nel quale era precedentemente incorsa, rappresentando all'impresa la necessità di procedere alla sottoscrizione di un nuovo contratto, dovendosi tenere conto del comportamento complessivo del Comune di Crotona, che nella vicenda ha assunto un atteggiamento poco lineare, infatti: *“l'amministrazione ha comunicato all'impresa, tuttavia, l'esistenza di un errore nel testo dell'art. 5 del contratto a proposito del canone di concessione, anticipando la necessità di procedere alla sottoscrizione di un nuovo contratto, alla quale hanno fatto seguito, in data 24 novembre 2021, la richiesta di una diversa polizza per un importo di euro 132.569,00 e, in data 7 dicembre 2021, un riscontro al diniego opposto dalla Hipnos alla stipula di un atto aggiuntivo, un'ulteriore nota con la quale il R.u.p. ha adombrato l'ipotesi di una 'nullità parziale' del contratto al fine di '...stabilire la piena corrispondenza del contratto stesso alle norme e documentazioni di gara'. Con la nota n. 6789 del 31 gennaio 2022, il R.u.p. ha poi richiesto alla Hypnos una polizza di euro 34.400,00 <pena l'avvio di un procedimento di nullità del contratto per contrarietà a norme imperative>. Il tutto mentre la stazione appaltante diffidava anche la ricorrente ad iniziare l'esecuzione del contratto considerato parzialmente nullo”* (v. sentenza impugnata in motivazione).

14. In definitiva, le critiche, prospettate con l'atto di gravame, esaminate congiuntamente essendo attinenti a profili connessi, vanno respinte, atteso che il

Comune di Crotone ha assunto un comportamento ondivago, a seguito di ‘continui ripensamenti’, sia sull’importo della polizza che sulla sorte del contratto, tali da confondere l’operatore economico. Ne consegue che, come precisato dal T.A.R.: *“Le tangibili contraddizioni nelle quali è più volte caduto il Comune di Crotone... non possono essere degradate a elementi di valutazione del tutto ininfluenti sul giudizio di affidabilità dell’operatore economico, evidentemente confuso e fuorviato dalla stessa pubblica amministrazione, tenuta ad un ben diverso sforzo di chiarezza durante le occasioni di contatto con imprese e privati”*. Tali contraddizioni nella gestione del contratto hanno certamente rappresentato quegli elementi di straordinarietà che ostano all’applicazione della causa di annotazione di cui all’art. 8, comma 2, lett. b), i) del d.P.R. n. 207 del 2010, e quindi depongono per la non utilità dell’annotazione.

15. L’appello va pertanto respinto e la sentenza impugnata confermata, con conseguente assorbimento di ogni altra censura, atteso che l’eventuale esame della stessa non determinerebbe una soluzione di segno contrario.

16. Le spese di lite del grado, tenuto conto delle ragioni della decisione e della peculiarità della vicenda processuale, vanno interamente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull’appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Compensa integralmente tra le parti le spese di lite del grado.

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

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del giorno 17 luglio 2025 con l’intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Marina Perrelli, Consigliere

Annamaria Fasano, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Annamaria Fasano

IL PRESIDENTE
Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO