

TAR Lazio, Sezione Prima Quater, Sentenza n. 10985 del 15 giugno 2026

Appalti pubblici – Atti di vigilanza Anac – Impugnazione – Ammissibile solo se produce incidenza diretta sulla sfera giuridica della SA

Pubblicato il 15/06/2026

N. 10985 /2026 REG.PROV.COLL.

N. 04659/2024 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4659 del 2024, proposto da Commissario Straordinario (...), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

(...) S.p.a., (...) S.r.l., (...), non costituiti in giudizio;

Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore* rappresentati e difesi dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della deliberazione n. 142 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, depositata in segreteria in data 26 marzo 2024 ed in pari data trasmessa al Presidente dell'(...) già Commissario Straordinario (...), nonché degli atti ad essa presupposti del fascicolo ANAC n. 4882/2022;
- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale, ancorché non conosciuto dalla ricorrente

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2026 il dott. Dario Aragno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO e DIRITTO

1. Il ricorrente è il Commissario straordinario per la ricostruzione del Viadotto Polcevera dell'Autostrada A10, nominato, dopo il crollo del "Ponte Morandi" di Genova, ai sensi dell'art. 1 del d.l. 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, con d.P.C.M. del 4 ottobre 2018, e, in fatto, espone e premette quanto segue.

1.1. Chiamato a predisporre, ai sensi dell'art. 9-bis del d.l. 109/2018, *«su proposta dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure occidentale, un programma straordinario di investimenti urgenti per la ripresa e lo sviluppo del porto e delle relative infrastrutture di accessibilità...»*, egli ha provveduto, anche sulla base delle risorse stanziare con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per l'anno 2019), con decreto n. 2 del 15 gennaio 2019, inserendo nel programma anche la "Nuova Diga Foranea" (di seguito anche solo "diga") e affidandone l'esecuzione all'Autorità di

sistema portuale del Mar Ligure Occidentale (di seguito anche solo “ASP”) in qualità di soggetto attuatore.

1.2. Nel decreto commissariale n. 19 del 3 maggio 2019 sono state indicate le ragioni per le quali tutte le opere inserite nel programma avrebbero dovuto essere affidate mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, più volte – anche per effetto della possibilità di proroga dello stato di emergenza per altri 3 anni autorizzata dall’art. 15 del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, ed effettivamente disposta fino al 15 agosto 2021 – confermate nei successivi aggiornamenti del programma, tra i quali quello approvato con decreto commissariale n. 1 del 28 febbraio 2020, nel quale l’organo commissariale ha dato atto che *«le stesse opere sono contraddistinte dall’urgenza di attuare gli investimenti nei tempi previsti dalla citata normativa al fine di rimediare alle conseguenze sull’economia portuale e cittadina, compromessa dagli eventi calamitosi intervenuti e ribadita nel combinato disposto delle norme citate»*, ribadendo l’irrinunciabilità, per l’appalto delle stesse, del ricorso alla procedura negoziata di cui all’art. 63, co. 2, lett. c), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (di seguito anche solo “codice”), anche avuto riguardo alla complessità degli interventi riguardanti la diga, comprovata, del resto, dai riferimenti contenuti nell’art. 4 del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 – in attuazione del quale il Presidente dell’ASP è stato designato quale Commissario straordinario per la diga – e nell’allegato IV al d.l. 31 maggio 2021, n. 77. La soluzione progettuale prescelta è stata oggetto di dibattito pubblico conclusosi in data 19 febbraio 2021 e il progetto di fattibilità è stato sottoposto a VIA, approvato dalla conferenza dei servizi e dal Consiglio superiore dei lavori pubblici e validato, ai sensi dell’art. 26 del codice, dalla (...) S.r.l. in data 31 maggio 2022.

1.3. La procedura per l’aggiudicazione dell’appalto integrato per la progettazione definitiva ed esecutiva e la realizzazione della diga è stata, quindi, avviata con determina a contrarre n. 503 del 31 maggio 2022 del Presidente dell’ASP e ne è stata data

pubblicità, anche in ambito eurounitario, con apposito avviso esplorativo; è stata, poi, avviata un'interlocuzione con gli unici 2 operatori economici che avevano manifestato interesse, il costituendo R.T.I. consorzio stabile (...) e il costituendo consorzio (...) S.p.a., le cui proposte sono state, dapprima, esaminate da 2 collegi di esperti (il secondo subentrato per un potenziale conflitto di interessi di un componente del primo) e, in secondo luogo, integrate dalle imprese per corrispondere alle osservazioni formulate dall'organo collegiale nel verbale del 3 ottobre 2022. Dopo aver proseguito la negoziazione solo con la (...) S.p.a., il Commissario straordinario per la diga con decreto n. 967 del 12 ottobre 2022 ha aggiudicato l'appalto a quest'ultima; il provvedimento è stato impugnato dal costituendo R.T.I. consorzio stabile (...) dinanzi al T.a.r. per la Liguria, che con ordinanza del 21 novembre 2022, n. 236, ha respinto la domanda cautelare, riconoscendo il carattere strategico dell'opera e l'urgenza della sua realizzazione, e con sentenza del 10 maggio 2023, n. 495, ha dichiarato l'illegittimità del provvedimento di aggiudicazione ai soli fini di cui all'art. 34, co. 3, c.p.a.

1.4. L'A.n.a.c. ha chiesto in data 18 novembre 2022 all'ASP elementi informativi sulla procedura seguita per l'aggiudicazione dell'appalto integrato riguardante la diga e gli atti di gara e, a fronte del riscontro dato dal Presidente dell'ASP con relazione datata 7 dicembre 2022, ha, dapprima, chiesto ulteriori chiarimenti in data 3 febbraio 2023 sul contenzioso pendente dinanzi al giudice amministrativo e, poi, formalmente avviato in data 4 luglio 2023 procedimento di vigilanza ai sensi dell'art. 4 del regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, approvato dal Consiglio con delibera n. 803 del 4 luglio 2018 e modificato con delibera n. 654 del 22 settembre 2021 (di seguito anche solo "regolamento"). All'esito delle controdeduzioni del Presidente dell'ASP del 3 agosto 2023, tese a chiedere l'archiviazione del procedimento perché avviato nei confronti di soggetto diverso da quello che aveva adottato gli atti esaminati (il Commissario straordinario per la ricostruzione del Viadotto

Polcevera dell'Autostrada A10) e, quantomeno, la sua sospensione in attesa della definizione del contenzioso amministrativo pendente, e dell'ulteriore, successivo scambio di corrispondenza tra le parti, e a valle dell'adozione del d.l. 10 agosto 2023, n. 104, che all'art. 18, co.3-*bis*, ha previsto la cessazione delle funzioni del Commissario straordinario per la diga, con salvezza degli effetti degli atti adottati, e l'attribuzione dei compiti relativi al coordinamento e al monitoraggio delle attività dei soggetti attuatori al Commissario straordinario per la ricostruzione del Viadotto Polcevera dell'Autostrada A10, l'A.n.a.c. ha trasmesso comunicazione di risultanze istruttorie in data 9 novembre 2023 sia al Commissario straordinario per la diga sia alla (...) S.r.l., in quanto recante anche rilievi critici sulle attività di validazione del progetto dell'opera.

1.5. Nonostante il Commissario straordinario per la ricostruzione del Viadotto Polcevera dell'Autostrada A10 abbia con la memoria presentata all'Autorità in data 7 dicembre 2023 segnalato, tra l'altro, l'intervenuta cessazione delle funzioni del Commissario straordinario per la diga e reiterato la richiesta di sospensione del procedimento di vigilanza, l'A.n.a.c. ha, infine, adottato la delibera n. 142 del 20 marzo 2024, con la quale ha:

- respinto la richiesta di archiviazione del procedimento per l'intervenuta cessazione delle funzioni da parte del Commissario straordinario per la diga, sul presupposto che il provvedimento di aggiudicazione fosse stato adottato anteriormente alla scadenza dell'incarico e che l'ASP continuasse a fare da soggetto attuatore per la realizzazione dell'opera;
- rigettato l'istanza di sospensione del procedimento di vigilanza, in quanto avente un oggetto ritenuto non coincidente con quello dei giudizi pendenti dinanzi al giudice amministrativo;
- rivendicato la sicura estensione del proprio potere di vigilanza alla procedura esaminata, anche in forza del protocollo di vigilanza collaborativa siglato tra le parti il 7

dicembre 2018, come dimostrato dalla scelta della stazione appaltante di comunicare all'Autorità l'esclusione del R.T.I. (...) per grave illecito professionale ai fini dell'annotazione nel casellario informatico dei contratti pubblici;

- stigmatizzato il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando da parte del soggetto vigilato per l'aggiudicazione dell'appalto integrato in questione, alla luce della dubbia riconducibilità della realizzazione della diga – tra l'altro già prevista nel Piano regolatore portuale del 2001 – al novero di interventi urgenti necessari al «*ripristino dei collegamenti viari e ferroviari nella città di Genova*» e «*per la ripresa e lo sviluppo del porto e delle relative strutture di accessibilità*» (in cui rientrerebbe, secondo l'Autorità, solo il piano di dragaggi per le manovre delle navi di ultima generazione), dell'assenza di qualsiasi motivazione che la giustifichi e dell'insufficienza del richiamo ai piani procedurali commissariali, nonché dell'inutilizzabilità delle procedure di affidamento in deroga ai principi dell'evidenza pubblica per effetto della scadenza del termine di 3 anni previsto dall'art. 9-*bis* del d.l. 109/2018;

- contestato che la seconda procedura negoziata non è stata preceduta da un nuovo avviso esplorativo per la ricognizione delle imprese interessate a partecipare e che la determina a contrarre del 29 luglio 2022 è stata adottata dopo la ricezione delle offerte del costituendo R.T.I. consorzio stabile (...) e del costituendo consorzio (...) S.p.a.;

- rilevato che la gara è stata bandita sulla base di un prezzario non aggiornato agli incrementi previsti dal d.l. 17 maggio 2022, n. 50, e che ciò potrebbe aver contribuito a determinare la scarsa partecipazione delle imprese alla procedura;

- individuato ulteriori criticità nella mancata predisposizione di una griglia di punteggi per la valutazione delle offerte, nella modifica delle iniziali condizioni dell'appalto nel corso della negoziazione con le imprese invitate, nell'accoglimento delle richieste da queste formulate ai fini di un "allargamento" della nozione di "variante in corso d'opera", nella nomina del secondo collegio di esperti "a buste aperte" e nella

validazione del progetto da parte della (...) S.r.l. nonostante i rilievi del Consiglio superiore dei lavori pubblici, tra i quali quelli relativi alla necessità della redazione di un capitolato prestazionale, rinviata, invece, alle successive fasi della progettazione. L'Autorità ha così concluso nel senso di *«considerare confermati i profili di contestazione sollevati nell'atto di avvio del procedimento di vigilanza in ordine all'assenza delle motivazioni sottese alla scelta dell'utilizzo della procedura negoziata senza bando, non risultando le motivazioni contenute nell'atto di avvio del procedimento»*, l'insussistenza dei presupposti per l'applicazione del regime derogatorio previsto dall'art. 32 della direttiva 2014/24/UE e tutte le altre anomalie indicate nel preambolo del provvedimento, invitando la committenza *«a comunicare eventuali modifiche progettuali ed incrementi di costo che dovessero verificarsi in sede di elaborazione dei successivi livelli progettuali fornendo, altresì, aggiornamenti sullo stato di avanzamento dell'opera»*.

2. Con ricorso notificato in data 23 aprile 2024 e depositato il giorno successivo, il Commissario straordinario per la ricostruzione del Viadotto Polcevera dell'Autostrada A10 ha adito questo T.a.r. chiedendo l'annullamento della delibera A.n.a.c. sulla base dei seguenti motivi in diritto:

I. *«Violazione dell'art. 3, comma 1, lett. o) e 213 del d.lgs. n. 50/2016. Violazione dell'art. 2 e dell'art. 13 del regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza dell'ANAC (delibera n. 803 del 4 luglio 2018, come modificato da delibera n. 654/2021). Straripamento di potere»*, in quanto l'A.n.a.c. si sarebbe indebitamente ingerita in un sindacato sui *«presupposti normativi che presiedono all'identificazione successiva della tipologia di procedura da utilizzare per la realizzazione dell'opera»*, estendendolo oltre i confini – e, precisamente, in una fase antecedente all'instaurazione – delle procedure di affidamento;

II. *«Carenza assoluta di potere sub specie di sviamento dell'azione amministrativa.*

Violazione e falsa applicazione dell'art. 9-bis, comma 1-ter del d.l. n. 109/2018, come modificato dal comma 3-bis dell'art. 18 del d.l. n. 104/2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del regolamento ANAC sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici (approvato con delibera 4 luglio 2018 n. 803 ss.mm.ii) – Difetto di motivazione e di istruttoria, contraddittorietà manifesta. Violazione e falsa applicazione art. 1 legge n. 241/1990, e in particolare dei principi di efficacia ed economicità. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 n. 32/2019», in quanto l'estraneità della realizzazione della diga all'ambito degli interventi "coperti" dall'art. 9-bis del d.l. 109/2018 e per i quali, pertanto, era possibile procedere con forme di affidamento derogatorie rispetto a quelle ordinarie, sostenuta dall'Autorità, sarebbe contraddetta dal tenore letterale e dalla collocazione sistematica dell'art. 18, co.3bis, del d.l. 104/2023 all'interno del medesimo art. 9-bis del d.l. 109/2018 e si tradurrebbe in una forzata esclusione, dal progetto di ricostruzione, delle infrastrutture portuali, né voluta dal legislatore né imposta dal pregresso inserimento dell'opera negli strumenti di pianificazione urbanistica, considerata l'evidente finalità acceleratoria della normativa emergenziale;

III. *«Difetto di contraddittorio. Omessa comunicazione di avvio del procedimento al Commissario Straordinario per la Ricostruzione nel procedimento di vigilanza ANAC. Violazione dell'art. 13 del Regolamento ANAC sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici (approvato con delibera 4 luglio 2018, n. 803 e modificato con delibera n. 654/2021). Violazione artt. 7,8,9,10 della legge n. 241/1990. Violazione art. 97 Cost, per lesione del principio di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione. Violazione dell'art. 41 CdfUE per lesione del principio europeo di buona amministrazione», in quanto l'A.n.a.c. avrebbe illegittimamente estromesso il Commissario straordinario per la ricostruzione del Viadotto Polcevera dell'Autostrada A10 dal procedimento, garantendo il contraddittorio esclusivamente nei confronti del*

Commissario straordinario per la diga – benché le decisioni amministrative contestate rimontino a scelte strategiche del primo – e della (...) S.r.l.;

IV. «*Carenza di potere. Violazione e falsa applicazione dell'art. 213 d.lgs. n. 50/2016, dell'art. 9-bis del d.l. n. 109/2018, dell'art. 4 del d.l. n. 32/2019, dell'art. 83 della direttiva 2014/24/UE*», in quanto l'A.n.a.c. non avrebbe potuto esercitare alcuna funzione di vigilanza sull'affidamento dell'opera in questione, trovando questo la propria integrale e compiuta regolamentazione nella richiamata normativa emergenziale e non nel codice, con conseguente inoperatività delle disposizioni da cui trae origine il suo potere (l'art. 213 del codice, tra l'altro mai richiamato dalla *lex specialis*) e insufficienza, a tal fine, di quelle contenute nella direttiva 2014/24/UE, e non potendo sopperire all'inesistenza di una norma attributiva del potere il protocollo di intesa del 7 dicembre 2018, all'origine di una forma di collaborazione esclusivamente “preventiva” tra le parti;

V. «*Carenza di potere sub specie di mancato accoglimento della richiesta di archiviazione del procedimento. Violazione e falsa applicazione dell'art. 9-bis, comma 1-ter del d.l. n. 109/2018, come modificato dal comma 3-bis dell'art. 18 del d.l. n. 104/2023. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del regolamento ANAC sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici– Difetto di motivazione e di istruttoria, contraddittorietà manifesta. Violazione e falsa applicazione dell'art. 1 legge n. 241/1990, in particolare dei principi di efficacia ed economicità. Violazione e falsa applicazione art. 4 Decreto Sbloccacantieri. Violazione e falsa applicazione del d.p.c.m. 16 aprile 2021, recante la nomina del dott. Paolo Emilio Signorini quale Commissario Straordinario per la nuova Diga foranea*», in quanto l'utilità dell'attività di vigilanza sarebbe in ogni caso venuta meno con la cessazione delle funzioni del Commissario straordinario per la diga disposta con l'art. 18 del d.l. n. 104/2023;

VI. *«Decadenza dell'ANAC dall'asserito potere di vigilanza. Tardività della delibera n. 142/2024. Violazione e falsa applicazione dell'art. 19 del regolamento ANAC (approvato con delibera 4 luglio 2018, n. 803, ss.mm.ii.) e dell'art. 18 del regolamento ANAC (approvato con delibera 20 giugno 2023, n. 270. Violazione e falsa applicazione dell'art. 2 legge n. 241/1990)», in quanto il procedimento si sarebbe concluso in data 28 marzo 2024, cioè ben oltre il termine – perentorio – di 180 giorni previsto dalle richiamate disposizioni regolamentari per l'adozione del provvedimento finale e decorrente dalla segnalazione o dall'accertamento d'ufficio delle illegittimità, «a fronte di una comunicazione di avvio del procedimento risalente al 4 luglio 2023 e, addirittura, una richiesta informativa risalente al novembre 2022».*

3. L'A.n.a.c. si è costituita in data 6 agosto 2025 con memoria di stile.

4. Con la memoria depositata in data 8 aprile 2026 il ricorrente ha segnalato alcune sopravvenienze, sostenendone la valenza dimostrativa della legittimità della procedura seguita per l'aggiudicazione dell'appalto integrato per la realizzazione della diga: la sentenza del Consiglio di Stato del 26 luglio 2024, n. 6738, che ha riformato T.a.r. Liguria n. 495/2023, pronunciandosi a favore della legittimità del provvedimento di aggiudicazione e, quindi, a suo dire, per la regolarità della procedura adottata; l'archiviazione delle indagini avviate dalla Procura europea sulla stessa; gli esiti della procedura aperta indetta per l'affidamento della fase “B” dell'opera, che, registrando la partecipazione di un solo operatore economico, confermerebbero l'esistenza di *«...una contrazione del mercato di riferimento, che non dipende quindi dall'iter procedurale seguito per l'individuazione dell'affidatario ma piuttosto da condizioni effettive del mercato di riferimento».*

5. L'A.n.a.c., dopo gli atti del procedimento, ha depositato memoria difensiva in data 24 aprile 2026, con la quale:

i) ha, innanzitutto, delimitato l'ambito della funzione di vigilanza esercitata contestando

l'automatismo tra inserimento nel programma commissariale e ricorso alla procedura negoziata, sostenendo, quindi, di aver vigilato sul *quomodo* e non sull'*an* degli affidamenti;

ii) ha, in secondo luogo, eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in ragione della natura non provvedimentale – e, quindi, non lesiva – della delibera impugnata, alla luce del quadro normativo previgente ed attuale e delle pronunce della Corte costituzionale (sentenza n. 482/1995) e del giudice amministrativo, nonché della natura del potere di vigilanza e delle finalità dallo stesso perseguite, di mero “orientamento” del soggetto vigilato, precisando che *«la delibera impugnata non contiene alcun obbligo conformativo puntuale per la successiva attività del ricorrente né pone tale soggetto di fronte all'alternativa tra adeguarsi ai rilievi in essa contenuti o subirne le conseguenze mediante l'adozione di ulteriori e successivi provvedimenti di natura sanzionatoria o diversamente afflittiva»*;

iii) nel merito, ha rammentato che le gestioni commissariali non si sottraggono al rispetto del diritto dell'Unione europea e, quindi, del principio di concorrenza e, conseguentemente, che il proprio potere di vigilanza discende dalle direttive europee in materia di appalti e ricade anche sulle procedure derogatorie (legittime solo nella misura in cui siano necessarie al superamento dell'emergenza);

iv) ha, altresì, ripercorso l'*iter* procedimentale a comprova della completezza dell'istruttoria e del rispetto delle garanzie di partecipazione e del contraddittorio e difeso l'efficacia dell'atto impugnato anche nei confronti del ricorrente in forza del suo “subentro” nelle funzioni del Commissario straordinario per la diga;

v) ha, infine, respinto qualsiasi addebito di tardività nella conclusione del procedimento, avuto riguardo alla disciplina contenuta nell'art. 20 del regolamento e alla natura ordinatoria del termine.

6. L'A.n.a.c. ha, da ultimo, depositato memoria di replica in data 30 aprile 2026,

sostenendo l'inutilizzabilità delle sopravvenienze addotte dal ricorrente nella memoria dell'8 aprile 2026 a sostegno delle censure formulate nel ricorso, in ragione della diversità sia dell'oggetto dell'accertamento compiuto dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 6738/2024 sia della soglia probatoria sulla quale si attesta il giudizio della Procura europea, nonché dell'inconferenza del richiamo agli esiti di una procedura - quella per l'affidamento della fase "B" dell'opera –svoltasi a distanza di anni da quello della fase "A".

7. All'udienza pubblica del 12 maggio 2026 la causa è passata in decisione.

8. Occorre, in primo luogo, esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse sollevata dall'A.n.a.c., che, involgendo la verifica di una condizione dell'azione, risulta preliminare a qualsiasi indagine nel merito. Ciò non prima di aver affermato che la vigilanza sulle procedure di affidamento dei contratti pubblici rientranti nelle gestioni commissariali fa parte delle attribuzioni dell'Autorità, per le ragioni indicate in sede di scrutinio della medesima eccezione.

8.1. Ai sensi dell'art. 213, co. 3, lett. a), del codice, l'Autorità *«vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali e sui contratti secretati o che esigono particolari misure di sicurezza ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera f-bis), della legge 6 novembre 2012, n. 190, nonché sui contratti esclusi dall'ambito di applicazione del codice»*. Analoga formulazione si rinviene nel testo dell'art. 222, co. 3, lett. a), del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

L'inderogabilità del controllo di un'Autorità amministrativa indipendente sull'affidamento e sull'esecuzione dei contratti pubblici disposti anche da parte dei commissari straordinari del Governo – oltre che nella lettera della citata disposizione, che menziona esplicitamente i "contratti esclusi", così offrendo un chiaro argomento testuale a sostegno di una *vis espansiva* delle competenze dell'A.n.a.c. a tutto il mercato

dei contratti pubblici – rinviene, infatti, il proprio fondamento nel diritto unionale e, segnatamente, nelle disposizioni in materia di *governance* del settore contenute negli artt. 83 della direttiva 2014/24/UE, 45 della direttiva 2014/23/UE e 99 della direttiva 2014/25/UE. D'altra parte, le disposizioni che derogano alle procedure ordinarie fanno sempre espressamente salvo, oltre che il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico, anche quello dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (cfr. art. 1, co. 5, del d.l. 109/2018, nonché, più in generale, l'art. 25 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1).

8.2. Il potere di vigilanza dell'A.n.a.c. si estrinseca in atti che possono assumere forme e contenuti diversi, incidere in misura variabile sugli spazi decisionali del soggetto vigilato e, quindi, ledere in modo più o meno pregiudizievole i suoi interessi. In un'ipotesi di impugnazione da parte di un ente territoriale di una delibera adottata dall'A.n.a.c., seppur nell'ambito del diverso procedimento di vigilanza di cui all'art. 37 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, il Consiglio di Stato (Cons. Stato, V, 22 dicembre 2022, n. 11200) ha avuto modo di chiarire che:

- *«l'impugnabilità di una delibera non vincolante dell'ANAC non è da escludersi in senso assoluto, atteso che tale provvedimento potrebbe assumere connotazione lesiva tutte le volte in cui, riferendosi alla fattispecie concreta, di fatto incide sulla sfera giuridica dei destinatari, essendo idonea ad arrecare un vulnus diretto ed immediato»;*
- *«I recenti approdi giurisprudenziali conducono a ritenere che, a prescindere dall'inquadramento dogmatico (linee guida, parere, raccomandazione, aventi o meno natura vincolante), se le indicazioni dell'Autorità, nell'ambito del potere di vigilanza e controllo, assumono il ruolo di canoni oggettivi a cui conformarsi, determinando un effetto immediatamente lesivo nella sfera giuridica del destinatario, sono impugnabili»;*
- *«In sostanza, quando le deliberazioni dell'ANAC contengono vincoli conformativi puntuali alla successiva attività dei soggetti vigilati, in capo ai quali non residuano*

facoltà di modulazione quanto al contenuto e all'estensione, rappresentano provvedimenti lesivi nei confronti dei quali va garantita la tutela del diritto di difesa del destinatario (art. 24 Cost.)».

In altra occasione, nella quale si è trovato a scrutinare un atto di vigilanza adottato dall'Autorità ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, il medesimo giudice d'appello (Cons. Stato, III, 3 luglio 2019, n. 4561), nel chiedersi se ed entro quali limiti la stazione appaltante è tenuta ad avviare un procedimento in autotutela per rimuovere i vizi e le irregolarità rilevate dall'Autorità, ha approfondito la questione, osservando che:

- i poteri in parola *«si dispiegano nel solco di un'ampia funzione di garanzia a presidio dei principi di legalità, trasparenza, economicità, efficienza nel campo dei contratti pubblici e [...] si risolvono nel fornire il proprio qualificato apporto a diversi livelli e, dunque, non solo al Parlamento e al Governo ma anche agli organi di controllo amministrativo, ove accerti irregolarità che possano interessare gli organi preposti al controllo, nonché alle Autorità Giudiziarie (penale e contabile), per i profili di rispettiva competenza [...]. Tanto anche in possibile funzione correttiva di interpretazioni non conformi e che, però, pur potendo trarre alimento da accertamenti sulla regolarità di specifici comportamenti posti in essere dai soggetti operanti, si risolvono – per i soggetti sottoposti ad indagine – in una sorta di richiamo, in chiave ermeneutica, su quella che viene ritenuta la corretta interpretazione delle norme di legge che disciplinano il settore, informando di ciò i destinatari dell'atto. Di contro, dovendo escludersi un rapporto organizzatorio di tipo gerarchico, non può ritenersi predicabile, in mancanza di disposizioni di segno contrario, un potere di supremazia che valga a condizionare, con effetti vincolanti, rispetto ad un'attività amministrativa già svolta una pervasiva ingerenza nell'esercizio dei poteri di amministrazione attiva che restano prerogativa esclusiva della singola Amministrazione e che, pertanto, vanno esercitati nell'esercizio dell'ordinaria discrezionalità»;*

- il successivo codice dei contratti pubblici ha previsto «*strumenti più pervasivi*» per conformare l'operato delle stazioni appaltanti, come quello delle raccomandazioni vincolanti, idonee – queste sì – a restringere significativamente i margini di discrezionalità del soggetto vigilato ai fini del successivo adeguamento dell'azione amministrativa alle prescrizioni dell'Autorità;
- risulta dirimente stabilire fino a che punto si sia spinta l'Autorità nella formulazione della raccomandazione, verificando se la stessa si sia avvalsa della facoltà di fornire alla stazione appaltante le «*indicazioni ritenute necessarie per adeguare i propri comportamenti, correlandosi ad essa l'emersione dell'obbligo di informare l'Autorità degli eventuali provvedimenti conseguenti che si intendevano adottare, pena l'avvio del procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 6, comma 11 del codice*» ed escludendone, invece, la vincolatività laddove l'Autorità abbia arrestato «*le proprie determinazioni alla sola formulazione dei rilievi senza corredarli di un espresso invito [...] alla stazione appaltante a rimuovere le irregolarità riscontrate*»;
- conclusivamente, l'atto di vigilanza dell'A.n.a.c. non ha forza provvedimentale nel caso in cui «*esaur[isca], dunque, ogni effetto della svolta ispezione nella sola comunicazione delle dette [ir]regolarità, e rimett[a] in tal modo alla discrezionalità della stazione appaltante ogni eventuale iniziativa da assumere in concreto*».

L'esposto indirizzo interpretativo è stato di recente ribadito dal giudice d'appello (Cons. Stato, V, 10 marzo 2026, n. 1912), che ha confermato la pronuncia di inammissibilità di questo T.a.r. – saldamente inserito nel solco di tale orientamento (T.a.r. Roma, I, 12 giugno 2025, n. 11514; 3 maggio 2024, n. 8789; 30 giugno 2022, n. 8943; 21 gennaio 2022, n. 704) – di ricorsi avverso atti di vigilanza dell'A.n.a.c. della specie, rammentando la necessità di una ricognizione del contenuto delle indicazioni dell'Autorità al fine di verificare se residui o meno uno spazio di autonomia decisionale della stazione appaltante e, in particolare, se ulteriori atti di amministrazione attiva da

parte di quest'ultima si configurino come meramente eventuali e, quindi, convalidando la tesi favorevole all'assenza di lesività delle delibere dell'Autorità che lasciano i soggetti vigilati liberi di valutare l'adozione delle misure più opportune *«al fine di promuovere una soluzione non etero-imposta...»*.

8.3. Il regolamento adottato con delibera 803/2018 è coerente con tale impostazione: l'art. 12, co. 1, lett. b), prevede, tra i possibili atti conclusivi del procedimento di vigilanza, quello di *«accertamento di atti illegittimi o irregolari della procedura di gara o dell'esecuzione del contratto, eventualmente accompagnato da raccomandazioni, rivolte alle stazioni appaltanti interessate, a rimuovere le illegittimità o irregolarità riscontrate, ovvero ad adottare atti volti a prevenire, per il futuro, il ripetersi di tali illegittimità e irregolarità»*, concependo, quindi, le “raccomandazioni” come una misura accessoria e meramente eventuale; nello stesso solco si colloca l'art. 22, che disciplina proprio tale categoria di atti, prevedendo un obbligo di riscontro della stazione appaltante e la possibile attivazione di un procedimento sanzionatorio per l'inottemperanza solo qualora l'Autorità abbia inteso procedere in tal senso.

Da ciò si evince, quindi, che la prescrittività non è un carattere immanente all'atto di vigilanza.

8.4. Nella vicenda in esame, deve notarsi che l'Autorità non ha formulato al ricorrente alcuna “raccomandazione vincolante”, non lo ha diffidato, non gli ha né imposto né chiesto – a pena di sanzione – l'adozione di uno specifico atto. La parte resistente ha effettivamente espresso valutazioni e giudizi di dubbia conformità su diversi aspetti della procedura seguita per l'aggiudicazione dell'appalto integrato relativo alla diga – muovendo critiche alla scelta della procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, al suo mancato rinnovo a seguito di un primo infruttuoso esperimento, alla mancata applicazione di prezziari aggiornati, alla nomina del secondo collegio di esperti “a buste aperte”, al mancato recepimento delle osservazioni del Consiglio

superiore dei lavori pubblici e alla revisione dell'articolato contrattuale su suggerimento delle imprese partecipanti – ma ha concluso chiedendo ai soggetti interessati esclusivamente di *«comunicare eventuali modifiche progettuali ed incrementi di costo che dovessero verificarsi in sede di elaborazione dei successivi livelli progettuali»* e di fornire aggiornamenti sullo stato di avanzamento dell'opera.

Si tratta evidentemente di un invito futuro rivolto al solo scopo di verificare l'adeguatezza del progetto iniziale dell'opera e avere contezza di eventuali incrementi di costo quali sopravvenienze suscettibili di tradursi in improprie varianti in corso d'opera, che non si ripercuote, tuttavia, almeno in via diretta, sugli atti già adottati e non obbliga, pertanto, il soggetto vigilato né ad una loro revisione critica né ad alcun intervento correttivo immediato sulle procedure di affidamento concluse.

La delibera impugnata non sortisce, in definitiva, alcun effetto lesivo per il ricorrente, nei termini sopra delineati.

9. In conclusione, il ricorso è inammissibile per carenza di interesse.

10. Considerati i profili di peculiarità della vicenda le spese vanno integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per carenza di interesse. Compensa integralmente le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Daniele Dongiovanni, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Primo Referendario

Dario Aragno, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Dario Aragno

IL PRESIDENTE

Daniele Dongiovanni

IL SEGRETARIO