

Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 1577 del 27 febbraio 2026

Appalti pubblici – Sanzioni Anac – Termine di 90 giorni per contestazione addebito – Decorre da quando il fatto è già compiutamente definito

Pubblicato il 27/02/2026

N. 01577/2026 REG.PROV.COLL.

N. 05230/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5230 del 2025, proposto da Anac – Autorità nazionale anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

(...) s.p.a. - Società Organismo di attestazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio eletto presso lo studio (...);

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 6216/2025, resa tra le parti,

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di (...) S.p.A. - Società Organismo di attestazione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 gennaio 2026 il Cons. Sara Raffaella Molinaro e uditi per le parti gli avvocati (...) e la Procuratrice dello Stato (...);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia riguarda il *“Procedimento a carico della SOA (...) S.p.A. (C.F. (...)) per l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 222, comma 3, lettera a), del Codice, fino a un massimo di 50.000,00 euro, prevista dall'art. 13, comma 2, lettera b) dell'Allegato II.12 per aver operato, ai fini del rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12/02/2021 in favore dell'impresa (...) S.r.l. (C.F. (...)), in modo non conforme alle disposizioni di cui all'art. 11, comma 1, lettere a), c), f) e g) dell'Allegato II.12”*.

2. (...) s.p.a. (di seguito: “società SOA”), organismo di attestazione, ha impugnato la delibera dell'Anac del 15 maggio 2024 n. 241, di conclusione del suddetto procedimento, applicando alla la sanzione pecuniaria di euro 4.000, ai sensi dell'art. 222, co. 3, lett. a), d.lgs. n. 36/23, prevista dall'art. 13, co. 2, lett. b) dell'All. II.12 e ha disposto, ai sensi dell'art. 20, co. 1, lett. b), del Regolamento sanzionatorio, l'inserimento nel Casellario informatico dell'annotazione relativa a tale sanzione.

La società ha altresì gravato tutti gli atti presupposti, connessi e consequenziali, ancorché non conosciuti, idonei a ledere gli interessi della ricorrente, ivi espressamente inclusi: (i) l'atto dell'ANAC del 22 dicembre 2022, con cui l'Autorità ha avviato la visita ispettiva; (ii) l'atto di accertamento dell'ANAC del 15 giugno 2023 - UVSOA Fasc. 2970/2023; (iii) la comunicazione di avvio del procedimento sanzionatorio dell'ANAC del 20 dicembre 2023; (iv) l'atto dell'ANAC del 28 febbraio 2024 di comunicazione delle risultanze istruttorie del procedimento sanzionatorio; (v) la relazione di accertamento ispettivo prot. n.

21061 del 15 marzo 2023 (non conosciuta); (vi) il Regolamento dell'ANAC del 4 luglio 2018 in materia di attività di vigilanza e accertamenti ispettivi, da ultimo modificato con la delibera n. 270 del 20 giugno 2023; e (vii) il Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità del 16 ottobre 2019, da ultimo modificato con la delibera n. 95 dell'8 marzo 2023.

3. Il Tar Lazio – Roma, con sentenza 27 marzo 2025 n. 6216, ha accolto il ricorso.

4. Anac ha appellato la sentenza con ricorso n. 5230 del 2025.

5. Nel corso del presente grado di giudizio si è costituita la società SOA.

6. All'udienza del 13 gennaio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

7. L'appello è infondato.

8. Con il primo motivo l'appellante Anac ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha accolto la censura di superamento del termine per l'avvio del procedimento sanzionatorio.

Nell'ambito del motivo parte appellante ha richiamato la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 30 gennaio 2025, C-510/23.

8.1. Con il secondo motivo l'appellante ha dedotto la violazione dell'art. 11 del regolamento Anac per non avere considerato che il *dies a quo* del decorso dei novanta giorni non può essere individuato nel termine dell'ispezione.

8.2. I motivi sono infondati.

8.3. Si rileva in fatto che Anac:

- ha svolto presso la società SOA una visita ispettiva fra il 16 e il 19 gennaio 2023, con relazione finale del 15 marzo 2023;
- ha comunicato alla società SOA, con nota 15 giugno 2023 (UVSOA - Fasc. 2970/2023; l'“*Atto di Accertamento*”), di avere rilevato “*una serie di criticità in relazione ai CEL esibiti [...]*” nell'istruttoria di emissione dell'attestazione SOA n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021, precisando che “*gli approfondimenti condotti hanno confermato le perplessità già sollevate*” e assegnando termine di quindici giorni per “*l'avvio*

di un distinto procedimento finalizzato all'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dall'art. 213, comma 13 del d. lgs. 50/2016";

- ha comunicato, con nota 20 dicembre 2023, alla società SOA l'avvio, ai sensi dell'art. 13 dell'Allegato II.12 del d. lgs. n. 36 del 2023 e degli artt. 5 e 10 comma 1 del regolamento sanzionatorio dell'Anac, di un procedimento per *“l'irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria di cui all'articolo 222, comma 3, lettera a), del Codice, fino a un massimo di 50.000,00 euro, prevista dall'art. 13, comma 2, lettera b) dell'Allegato II.12 per aver operato, ai fini del rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12/02/2021 in favore dell'impresa [...], in modo non conforme alle disposizioni di cui all'art. 11, comma 1, lettere a), c), f) e g) dell'Allegato II.12 al d. lgs. n. 36/2023”*, e l'annotazione nel casellario informatico, avente ad oggetto *“l'attività valutativa di Codesta SOA, finalizzata al rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021 in favore dell'impresa [...] non risulta essere stata pienamente conforme alle disposizioni normative e alle indicazioni fornite nel tempo dall'Autorità”*);

- dopo aver acquisito le memorie difensive e aver esperito l'audizione, ha comunicato alla SOA le principali risultanze emerse nel corso dell'istruttoria con nota 28 febbraio 2024 n. 28768;

- con il qui impugnato provvedimento ha irrogato alla società SOA, per *“l'istruttoria svolta ai fini del rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12/02/2021 in favore dell'impresa (...) S.r.l. (C. F. (...)), mediante la quale è stata attribuita la qualificazione nelle categorie OG 1 (111-BIS), OG 10 (II) e OG 11 (V)”*, la sanzione pecuniaria di euro 4.000 ai sensi dell'art. 222 comma 3 lett. a) del d. lgs. n. 36 del 2023, prevista dall'art. 13 comma 2 lett. b) dell'Allegato II.12, e ha disposto, ai sensi dell'art. 20 comma 1 lett. b) del regolamento sanzionatorio, l'inserimento nel casellario informatico dell'annotazione relativa a tale sanzione.

8.3. Il Tar ha ritenuto che Anac non abbia rispettato il termine per l'avvio del procedimento sanzionatorio rilevando che:

- *“nell'ambito dei procedimenti sanzionatori, i termini procedurali - reputati generalmente*

ordinatori – sono perentori?”;

- l'art. 11 comma 3 del regolamento sanzionatorio dell'Anac stabilisce che il dirigente deve procedere all'eventuale contestazione dell'addebito entro e non oltre il termine di 90 giorni dalla ricezione della documentazione concernente l'irregolarità oppure archiviare la segnalazione;
- nel caso di specie, *“il procedimento che ha condotto alla comminazione della sanzione impugnata è stato originato non da una segnalazione esterna, bensì dall'esito di un'attività ispettiva svolta dalla stessa Anac”*;
- dall'ispezione (dal 16 al 19 gennaio 2023) alla relazione finale (15 marzo 2023) siano decorsi quasi sessanta giorni, mentre dalla relazione finale all'atto di accertamento 15 giugno 2023 ulteriori novanta giorni;
- *“Tuttavia, nel caso di specie, il procedimento è stato avviato sulla base di un'attività interna eseguita dalla stessa Anac nell'ambito dei suoi poteri di vigilanza sulle SOA, pertanto l'amministrazione era già nel possesso di tutta la documentazione e delle informazioni necessarie a valutare se procedere all'avvio del procedimento sanzionatorio”*.

8.4. L'Anac ha censurato la decisione deducendo che:

- la pronuncia non tiene conto dei poteri di vigilanza riconosciuti all'Anac, che includono il potere ispettivo, che costituisce *“una delle opzioni attraverso le quali esercitare l'attività di vigilanza”* (art. 12 comma 1 dell'Allegato II.12 del d. lgs. n. 36 del 2023);
- la normativa di settore depone nel senso che *“la vigilanza e il correlato potere ispettivo non possono ritenersi un unico procedimento in uno con l'esercizio del potere sanzionatorio”*;
- con nota 15 giugno 2023 Anac ha comunicato alla SOA le criticità emerse dagli approfondimenti condotti all'esito della visita ispettiva, con richiesta di *“avviare un procedimento ex art. 70, comma 7, del d.P.R. 207/2010 (trasposto nell'art. 11, comma 7, dell'Allegato II.12 al D.lgs. 36/2023)”* al fine di riesaminare l'attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021;

- all'esito del procedimento di cui al precedente alinea la società SOA *“ha emesso un nuovo attestato con ridimensionamento della qualificazione nella categoria OG 11, dalla classifica V alla classifica I, e con l'eliminazione delle categorie OG 1 e OG 10”*;
- l'ANAC ha potuto accertare che la non conformità dell'attività valutativa della società SOA, finalizzata al rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021, alla normativa di settore *“solo con la ricezione della nota di conclusione del procedimento di (...) in data 29/09/2023, che ha costituito il momento in cui si è perfezionata la documentazione concernente l'irregolarità da contestare alla SOA”*;
- invece le anomalie riscontrate in sede ispettiva hanno determinato l'invio dell'invito alla società SOA alla rivalutazione dell'attestazione;
- pertanto *“il dies a quo dal quale computare i 90 giorni per l'avvio del procedimento sanzionatorio” è “quello in cui è stata accertata l'irregolarità dell'operato della SOA”, il cui accertamento è avvenuto quando società SOA, “con nota 29 settembre 2023, ha comunicato gli esiti delle verifiche svolte su richiesta dell'ANAC e del proprio procedimento di revisione della qualificazione riconosciuta all'impresa”.*

Anac ha quindi concluso l'argomentazione nel senso che *“Pertanto, il procedimento sanzionatorio, avviato dall'ANAC in data 20/12/2023, si è svolto nel pieno rispetto dei termini procedurali, in quanto l'atto di impulso che ha determinato il suo avvio non corrisponde agli esiti della visita ispettiva effettuata dall'Autorità a gennaio 2023, bensì coincide con l'accertata irregolarità dell'operato della SOA, avvenuta a fine settembre 2023”.*

8.5. Si premette che il thema decidendum del presente grado di giudizio riguarda la rilevanza da attribuire al procedimento svolto dalla società SOA ai fini del computo del termine di novanta giorni, che non è contestato da Anac (avendolo peraltro fissato con proprio regolamento, su cui infra) e il rispetto, o meno, dell'art. 11 del regolamento, che prevede lo svolgimento di un'attività preistruttoria al fine di consentire l'accertamento che costituisce il termine di decorrenza dei novanta giorni.

8.6. Precisato ciò, la ricostruzione in fatto alla base delle argomentazioni di Anac

non trova conferma negli atti depositati.

Non può essere infatti attribuito al procedimento svolto dalla società SOA nei confronti della società beneficiaria dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021 la funzione di accertamento dei presupposti per l'avvio del procedimento sanzionatorio da parte di Anac.

Con nota 15 giugno 2023 Anac ha comunicato alla società SOA le criticità emerse, oltre ad averla sollecitata all'apertura del procedimento "*ex art. 70 comma 7 del d.P.R. 207/2010 (trasposto nell'art. 11, comma 7, dell'Allegato II.12 al D.lgs. 36/2023)*", al fine di riesaminare l'attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021, entro il termine di quindici giorni, con l'avvertenza che "*la trasmissione di informazioni e dati non veritieri da parte di codesta SOA, nonché il mancato rispetto del termine assegnato*" per l'avvio del procedimento *ex art. 70 comma 7 del d.P.R. n. 207 del 2010* da parte di SOA avrebbe determinato l'avvio di un procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 213 comma 13 del d. lgs. n. 50 del 2016.

Si precisa innanzitutto che il procedimento qui controverso non costituisce attuazione dell'avvertenza dell'Anac contenuta al termine della nota 15 giugno 2023 in quanto l'avvio di quel procedimento nei confronti della società SOA trova fonte, per quanto espressamente affermato nella stessa nota, nella previsione contenuta nell'art. 213 comma 13 del d. lgs. n. 50 del 2016 ("*soggetti che rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dalla stessa*" e "*soggetti che a fronte della richiesta di informazioni o di esibizione di documenti da parte dell'Autorità forniscono informazioni o esibiscono documenti non veritieri*"). La fattispecie attiene quindi, per quanto interessa in questa sede, nella quale l'avvertenza è stata rivolta alla società SOA, ai rapporti fra Anac e i predetti soggetti, che omettono di fornire all'Anac informazioni o documenti o forniscono informazioni o documenti non veritieri.

Invece la sanzione oggetto del procedimento qui controverso è stata irrogata ai sensi dell'art. 222 comma 3 lett. a) del d. lgs. n. 36 del 2023, così come prevista

dall'art. 13 comma 2 lett. b) dell'Allegato II.12 del d. lgs. n. 36 del 2023.

Il potere sanzionatorio intestato all'Anac dall'art. 222 comma 3 lett. a) del d. lgs. n. 36 del 2023 trova riferimento nella fattispecie contenuta nell'art. 13 comma 2 lett. b) dell'Allegato II.12 del d. lgs. n. 36 del 2023, riguarda lo “*svolgimento dell'attività della SOA in modo non conforme alle disposizioni previste dall'articolo 11, commi 1 e 2, e alle procedure contenute nel documento di cui all'articolo 9, comma 2, lettera f)*”.

Pertanto la fattispecie sanzionatoria che ha trovato applicazione nella qui impugnata delibera n. 241 del 2024 riguarda l'attività svolta dalla società SOA rispetto alle imprese che usufruiscono delle attestazioni dalla prima rilasciate, e rientra (almeno secondo l'impostazione della delibera sanzionatoria qui impugnata) nell'ambito del (più esteso) potere sanzionatorio riconosciuto ad Anac dall'art. 222 del d. lgs. n. 36 del 2023.

La relazione di accompagnamento fa riferimento all'attribuzione all'Anac di “*poteri sanzionatori più efficaci in modo da garantire il rispetto delle regole di buona amministrazione e, di conseguenza, il corretto funzionamento del mercato di riferimento*”, precisando che “*L'art. 213 del d.lgs. n. 50 del 2016 è, quindi, integrato al comma 3, primo periodo, lett. a), con la previsione di uno specifico potere sanzionatorio, esercitato nel rispetto dei principi di cui alla l. 24 novembre 1981, n. 689, in capo all'Autorità nel caso la stessa accerti violazioni del codice*”, così evidenziando il profilo innovativo della disciplina.

Il potere sanzionatorio dell'Anac è riferito, in base all'art. 222 del d. lgs. n. 36 del 2023 e per quanto di interesse in questa sede, ai settori individuati dalle lettere “b)” (“*corretta esecuzione dei contratti pubblici*”), richiamato nel provvedimento sanzionatorio qui gravato, e “f)” (“*sistema di qualificazione degli esecutori dei contratti pubblici di lavori*”), riguardante le attestazioni rilasciate dagli organismi SOA.

In disparte ogni valutazione sui profili riguardanti la normativa applicabile e le problematiche, anche temporali, connesse all'introduzione di nuove fattispecie sanzionatorie, si rileva che il procedimento qui controverso attiene alla condotta tenuta dalla società SOA nei confronti di operatori di mercato interessati a ottenere

le qualificazioni necessarie per partecipare alle gare pubbliche.

Pertanto il procedimento qui controverso non costituisce attuazione dell'avvertenza dell'Anac contenuta al termine della nota 15 giugno 2023.

Nella nota 15 giugno 2023 sono contenuti i riferimenti necessari per l'avvio del procedimento sanzionatorio qui controverso.

Infatti nella stessa si rinviene la descrizione delle criticità emerse, illustrando “*in dettaglio le anomalie riscontrate*” (così la delibera sanzionatoria 15 maggio 2024 n. 241), con riferimento a ognuno dei CEL controversi.

In particolare la nota contiene il riferimento al CEL 9, espressione, secondo quanto ritenuta da Anac, non di un unico ma di molteplici interventi, eseguiti verosimilmente su singole strutture del committente, dislocate su tutto il territorio siciliano, al CEL 10, ritenuto di natura mista lavori/servizi/forniture dello stesso, con conseguente impossibilità di ricondurre le attività eseguite dall'impresa ad un intervento unitario.

Sono riferite problematiche analoghe in relazione ai CEL 11 e 12.

I CEL 13 e 14 si differenziano da quelli già analizzati solo sul piano della tipologia dei lavori eseguiti, da ricondurre alla categoria OG 10. Tuttavia, anche per tali certificati, nella quasi totalità delle fatture, si fa riferimento genericamente all'esecuzione della "Conduzione, manutenzione ed adeguamento impianti tec.ind dei sistemi di aumentazione delle infrastrutture edili in mod, garantita", così non potendo “*individuare correttamente la separazione tra servizi e lavori, l'unicità dell'intervento e l'esecuzione di lavori effettivamente riconducibili alla categoria OG 10*” (realizzazione di impianti per la trasformazione e per la distribuzione di energia elettrica e quelli di pubblica illuminazione).

La nota conclude la descrizione del fatto oggetto di istruttoria con la constatazione che “*i CEL la documentazione esibita a corredo non appaiono idonei a consentire l'attribuzione nelle categorie in essi indicati*”, non integrando le “*condizioni minime richieste per il conseguimento della qualificazione riconosciuta mediante il rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del*

12/02/2021”.

La normativa (in tesi) violata è quella riguardante le regole per l’attestazione SOA degli operatori economici ed è espressamente individuata nell’art. 70 comma 1 lettere a), c), f) e g) del d.P.R. 207/2010 (la cui disciplina è attualmente contenuta nell’art. 11 comma 1 lettere a), c), f) e g) dell’Allegato II.12 al d. lgs. n. 36 del 2023) e alle indicazioni fornite nel tempo dall’Autorità.

Nell’atto si dà conto altresì di avere svolto approfondimenti istruttori dopo lo svolgimento dell’ispezione, rispetto ai quali si afferma che *“I successivi accertamenti svolti dall’Ufficio istruttore hanno confermato le perplessità già sollevate in sede ispettiva”*.

La nota 15 giugno 2023 reca quindi i riferimenti dettagliati del fatto oggetto del procedimento, della normativa (in tesi) violata e dell’approfondimento istruttorio compiuto prima della predetta nota.

A partire dal 15 giugno 2023 decorre quindi il termine di novanta giorni, che non risulta rispettato, posto che il procedimento è stato avviato il 20 dicembre 2023.

Non si pone quindi una questione di rispetto dell’art. 11 del regolamento, atteso che, come emerge dalla nota 15 giugno 2023, Anac ha potuto svolgere, in precedenza, attività istruttoria arrivando a delineare i profili dell’addebito.

Del resto, la sussistenza dei presupposti di fatto per l’avvio del procedimento sanzionatorio trova conferma, a posteriori, nella circostanza che la delibera sanzionatoria n. 241 del 2024 contiene una descrizione del fatto avente caratteristiche e dettagli già presenti nella nota 15 giugno 2023.

Pertanto da detto atto si evince che Anac, già il 15 giugno 2023, è in possesso delle informazioni necessarie per dare avvio al procedimento sanzionatorio ai sensi dell’art. 14 della legge n. 689 del 1981 (richiamata dalle predette disposizioni contenute nel d. lgs. n. 50 del 2016 e nel d. lgs. n. 36 del 2023) dell’art. 11 del regolamento sanzionatorio dell’Anac.

Né il comma 2 dell’art. 11 del regolamento sanzionatorio, in base al quale *“Il dirigente, qualora non disponga di tutta la documentazione utile ai fini dell’avvio del*

procedimento, formula per iscritto al soggetto segnalante una richiesta di integrazione”, consente di giustificare la scelta di Anac di posporre l’avvio del procedimento sanzionatorio. Nel caso di specie non è stata infatti ipotizzata una carenza documentale, neppure dando conto a posteriori di averla acquisita.

Anac ha invece affermato di avere avviato il procedimento sanzionatorio in data 20 dicembre 2023 al fine di attendere la conclusione del procedimento avviato dalla società SOA avverso la società intestataria dell’attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021, concluso con la revisione della qualificazione con provvedimento 28 settembre 2023.

Nondimeno lo svolgimento del procedimento concluso dalla società SOA in data 28 settembre 2023, e avviato su “invito” di Anac, non costituisce idonea giustificazione per posporre l’avvio del procedimento sanzionatorio da parte di Anac.

Infatti, Anac ha effettuato, prima di inviare la nota 15 giugno 2023, l’ispezione, terminata il 19 gennaio 2023 e la relazione 15 marzo 2023 e gli approfondimenti istruttori di cui dà conto la stessa nota.

Anac, in quella data, è stata nelle condizioni di circostanziare il fatto in termini analoghi non solo a quanto avvenuto in sede di avvio del procedimento sanzionatorio, ma anche, come visto, in sede di conclusione dello stesso.

La stessa Anac, nel successivo atto di avvio, datato 20 dicembre 2023, formulato dopo la fine del (diverso) procedimento (concluso dalla società SOA il 28 settembre 2023), non ha apportato elementi aggiuntivi rispetto a quelli illustrati nell’atto 15 giugno 2023. Piuttosto Anac ha rappresentato quanto deciso dalla società SOA nel (diverso) procedimento svolto dalla stessa, fondando le proprie determinazioni sugli elementi già acquisiti in precedenza (e illustrati nella nota 15 giugno 2023). Infatti l’Autorità, dopo avere riferito del procedimento gestito dalla società SOA, si è limitata ad affermare che *“le decisioni assunte da Codesta SOA, a conclusione del procedimento, confermano, infatti, come non corretta la condotta tenuta dalla stessa*

all'epoca del rilascio dell'attestazione".

Pertanto Anac ha dato continuità, con la nota 20 dicembre 2023, oltre che con il provvedimento finale 15 maggio 2024 n. 241, all'impostazione della nota 15 giugno 2023, laddove la società SOA ha ritenuto invece di poter considerare, almeno parzialmente, i lavori relativi al CEL n. 12 (così dalla nota 28 settembre 2023).

Una volta circostanziato il fatto, così come evidenziato nella nota 15 giugno 2023, e individuate le disposizioni violate, viene meno la necessità di svolgere un'ulteriore istruttoria preliminare all'avvio del procedimento sanzionatorio.

Piuttosto le esigenze legate alla tempistica dei procedimenti affittivi impongono all'Amministrazione di avviare il procedimento sanzionatorio, considerato che esso richiede lo svolgimento di un'istruttoria con le garanzie procedurali che lo contraddistinguono.

Infatti, non si può escludere che l'Amministrazione si avvalga, per svolgere l'istruttoria, dell'accertamento svolto nell'ambito di altro procedimento, pur essendo poi necessario sottoporlo al contraddittorio tipico del procedimento sanzionatorio.

Nondimeno, in mancanza di una specifica previsione normativa in tal senso, non è necessariamente scontato che ciò avvenga, specie laddove possano risultare aggravate, come nel caso di specie, le tempistiche del procedimento affittivo in presenza di un fatto già circostanziato in sede preistruttoria (precedente all'avvio del procedimento sanzionatorio), nei termini già visti, prima (e indipendentemente) dallo svolgimento della procedura gestita dalla società SOA.

In tale prospettiva, di giusta durata del procedimento affittivo, non si rinvencono, nel caso di specie, le ragioni dell'aggravamento procedimentale, rinvenendosi piuttosto ragioni contrarie.

Ex ante e in astratto non è prefigurabile, in termini generali e mancando evidenze di segno contrario, un condizionamento del procedimento sanzionatorio per via del diverso procedimento, *ex art.* 70 comma 7 del d. P.R. n. 207 del 2010.

Non si prefigura pertanto la necessità di attenderne l'esito.

Infatti il procedimento *ex art. 70 comma 7 del d. P.R. n. 207 del 2010* è stato iniziato su sollecitazione di Anac, che ne ha imposto la celebrazione, pena l'avvio di un procedimento sanzionatorio.

Esso è volto a riesaminare la qualificazione della società intestataria dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021, con finalità ripristinatorie della necessaria qualificazione del soggetto affidatario di pubbliche commesse, ai fini della "conferma" della qualificazione (così Anac nella nota 15 giugno 2023) o comunque della revisione della stessa.

Pertanto non può essere accolta la prospettazione dell'Anac, in base alla quale il posticipo dell'avvio del procedimento sanzionatorio in attesa di conoscere l'esito del procedimento *ex art. 70 comma 7 del d. P.R. n. 207 del 2010* avrebbe consentito ad Anac di *"esaminare la correttezza del procedimento svolto dalla SOA in sede di revisione, al fine di verificare l'aderenza dell'attività svolta rispetto all'invito rivoltole"*. Né, di conseguenza, può convenirsi con parte appellante in merito al fatto che *"con la ricezione della nota di conclusione del procedimento di IMPRESOA in data 29/09/2023, che ha costituito il momento in cui si è perfezionata la documentazione concernente l'irregolarità da contestare alla SOA"*.

Pertanto, come evidente dall'oggetto dell'ispezione, della nota 15 giugno 2023, dall'atto di avvio del procedimento 20 dicembre 2023 e dagli ulteriori atti della sequenza procedimentale, ciò che ha determinato l'avvio del procedimento sanzionatorio non è collegato alla condotta della società SOA successiva all'invito contenuto nella nota 15 giugno 2023.

Non si può quindi convenire con parte appellante laddove ha dedotto che *"Ciò che ha determinato l'avvio del procedimento sanzionatorio è stato, piuttosto, il mancato adeguamento da parte della SOA alle specifiche dell'invito dell'ANAC"*. Del resto, se fosse confermato che *"È solo ed unicamente in questa sede che è stato posto in essere un comportamento astrattamente sanzionabile"*, verrebbe meno l'oggetto del procedimento sanzionatorio

e quindi la ragione che ha giustificato l'irrogazione della sanzione con la qui impugnata delibera n., 241 del 2024, basata appunto

L'oggetto del procedimento sanzionatorio è infatti la condotta tenuta dalla società SOA nel rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021:

Così risulta dalla nota 15 giugno 2023, nella quale la descrizione del fatto oggetto di istruttoria è conclusa con la constatazione che *“i CEL la documentazione esibita a corredo non appaiono idonei a consentire l'attribuzione nelle categorie in essi indicati”, non integrando le “condizioni minime richieste per il conseguimento della qualificazione riconosciuta mediante il rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12/02/2021”*.

Lo stesso atto di avvio 20 dicembre 2023 rappresenta la condotta affermando che *“l'attività valutativa di Codesta SOA, finalizzata al rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021 in favore dell'impresa [...] non risulta essere stata pienamente conforme alle disposizioni normative e alle indicazioni fornite nel tempo dall'Autorità”*.

Nella delibera sanzionatoria n. 241 del 2024 si specifica che *“L'operato della SOA, oggetto di contestazione, riguarda l'istruttoria svolta ai fini del rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12/02/2021 in favore dell'impresa (...) S.r.l. (C. F. (...)), mediante la quale è stata attribuita la qualificazione nelle categorie OG 1 (111-BIS), OG 10 (II) e OG 11 (V)”*.

Il procedimento sanzionatorio qui controverso non ha quindi ad oggetto il procedimento di revisione dell'attestazione svolto dalla società SOA nel 2023. Piuttosto esso ha ad oggetto la condotta tenuta dalla società SOA in passato, in sede di rilascio dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021, così come circostanziata nella nota 15 giugno 2023, nell'atto di avvio 20 dicembre 2023 e nella delibera sanzionatoria 15 maggio 2024 n. 241.

Del resto, la diversità di oggetto si misura sulla diversità di funzione, ripristinatoria dell'interesse pubblico nel primo caso, e meramente afflittiva nel secondo, quale conseguenza di una condotta illecita.

Né, per le ragioni di seguito esposte, può ritenersi che l'avvenuta revisione

dell'attestazione n. 5419/66/02 del 12 febbraio 2021 (a posteriori) da parte della società SOA comprovi la violazione in precedenza commessa da parte della società stessa.

Infatti, il procedimento *ex art.* 70 comma 7 del d. P.R. n. 207 del 2010 ha visto la società SOA nella posizione di chi accerta, esercitando una funzione pubblica e quindi con il dovere di accertamento del fatto in veste imparziale (Cons. St., sez. V, sez. V, 14 giugno 2021 n. 4622), la sussistenza dei presupposti della “conferma” (così Anac nella nota 15 giugno 2023) della qualificazione ottenuta nel procedimento *ex art.* 70 comma 7 del d. P.R. n. 207 del 2010.

Nel contempo la stessa società SOA, nel procedimento sanzionatorio qui controverso, è il soggetto avente interesse a difendersi dalla contestazione di avere attribuito quella qualificazione violando la disciplina di settore.

Detta società ha assunto quindi, nell'ambito dei due procedimenti, una posizione conflittuale, che ha acquisito rilevanza in ragione della scelta di Anac di collegare, almeno teoricamente (in fatto si è già evidenziato il contenuto dell'istruttoria precedente all'avvio del procedimento qui controverso), l'accertamento compiuto nel procedimento dalla stessa compiuto nella procedura *ex art.* 70 comma 7 del d. P.R. n. 207 del 2010 con la preistruttoria del procedimento sanzionatorio.

La sussistenza del conflitto è testimoniata a posteriori dalle difese della società SOA, che ha dedotto che:

- ha avviato il procedimento *ex art.* 70 comma 7 del d. P.R. n. 207 del 2010 al “*precipuo ed esclusivo fine di collaborare con l'Autorità nella verifica in esame, in data 29 giugno 2023 (e quindi, nel rispetto del termine indicato dall'Autorità), ImpreSoa - pur non condividendo, nel merito, le conclusioni cui era giunta l'ANAC, ma non avendo avuto neppure la possibilità di produrre memorie o osservazioni per fornire il proprio apporto contributivo*”;
- all'esito del procedimento, con provvedimento 28 settembre 2023 n. 58/AU/23, ha “*ottemperato alle indicazioni dell'Autorità di cui all'Atto di Accertamento, provvedendo alla variazione dell'attestazione SOA rilasciata a (...) per mezzo del ridimensionamento della*

categoria OG11 dalla classifica V alla classifica I e dell'eliminazione delle categorie OG1 e OG10".

In disparte la fondatezza della tesi e la portata del vincolo derivante dalla nota 15 giugno 2023, comunque comprensivo dell'avvertenza dell'avvio procedimentale *ex art. 70 comma 7 del d. P.R. n. 207 del 2010*, la difesa della società SOA testimonia della sussistenza del conflitto.

Attesa la particolare rilevanza che l'aspetto difensivo della partecipazione procedimentale assume nei procedimenti sanzionatori (a discapito del profilo collaborativo) il profilo risulta da attenzionare. E ciò tanto più se si considera che la Costituzione tutela il diritto al silenzio (art. 111 comma) e la libertà di autodeterminazione quale libertà fondamentale *ex art. 2 (Corte cost. 5 giugno 2023 n. 111)*.

La stessa Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che il diritto dell'unione europea deve essere interpretato in modo *"conforme agli articoli 47 e 48 della Carta"*, sicché dal diritto al silenzio garantito dagli artt. 47 e 48 della stessa discende l'obbligo, a carico degli Stati membri, di assicurare che una persona fisica non possa essere sanzionata in circostanze siffatte (Cgue, Grande sezione, 2 febbraio 2021, C-481/19).

La tutela effettiva del diritto al silenzio, inteso come guarentigia di non contribuire alla propria "incriminazione", esige la previsione di idonei strumenti procedurali per assicurarne il rispetto.

A livello amministrativo (senza quindi che sia necessario indagare il carattere penale della sanzione secondo i criteri Engels) impone all'Amministrazione di evitare di porre il soggetto destinatario di una contestazione sanzionatoria nella posizione di non potere adeguatamente difendersi in ragione della partecipazione ad altro procedimento, nel quale svolge una funzione in conflitto con le esigenze difensive che connotano al partecipazione al procedimento sanzionatorio, specie laddove il conflitto di posizioni è il portato di una scelta procedimentale

dell'Amministrazione.

Né una commistione fra ruoli assunti in diversi procedimenti, con menomazione del diritto di difesa nel procedimento sanzionatorio, assicura un migliore accertamento dei fatti, posto che il conflitto di ruoli non costituisce lo strumento più idoneo a rivelare il fatto e comunque l'accertamento è tale se compiuto in conformità ai valori dell'ordinamento giuridico.

Pertanto, la duplicazione di posizione, così come già prefigurabile *ex ante*, avrebbe dovuto indurre Anac a evitare una commistione fra i due procedimenti (in disparte ogni valutazione degli effetti di detta commistione).

Si configura quindi non solo come non necessaria ma anche come non rispettosa dei principi ordinamentali l'attesa degli esiti del diverso procedimento svolto dalla società SOA e quindi la rilevanza attribuita all'accertamento ivi svolto nell'ambito del (diverso) procedimento (indipendentemente dalla valutazione, già svolta sopra, di quanto, e se, l'istruttoria compiuta nel diverso procedimento abbia prodotto effetti nel procedimento sanzionatorio qui controverso).

Pertanto può ritenersi che Anac fosse nelle condizioni di avviare il procedimento sanzionatorio quanto meno a far data del 15 giugno 2023, senza quindi che sia necessario approfondire il tema del decorso del termine dalla conclusione del procedimento ispettivo.

Tanto basta per respingere la censura, non potendosi convenire con parte appellante sul fatto che *“il dies a quo dal quale computare i 90 giorni per l'avvio del procedimento sanzionatorio è giocoforza quello in cui è stata accertata l'irregolarità dell'operato della SOA rispetto alle indicazioni dell'ANAC, accertamento avvenuto in data 29/09/2023 quando la (...) ha comunicato gli esiti delle verifiche svolte su richiesta dell'ANAC e del proprio procedimento di revisione della qualificazione riconosciuta all'impresa”*.

Infatti, il termine di novanta giorni può quanto meno decorrere dalla nota 15 giugno 2023, non risultando quindi rispettato in relazione all'avvio del procedimento avvenuto il 20 dicembre 2023.

9. Né depone in senso contrario la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 30 gennaio 2025, C-510/23 (analogamente a C-511/23, con riferimento a *“un procedimento diretto all'accertamento di una pratica anticoncorrenziale condotto da un'autorità nazionale garante della concorrenza”*), così come richiamata dall'appellante a supporto della propria tesi difensiva.

L'appellante si è infatti limitato a richiamare le sentenze 30 gennaio 2025 nella parte in cui la Corte ha ritenuto che *“una siffatta autorità dev'essere in grado non solo di procedere a tutte le misure istruttorie preliminari nonché alle valutazioni di fatto e di diritto spesso complesse, necessarie per valutare se l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio sia giustificato, ma anche di scegliere, in funzione del grado di priorità che, nell'esercizio della sua indipendenza operativa, intende accordare a una procedura d'infrazione in corso, il momento più opportuno per avviare, se del caso, la fase istruttoria in contraddittorio di quest'ultima”*.

9.1. Il profilo di censura risulta innanzitutto generico.

9.2. In secondo luogo si rileva che Anac ha richiamato un solo passo delle sentenze 30 gennaio 2025, quello che sottolinea il potere dell'Amministrazione di valutare la priorità di avviare il procedimento sanzionatorio.

Detta statuizione, alla quale ha fatto cenno l'appellante, non risulta idonea a superare la statuizione del Tar.

Nel caso di specie, infatti, non si pone un tema di possibilità, o meno, di attribuire un *“diverso grado di priorità”* alle denunce in quanto la motivazione del ritardato avvio del procedimento sanzionatorio è individuata dalla stessa Anac in un'altra ragione, quella di attendere l'esito del diverso procedimento gestito dalla società SOA (sulla cui non adeguatezza al fine di giustificare il protrarsi della fase preistruttoria è già stato argomentato sopra), non rinvenendosi alcun riferimento ad altre esigenze, né ad esigenze di priorità nella gestione delle segnalazioni.

Il profilo è dirimente nell'ambito della presente controversia, considerato il sopra illustrato contenuto degli atti impugnati, il thema decidendum del presente grado di giudizio, nei termini sopra visti, e il mero richiamo a detta statuizione della Corte

di giustizia.

10. Si aggiunge comunque quanto segue.

10.1. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha ritenuto, con riferimento al potere sanzionatorio previsto dalla direttiva 2005/29/CE al fine di combattere le pratiche commerciali sleali (art. 11 e 13 della direttiva 2005/29/CE), che:

- in mancanza di una normativa dell'Unione che disciplini i termini procedurali del procedimento sanzionatorio, spetta agli Stati membri adottare e applicare le norme procedurali nazionali in tale settore;
- l'esercizio di tale margine di apprezzamento da parte degli Stati membri deve essere esercitato *“nel rispetto del diritto dell'Unione e, in forza del principio di effettività, essi non devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'attuazione di tale diritto”*;
- gli Stati membri, nel fissare i termini procedurali, possono prevedere non solo norme generali in materia di prescrizione applicabili alla procedura d'infrazione nel suo complesso ma anche *“termini che disciplinino lo svolgimento di talune fasi”*, compresa la *“fase preliminare alla comunicazione degli addebiti all'impresa interessata”*, nel rispetto di alcuni principi (di seguito richiamati);
- *“il rispetto del principio del termine ragionevole si impone, in linea di principio, in ciascuna fase”* della procedura sanzionatoria ma non deve *“compromettere l'effettiva attuazione della direttiva 2005/29 nell'ordinamento giuridico interno”*;
- *“Al fine di determinare se una disciplina nazionale in materia di termini rispetti un siffatto equilibrio occorre prendere in considerazione, in particolare, la durata del termine di cui trattasi nonché l'insieme delle modalità della sua applicazione, quali la data a partire dalla quale inizia a decorrere, le modalità adottate per dare inizio al decorso di detto termine nonché quelle che consentono la sua sospensione o la sua interruzione”*;
- *“il principio della certezza del diritto impone agli Stati membri di istituire una disciplina in materia di termini sufficientemente precisa, chiara e comprensibile che consenta a tutti gli attori coinvolti di conoscere con esattezza la portata degli obblighi loro imposti dalle norme di cui trattasi e di regolarsi di conseguenza”*;

- la ragionevolezza della durata della fase preliminare *“deve essere valutata alla luce delle circostanze proprie di ciascun caso di specie”* e *“deve essere materialmente sufficiente a garantirne il corretto svolgimento”*, considerato che la finalità della stessa non è solo quella di *“consentire a tale istituzione di raccogliere tutti gli elementi pertinenti che confermino o meno l'esistenza di un'infrazione alle norme sulla concorrenza”* ma anche quella di *“prendere posizione sulla direzione che deve assumere il procedimento”*;
- la complessità del procedimento non autorizza *“a perpetuare uno stato di inattività durante detta fase del procedimento”*;
- *“il rispetto dei diritti della difesa costituisce un principio fondamentale del diritto dell'Unione”* ed *“è la comunicazione degli addebiti che costituisce la garanzia essenziale a questo riguardo”*, considerato anche che la durata eccessiva della fase preliminare può pregiudicare le *“future possibilità di difesa delle imprese interessate”*;
- al fine di *“adempiere efficacemente il loro obbligo di applicare il diritto dell'Unione in materia di tutela dei consumatori”*, le autorità nazionali *“devono essere in grado di attribuire un diverso grado di priorità alle denunce ad esse indirizzate, disponendo, a tal fine, di un ampio margine di discrezionalità”*, così da essere in grado di *“procedere a tutte le misure istruttorie preliminari nonché alle valutazioni di fatto e di diritto spesso complesse, necessarie per valutare se l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio sia giustificato”*, ma anche di scegliere, in funzione del grado di priorità dei singoli casi, il momento più opportuno per avviare, se del caso, la fase istruttoria in contraddittorio di quest'ultima”;
- *“Pertanto, un'autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori deve disporre della facoltà di rinviare temporaneamente l'avvio della fase istruttoria in contraddittorio in un determinato procedimento, sebbene essa abbia già accertato l'esistenza degli elementi essenziali dell'asserita violazione”*, purché *“termine ragionevole entro il quale deve concludersi la fase che precede la comunicazione degli addebiti”*.

10.2. L'individuazione della portata delle suddette sentenze 30 gennaio 2025 richiede alcune precisazioni, considerato anche che:

- il Consiglio di Stato, sez. VI, con ordinanza n. 6057 del 9 luglio 2024, ha

formulato alla Corte di Giustizia un quesito pregiudiziale riguardante “*Se l’art. 101 TFUE osti a una normativa nazionale, quale quella di cui all’art. 14, l. 24 novembre 1981, n. 689, che, ai fini dell’esercizio dei poteri sanzionatori, impone all’Autorità garante della concorrenza e del mercato di notificare alle imprese interessate il provvedimento di avvio dell’istruttoria, che indica inter alia gli elementi essenziali in merito alle presunte infrazioni, entro il termine decadenziale di novanta giorni, ovvero trecentosessanta giorni per le imprese residenti all’estero, decorrente dal momento in cui l’Autorità ha la conoscenza della violazione*”;

- a seguito della pubblicazione delle sentenze del 30 gennaio 2025 sopra richiamate, la Corte di Giustizia ha chiesto se permanesse o meno l’interesse del giudice rimettente alla decisione del rinvio pregiudiziale sollevato con ordinanza n. 1789 del 2025 e la sez. VI ha confermato l’interesse evidenziando che la propria ordinanza di rinvio muove da un’interpretazione del diritto nazionale non del tutto coincidente con quella proposta nell’ordinanza di rinvio del Tar Lazio e sulla quale la Corte di Giustizia si è pronunciata e che la Corte di giustizia non sembra avere tenuto conto delle peculiarità del procedimento sanzionatorio italiano (Cons. St., sez. VI, ordinanza 14 maggio 2025 n. 4151);

- con l’ordinanza richiamata nel precedente alinea il Consiglio di Stato, nel riproporre il quesito già articolato con l’ordinanza della VI sezione, 9 luglio 2024, n. 6057, ha prospettato ulteriori considerazioni volte a sollecitare il giudice comunitario a riesaminare e, in subordine chiarire, le conclusioni espresse nelle sentenze della Corte di giustizia UE, sez. II, 30 gennaio 2025, C-511/23.

10.3. Detto ciò si rileva quanto segue rispetto alle pronunce 30 gennaio 2025.

10.4. Innanzitutto la Corte individua il momento di acquisizione della conoscenza degli elementi essenziali dell’asserita violazione, nello stesso dispositivo della pronuncia (a testimonianza del rilievo che detto aspetto ha assunto nella decisione), facendo riferimento anche alla “*prima segnalazione dell’illecito*” (“*potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell’illecito*”).

Al riguardo si osserva che:

- il Tar Lazio ha formulato la questione pregiudiziale “*Se l’articolo 11 [della] direttiva [2005/29], letto alla luce dei principi di tutela dei consumatori ed effettività dell’azione amministrativa, debba essere interpretato nel senso che osti a una normativa nazionale, quale quella discendente dall’applicazione dell’articolo 14 [della legge n. 689/81] – come interpretata nel diritto vivente – che impone all’[AGCM] di avviare il procedimento istruttorio per l’accertamento di una pratica commerciale scorretta (sleale) entro un termine decadenziale di novanta giorni, decorrente dal momento in cui l’Autorità ha la conoscenza degli elementi essenziali della violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell’illecito*”, facendo quindi riferimento, quale *dies a quo*, alla “prima segnalazione”;
- la pronuncia richiamata a tal fine dal Tar Lazio (Cons. St., sez. VI, 21 febbraio 2023, n. 1761) è correlata alla particolarità del procedimento regolamentato dalla legge n. 287 del 1990 (art. 13) e all’intervallo intercorso fra segnalazione e avvio del procedimento e comunque costituisce attuazione, come espressamente affermato, del criterio di decorrenza del termine di novanta giorni dall’accertamento del fatto e non dalla prima denuncia;
- infatti, in termini generali, la giurisprudenza ha affermato il principio di tempestività della contestazione (Cons. St., sez. V, 16 giugno 2023 n. 5969) e della decorrenza dei novanta giorni a far tempo dal completamento della raccolta degli elementi fattuali necessari a contestare l’illecito (sul punto Cons. St., sez. VI, 9 maggio 2020 n. 3572, secondo cui “*deve però precisarsi che il decorso dei novanta giorni è collegato dall’art. 14 della legge n. 689 del 1981, non già alla data di commissione della violazione, bensì al tempo di accertamento dell’infrazione. Si fa riferimento non alla mera notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità, ma all’acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita implicante il riscontro [...] della sussistenza e della consistenza dell’infrazione e dei suoi effetti*”);
- anche da ultimo il Consiglio di Stato ha ritenuto che il termine di novanta giorni di cui all’art. 14 della legge n. 689 del 1981 decorra “*non già alla data di commissione della violazione, bensì al tempo di accertamento dell’infrazione*”, facendosi “*riferimento non alla*

mera notizia del fatto ipoteticamente sanzionabile nella sua materialità, ma all'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita implicante il riscontro [...] della sussistenza e della consistenza dell'infrazione e dei suoi effetti?” (Cons. St., sez. VI, 23 aprile 2025 n. 3517, che lo ha definito come un aspetto che la giurisprudenza amministrativa “*ha da tempo chiarito*”);

- con ordinanza 14 maggio 2025 n. 415, come visto, il Consiglio di Stato, nel riproporre il quesito già articolato con l'ordinanza della VI sezione, 9 luglio 2024, n. 6057, ha prospettato ulteriori considerazioni volte a sollecitare il giudice comunitario a riesaminare e, in subordine a chiarire, le conclusioni espresse nelle sentenze della Corte di giustizia UE, sez. II, 30 gennaio 2025, C-511/23.

In tale contesto si rileva che la Corte di giustizia, nel fare riferimento all'avvio del procedimento da parte dell'AGCM ai sensi della legge n. 287 del 1990 e della legge n. 689 del 1981 (oggetto del rinvio pregiudiziale), usa l'espressione “comunicazione degli addebiti” (nel dispositivo oltre che nel punto 57).

Detta comunicazione, se utilizzata facendo riferimento alla connotazione che l'istituto assume nell'ambito dell'ordinamento europeo, nei termini di cui all'art. 10 del regolamento 773/2004/CE (che disciplina profili procedurali per l'applicazione delle regole di concorrenza), è passibile di non poter essere del tutto assimilata all'avvio del procedimento sanzionatorio in base alla normativa italiana.

In base al regolamento 773/2004/CE si distingue infatti l'atto di avvio del procedimento (art. 2) dalla comunicazione degli addebiti (art. 10). Quest'ultima è trasmessa dopo avere svolto indagini, assunto informazioni, formulato domande, acquisito denunce e dà il via al contraddittorio procedimentale con i destinatari degli addebiti.

Non risulta invece disciplinata l'attività che precede l'atto di avvio, che è il primo atto compiuto dalla Commissione.

Nell'ambito dell'ordinamento italiano, e segnatamente della disciplina del procedimento sanzionatorio dell'AGCM, al quale fanno riferimento le sentenze 30

gennaio 2025, si distingue altrimenti l'avvio del procedimento sanzionatorio dalla comunicazione delle risultanze istruttorie.

In base al d.P.R. n. 217 del 1998, adottato ai sensi dell'art. 10 comma 5 della legge n. 287 del 1990, l'avvio dell'istruttoria di cui all'art. 14 della legge n. 287 del 1990, che deve essere svolta in *“tempi ragionevoli”*, è notificata *“alle imprese e agli enti interessati”* e *“indica gli elementi essenziali in merito alle presunte infrazioni, il termine di conclusione del procedimento, il responsabile del procedimento, l'ufficio dove si può prendere visione degli atti del procedimento, nonché il termine entro il quale le imprese e gli enti interessati possono esercitare il diritto di essere sentiti”* (art. 6).

Secondo la giurisprudenza *“il rispetto del termine di 90 giorni di cui all'art. 14 (del medesimo articolato normativo) deve essere verificato con riferimento al primo atto con cui l'amministrazione effettua la contestazione”*, quindi rispetto al suddetto avvio (Cons. St., sez. VI, 5 aprile 2023 n. 3505).

Dopo avere svolto l'istruttoria in contraddittorio sono comunicate le risultanze istruttorie (art. 14 del d.P.R. n. 217 del 1998), che indicano *“il termine di chiusura dell'istruttoria, le risultanze di quest'ultima, nonché la possibile imposizione di sanzioni o rimedi per porre fine alla presunta infrazione”*.

A seguito di detta comunicazione possono essere presentate memorie e documenti sino a dieci giorni prima del termine di chiusura dell'istruttoria indicato nella suddetta comunicazione e le imprese e gli enti interessati hanno diritto di essere sentiti dinanzi al collegio.

Completata l'istruttoria, il collegio adotta il provvedimento finale.

Sicché il procedimento disciplinato dal d.P.R. n. 217 del 1998 non è articolato in una sequenza procedimentale del tutto sovrapponibile a quella che connota il sopra richiamato procedimento seguito dalla Commissione.

Né l'atto di avvio del procedimento di cui al d.P.R. n. 217 del 1998, al quale si riferiscono le sentenze 30 gennaio 2025, può essere assimilato alla comunicazione degli addebiti di cui all'art. 10 del regolamento 773/2004/CE in quanto la

procedura seguita dall'AGCM presenta una maggiore articolazione procedimentale. Infatti l'atto di avvio dell'AGCM ha un contenuto maggiormente esaustivo rispetto all'avvio di cui all'art. 2 del regolamento 773/2004/CE, posto che *“non può prescindere dall'individuare, quantomeno in termini sommari, tutti gli elementi costitutivi delle presunte infrazioni”*, pur *“pur non dovendo delineare l'oggetto dell'accertamento nella sua compiutezza”* (Cons. St., sez. VI, 5 aprile 2023 n. 3505).

Senonché esso è seguito dalla comunicazione delle risultanze istruttorie che presentano un contenuto e una funzione non dissimile dalla comunicazione degli addebiti di cui all'art. 2 del regolamento 773/2004/CE (in quanto precedono il provvedimento finale assicurando il contraddittorio).

10.5. Pertanto il procedimento presso l'AGCM si articola in una sequenza procedimentale più complessa e più lunga rispetto ai novanta giorni di cui all'art. 14 della legge n. 689 del 1981, in quanto la fase preliminare alla comunicazione degli addebiti si può prolungare ben oltre i novanta giorni di cui alle sentenze 30 gennaio 2025.

Infatti, da un lato, detto termine decorre dall'accertamento del fatto e non dalla prima segnalazione e, dall'altro lato, dopo l'atto di avvio del procedimento è previsto l'invio di un'altra comunicazione che contiene una più specifica articolazione dell'addebito, assunta a seguito di ulteriore istruttoria, svolta in un altro intervallo temporale, che si aggiunge ai primi novanta giorni. Soltanto successivamente sarà assunto il provvedimento finale dopo un ulteriore passaggio procedimentale.

Il tema è rilevante in quanto il termine di novanta giorni non è quindi esaustivo della fase di preparazione contestazione, così rilevando in modo parziale, rispetto ai principi illustrati dalla Corte, la brevità dello stesso.

Non si può quindi escludere che il procedimento sanzionatorio dell'AGCM, così come caratterizzato in termini di tempistica (maggiore dei novanta giorni, nei due sensi sopra delineati) e di sequenza di atti che si susseguono consenta, da un lato,

di assorbire eventuali priorità di attività o comunque di gestione dell'attività sanzionatoria e, dall'altro lato, di affinare l'addebito da contestare.

In tale contesto l'utilizzo, nell'ambito delle sentenze del 30 gennaio 2025, dell'espressione "*comunicazione degli addebiti*" non necessariamente vuole fare riferimento all'atto di avvio di cui all'art. 6 del d.P.R. n. 217 del 1998, considerato anche che nella descrizione della normativa italiana contenuta nelle sentenze 30 gennaio 2025 non si fa riferimento alla sequenza di atti di cui al d.P.R. n. 217 del 1998.

Il punto è se la Corte di giustizia si è trovata nella condizione di tenere conto delle peculiarità del procedimento sanzionatorio italiano e cioè della distinzione tra la "comunicazione di avvio dell'istruttoria", a cui soltanto si applica l'art. 14 della l. n. 689 del 1981, e la successiva fase di "comunicazione delle risultanze istruttorie", nonché del momento a partire dal quale decorre il suddetto termine di 90 giorni secondo la giurisprudenza (sopra richiamata). E ciò tanto più se si considera quanto segue.

10.6. Il termine di novanta giorni posizionato nell'ambito dell'ampia e articolata sequenza del procedimento sanzionatorio dell'AGCM e, più in generale, delle Autorità indipendenti, non necessariamente pregiudica le "*future possibilità di difesa delle imprese interessate*", richiamata dalla stessa Corte, oltre a non aggravare la posizione dell'operatore economico, specie in caso di illecito permanente o ad effetti permanenti (come quello oggetto della presente controversia).

Quanto al primo profilo la Corte di giustizia ha affermato che "*la comunicazione degli addebiti*" "*costituisce la garanzia essenziale*" al fine del rispetto del diritto di difesa.

Quanto al secondo profilo, è con l'avvio del procedimento sanzionatorio che si circoscrive la condotta passibile di essere sanzionata

Infatti, posto che l'esatto ambito della condotta è delimitato in sede di avvio del procedimento sanzionatorio, il procrastinare nel tempo la demarcazione dell'ambito oggettivo della presunta violazione può potenzialmente rendere più

grave la situazione dell'operatore economico, specie allorché l'illecito è permanente o a effetti permanenti (come nel caso di specie). Infatti, fra i criteri di quantificazione della sanzione dettati dall'art. 11 della legge n. 689 del 1981 (espressamente richiamati dall'art. 21 del regolamento Anac), rientra la gravità dell'infrazione, oltre che l'attività svolta per l'eliminazione e l'attenuazione delle conseguenze della violazione.

10.7. Le stesse prerogative di certezza del diritto richiedono di valutare come incide il profilo dell'esatta individuazione del tempo di esercizio del potere, specie se affittivo, sulla determinazione della sussistenza e dell'ampiezza dello stesso.

La Corte di giustizia ha evidenziato nelle richiamate sentenze 30 gennaio 2023 che *“il principio della certezza del diritto impone agli Stati membri di istituire una disciplina in materia di termini sufficientemente precisa, chiara e comprensibile che consenta a tutti gli attori coinvolti di conoscere con esattezza la portata degli obblighi loro imposti dalle norme di cui trattasi e di regolarsi di conseguenza”*.

Anche la Corte costituzionale, in relazione ad una controversia sul termine per l'esercizio del potere sanzionatorio, ha affermato, nel rilevare l'insufficienza del solo termine quinquennale di prescrizione, che *“il principio di legalità non solo, come evidenziato da questa Corte, impone la predeterminazione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere, della configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, della tipologia e della misura della sanzione stessa e della struttura di eventuali cause esimenti (sentenza n. 5 del 2021), ma deve necessariamente modellare anche la formazione procedimentale del provvedimento affittivo con specifico riguardo alla scansione cronologica dell'esercizio del potere”*.

Infatti *“la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica”* (Corte cost., 12 luglio 2021 n. 151). E ciò tanto più alla luce degli artt. 6 Cedu e 41 e 50 della Carta di Nizza, senza comunque approfondire l'eventuale integrazione dei criteri dettati dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Engel ed altri v.

Paesi Bassi, 8 giugno 1976).

Il caso di specie è sul punto indicativo.

Con la delibera qui impugnata Anac ha esercitato (risulta espressamente dalla delibera impugnata) il potere sanzionatorio intestato alla stessa dall'art. 222 comma 3 lett. a) del d. lgs. n. 36 del 2023, applicando la fattispecie contenuta nell'art. 13 comma 2 lett. b) dell'Allegato II.12 del d. lgs. n. 36 del 2023, riguardante lo *“svolgimento dell'attività della SOA in modo non conforme alle disposizioni previste dall'articolo 11, commi 1 e 2, e alle procedure contenute nel documento di cui all'articolo 9, comma 2, lettera f)”*.

Il d. lgs. n. 36 del 2023 è divenuto efficace, in base all'art. 229, il primo luglio 2023, dopo la nota 15 giugno 2023 e prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio qui controverso, il 20 dicembre 2023.

Pertanto l'avvio il 20 dicembre 2023 ha consentito ad Anac di applicare la fattispecie sanzionatoria contenuta nel d. lgs. n. 36 del 2023, mentre in data 15 giugno 2023 il potere sanzionatorio di Anac ha riguardo alla fattispecie di illecito di cui all'art. 213 comma 13 del d. lgs. n. 50 del 2016, che attribuisce ad Anac il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei *“soggetti che rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dalla stessa”* e *“soggetti che a fronte della richiesta di informazioni o di esibizione di documenti da parte dell'Autorità forniscono informazioni o esibiscono documenti non veritieri”*. E ciò indipendentemente dal fatto che la condotta sanzionata sia stata posta in essere nel 2021, laddove il primo dei principi enunciati dall'art. 689 del 1981 è il principio di legalità, in coerenza con l'assetto costituzionale (fra le altre Corte cost. 7 aprile 2017 n. 68 e 4 giugno 2010 n. 196) e internazionale (senza che vi sia quindi necessità di valutare l'eventuale integrazione dei criteri Engels e quindi l'applicabilità del principio di applicazione retroattiva della legge più favorevole di cui a Cgue, Grande sezione, primo agosto 2025, C-544/23).

10.8. Più in generale la necessità di assicurare “mezzi adeguati ed efficaci” per

combattere le pratiche commerciali sleali e la violazione delle regole concorrenziali, così come richiamata dalla Corte di giustizia, impone di valutare l'efficacia generalpreventiva e specialpreventiva delle sanzioni (Corte cost., 12 luglio 2021 n. 151).

E' pur vero che la stessa funzione del potere sanzionatorio puro (cioè non destinato, in via diretta, alla cura dell'interesse pubblico sotteso alla norma violata), ha riguardo al passato (sanziona una condotta che si è perfezionata), come evidente nei casi in cui si accompagna al potere di ordinare la cessazione del comportamento lesivo, oggetto di un diverso procedimento, quanto a funzione, oggetto e presupposti (come nel caso dell'art. 2 lett. c) e d) della legge n. 481 del 1995).

Nondimeno le tempistiche di esercizio del potere sanzionatorio si ripercuotono sulla condotta futura dell'operatore interessato, il quale ha tutto l'interesse a non ignorare la contestazione dell'addebito e l'irrogazione della sanzione, così misurando la il proprio comportamento sulla decisione amministrativa, in prospettiva specialpreventiva.

Allo stesso modo le tempistiche del procedimento sanzionatorio si ripercuotono sugli operatori del mercato di riferimento, in prospettiva generalpreventiva, considerato anche che il ritardo nell'avvio del procedimento sanzionatorio determina un posticipo del termine di conclusione del procedimento sanzionatorio, che decorre dal primo.

Infatti, *“il carattere effettivo e dissuasivo della sanzione è fortemente condizionato dal rispetto della tempistica procedimentale, poiché se l'irrogazione della sanzione avvenisse a distanza di tempo sia dalla sua commissione che dal suo accertamento potrebbe fallire il suo obiettivo”* (Cons. St., sez. V, 16 giugno 2023 n. 5969). E ciò in quanto *“l'esigenza di certezza, nella specifica accezione di prevedibilità temporale, da parte dei consociati, delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, assume una rilevanza del tutto peculiare, proprio perché tale esercizio si sostanzia nella infrazione al trasgressore di svantaggi non immediatamente correlati alla*

soddisfazione dell'interesse pubblico pregiudicato dalla infrazione” (Corte cost., 12 luglio 2021 n. 151).

Pertanto, una volta che Anac ha acquisito gli elementi di fatto idonei a circostanziare il presunto illecito, il cui tempo varia a seconda della complessità dello stesso (e non esclude che possano essere tenute in considerazione anche esigenze di priorità), si rinvergono ragioni a giustificazione del decorso del termine per l'avvio del procedimento sanzionatorio, nell'ambito di una più articolata fase preliminare alla contestazione degli addebiti, che non si esaurisce nei soli novanta giorni.

10.9. Le suddette considerazioni richiedono, considerato anche il rinvio pregiudiziale ancora pendente, di approfondire la portata delle pronunce facendo riferimento ai principi dettati dalla Corte di giustizia e considerando le peculiarità del potere sanzionatorio dell'Anac.

10.10. L'Anac infatti, da un lato, è stata istituita in risposta agli obblighi derivanti dalla ratifica delle convenzioni OCSE sulla lotta alla corruzione (legge n. 300 del 2000), del Consiglio d'Europa per il contrasto alla corruzione (legge n. 110 del 2012) e delle Nazioni unite contro la corruzione (legge n. 116 del 2009) e, dall'altro lato, assume un ruolo nell'ambito delle scelte nazionali di attuazione delle direttive 23, 24 e 25/2014/UE.

Queste ultime prevedono l'istituzione, da parte degli Stati membri, di autorità deputate al controllo dell'applicazione delle norme sugli appalti pubblici e alla cooperazione amministrativa fra Stati membri (rispettivamente artt. 45, 83-86 e 99-102).

Il potere sanzionatorio di Anac, per quanto di interesse in questa sede, trova fonte nell'art. 213 del d. lgs. n. 50 del 2016 e nell'art. 222 del d. lgs. n. 36 del 2023, con un'ampiezza aumentata nel tempo, pur in costanza dell'attuazione delle medesime direttive.

In particolare, quanto all'art. 222 comma13 del d. lgs. n. 36 del 2023, la legge di

delega n. 78 del 2022, (anche) al fine di adeguare la disciplina al diritto europeo, ha previsto la *“revisione delle competenze dell’Autorità nazionale anticorruzione in materia di contratti pubblici, al fine di rafforzarne le funzioni di vigilanza sul settore”* (art. 1 lett. b), che trova attuazione nel riconoscimento alla stessa Autorità delle funzioni di vigilanza e di controllo sui contratti pubblici (art. 222 comma 1 del d. lgs. n. 36 del 2023) e nell’ampio potere sanzionatorio attribuitole (comma 13).

Quest’ultimo trova quindi fonte nell’ordinamento italiano, che pur ha effettuato tale scelta (anche) al fine di dare applicazione delle direttive stesse.

In dato non è irrilevante in quanto l’eventuale difficoltà di sanzionare determinate condotte non assume una diretta valenza in termini di violazione del diritto dell’Unione europea e, in ogni caso, le stesse sentenze 30 gennaio 2025 contengono l’espresso riferimento al fatto che le sanzioni il cui procedimento è oggetto di esame in quella sede sono espressamente previste dal diritto dell’Unione europea per la tutela dei consumatori e della concorrenza (nei termini già sopra esposti).

10.11. Precisato ciò quanto alla fonte del potere sanzionatorio di Anac, esso è soggetto al *“rispetto dei principi di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689”* e al *“proprio regolamento”* (art. 222 comma 3 lett. a) del d. lgs. n. 36 del 2023), laddove, ai sensi dell’art. 31 della legge n. 287 del 1990, l’Antitrust, sul cui potere sanzionatorio si è pronunciata la Corte di giustizia, osserva, *“in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689”*.

Il termine di 90 giorni per la conclusione della fase preliminare all’avvio del procedimento sanzionatorio è fissato, in termini generali, dall’art. 14 della legge n. 689 del 1981 a decorrere dall’*“accertamento”* della violazione.

L’Anac, esercitando il potere regolamentare in materia di sanzioni alla stessa espressamente riconosciuto dalla legge e attuando i *“principi”* di cui alla legge n. 689 del 1981, ha fissato il termine per contestare gli addebiti in *“90 giorni dalla ricezione della documentazione completa”* (art. 11).

Pertanto l'Anac ha così ritenuto ragionevole, valutandone la praticabilità, detto termine di 90 giorni per contestare gli addebiti (art. 11), precisando che in tale occasione deve essere comunicato, fra l'altro, l'oggetto del procedimento e la sanzione comminabile e l'indicazione del termine di 180 giorni per la conclusione del procedimento, decorrente dalla data di ricezione della contestazione dell'addebito (art. 13).

In tal senso la stessa Autorità ha quindi fissato “*i termini procedurali in materia di accertamento delle infrazioni e di imposizione di sanzioni*”, prevedendo “*termini che disciplinino lo svolgimento di talune fasi di tale procedura, come quella della fase preliminare alla comunicazione degli addebiti all'impresa interessata*”, così come previsto dalla Corte di giustizia nelle richiamate sentenze, nelle quali si precisa che tale fissazione deve avvenire nel rispetto dei principi del termine ragionevole, della certezza del diritto, del rispetto dei diritti della difesa e dell'obbligo di applicare il diritto dell'Unione europea.

Anac ha quindi precisato che tale termine decorre dalla ricezione della documentazione completa, atteso che la stessa può effettuare un approfondimento istruttorio. Inoltre l'atto di avvio deve contenere l'indicazione dell'oggetto del procedimento e della disposizione violata, così richiedendo che la condotta sia adeguatamente circostanziata.

Il regolamento Anac richiede quindi, quanto meno, l'esame di quanto segnalato, la verifica della completezza documentale e informativa e la valutazione giuridica del fatto, fatti salvi ulteriori approfondimenti correlati alla specificità del caso. Infatti il provvedimento di avvio dell'istruttoria deve indicare quanto meno gli elementi essenziali in merito alle presunte infrazioni.

10.12. Quanto sopra rileva al fine di valutare l'efficacia del potere sanzionatorio intestato ad Anac al fine di contribuire all'*enforcement* del sistema della contrattualistica pubblica e quindi all'attuazione delle direttive 23, 24 e 25/2014/UE, considerando i principi richiamati dalle sentenze 30 gennaio 2025.

In particolare la regolamentazione del procedimento sanzionatorio di Anac non pone il rischio che tale termine decorra dalla “prima segnalazione” (evenienza considerata invece dalla Corte di giustizia nell’ambito del rinvio pregiudiziale deciso nelle richiamate sentenze 30 gennaio 2025), posto che il regolamento Anac richiede di circostanziare il fatto e svolgere istruttoria, se necessario, prima di comunicare l’avvio.

La predetta scelta di Anac di non fare decorrere il termine di novanta giorni dalla prima segnalazione (in linea con la sopra richiamata giurisprudenza) consente di svolgere l’attività necessaria per, da un lato, “*consentire a tale istituzione di raccogliere tutti gli elementi pertinenti che confermino o meno l’esistenza di un’infrazione*” e attribuire priorità all’accertamento preliminare di un caso piuttosto che a quello di un altro e, dall’altro lato, “*prendere posizione sulla direzione che deve assumere il procedimento nonché sull’ulteriore seguito da riservare allo stesso*” (così le richiamate sentenze 30 gennaio 2025).

In tale prospettiva, il fatto che la stessa Anac abbia stabilito le regole procedurali (nell’ambito dei principi della legge n. 689 del 1981) assicura che sia stata valutata la praticabilità delle scelte anche rispetto ai casi più complessi.

Pertanto la disciplina del procedimento sanzionatorio Anac prevede un’ulteriore comunicazione da parte di Anac ai soggetti interessati, con la quale l’Autorità può meglio finalizzare il procedimento. Infatti, in base all’art. 17, il dirigente predispone la comunicazione di risultanze istruttorie che precede la fase finale della procedura, qualora nel corso della fase istruttoria emergano elementi di fatto che configurino una diversa qualificazione dei fatti ovvero dell’addebito, assicurando il contraddittorio scritto ed eventualmente orale.

D’altro canto, nel contesto che caratterizza il procedimento sanzionatorio di Anac, nel quale i novanta giorni costituiscono un intervallo che non esaurisce la fase preliminare rispetto alla comunicazione delle risultanze istruttorie, l’individuazione di tale termine consente all’Amministrazione di non “*perpetuare uno stato di inattività*

durante detta fase del procedimento” (Cgue, sez. II, 30 gennaio 2025, C-510/23).

Peraltro, il fatto che la stessa Anac abbia stabilito le regole procedurali (nell’ambito dei principi della legge n. 689 del 1981) assicura che sia stata valutata la praticabilità delle scelte effettuate, sicché la stessa Autorità non può poi soprassedere rispetto alla propria decisione di fissare un termine che ha ritenuto *“ragionevole”*, cioè in grado di contemperare le esigenze di *“certezza del diritto”* e di non rendere *“impossibile o eccessivamente difficile l’attuazione del diritto dell’Unione”* (Cgue, sez. II, 30 gennaio 2025, C-510/23). E ciò considerando i parametri di valutazione del termine richiamati dalla Corte di giustizia, cioè *“la durata del termine di cui trattasi nonché l’insieme delle modalità della sua applicazione, quali la data a partire dalla quale inizia a decorrere, le modalità adottate per dare inizio al decorso di detto termine nonché quelle che consentono la sua sospensione o la sua interruzione”*.

In ragione di quanto sopra, la particolarità del potere sanzionatorio intestato all’Anac e la disciplina del procedimento sanzionatorio contenuta nel regolamento e stabilita dalla stessa Anac si riverbera, quanto ai termini di avvio del procedimento sanzionatorio, sulla valutazione del *“rischio sistemico di impunità per i fatti integranti infrazioni?”* (Cgue, sez. II, 30 gennaio 2025, C-510/23).

10.13. Da ultimo, si aggiunge che le censure, dedotte in appello avverso la sentenza impugnata, non richiedono di essere scrutinate alla luce della statuizione della Corte di giustizia relativa alla portata decadenziale, o meno, della violazione del termine di novanta giorni. In base ad essa il diritto dell’Unione europea osta a una normativa nazionale che, da un lato, impone all’amministrazione di avviare la fase istruttoria in contraddittorio del procedimento, mediante la comunicazione degli addebiti all’impresa interessata, entro un termine di 90 giorni a decorrere dal momento in cui essa viene a conoscenza degli elementi essenziali dell’asserita violazione, potendo questi ultimi esaurirsi nella prima segnalazione dell’illecito, e, dall’altro, *“sanziona l’inosservanza di tale termine con l’annullamento integrale del provvedimento finale di detta autorità in esito alla*

procedura d'infrazione, nonché con la decadenza dal potere di quest'ultima di avviare una nuova procedura d'infrazione riguardante la stessa pratica”.

Detta ultima affermazione è correlata alla prima, riguardante il termine di 90 giorni e la decorrenza dello stesso, oltre che alla particolare disciplina del “*procedimento diretto all'accertamento di una pratica commerciale sleale condotto da un'autorità nazionale responsabile dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori*”, cioè della direttiva 2005/29/CE.

Essa si colloca nel solco della giurisprudenza eurounitaria che ha stabilito come “*la violazione del principio del rispetto del termine ragionevole può giustificare soltanto l'annullamento di una decisione di accertamento di infrazioni adottata all'esito di un procedimento amministrativo fondato sull'articolo 101 o 102 TFUE, qualora sia stato dimostrato che tale violazione aveva pregiudicato i diritti della difesa delle imprese interessate*” (Cgue, sez. VIII, 28 gennaio 2021, in C-466/19).

Al riguardo si rileva che nel caso di specie l'applicazione di una fattispecie sanzionatoria introdotta dopo il 2021, epoca di commissione del fatto, nei termini già sopra esposti, rende evidente le esigenze difensive della società, che ha dedotto che non risulta integrata la fattispecie sanzionatoria e che l'operato di società SOA “*deve ritenersi immune da vizi*”.

In ogni caso, detto profilo delle sentenze 30 gennaio 2025 della Corte di giustizia non risulta interessato, neanche in via indiretta, nello scrutinio delle censure contenute nel ricorso in appello.

11. Ne deriva che gli elementi che connotano il caso di specie supportano la conferma della sentenza impugnata, considerato anche il contenuto del ricorso in appello.

12. In conclusione, l'appello va respinto.

La peculiarità e la novità della vicenda giustifica la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, confermando, per l'effetto, la sentenza impugnata.

Spese del presente grado di giudizio compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alessandro Maggio, Consigliere

Valerio Perotti, Consigliere

Sara Raffaella Molinaro, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

L'ESTENSORE

Sara Raffaella Molinaro

IL PRESIDENTE

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti

IL SEGRETARIO