

APPALTI: T.A.R. Lazio -Roma, Sezione III-ter, Sentenza 10 luglio 2025, n. 13575.

1. Appalti – Requisiti di partecipazione – Provvedimento di esclusione – Competenza del RUP – Sussistenza.

2. Appalti - Requisiti di partecipazione - Cause di esclusione non automatica – Gravi illeciti professionali – Misure di self cleaning – Tempestività -Necessità.

1. È legittimo il provvedimento del RUP che, facendo propria la proposta del seggio di gara, formalmente investita della verifica circa la presenza, regolarità e completezza della documentazione prodotta dai concorrenti, disponga l'esclusione dalla procedura di gara. (1).

in motivazione, la sezione ha precisato che il potere di esclusione in capo al RUP non osta alla possibilità per il medesimo di avvalersi, all'interno di specifici modelli organizzativi, di organi "ausiliari" per consentire lo svolgimento di una procedura più rapida ed efficace. Ciò, infatti, è conforme all'art. 15, comma 4, del d.lgs. 36/2023, secondo cui "Ferma restando l'unicità del RUP, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono individuare modelli organizzativi, i quali prevedano la nomina di un responsabile del procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile del procedimento per la fase di affidamento", nonché all'art. 7, co. 1, lett. a) dell'allegato I.2 al codice, in virtù del quale il RUP "effettua la verifica della documentazione amministrativa qualora non sia nominato un responsabile di fase ai sensi dell'art. 15, comma 4, del codice o non sia costituito un apposito ufficio o servizio a ciò deputato, sulla base delle disposizioni organizzative proprie della stazione appaltante; esercita in ogni caso funzioni di coordinamento e verifica, finalizzate ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate".

2. La misura di self-cleaning è concretamente "idonea", e quindi atta a ripristinare la credibilità professionale del singolo operatore economico, soltanto se adottata spontaneamente in tempi non sospetti, e non invece in circostanze estreme al solo fine di conservare la partecipazione alla gara. (2).

In motivazione, la sezione ha precisato che la tempestività è un predicato indefettibile della efficace azione di self-cleaning, come si evince dall'art. 96, co. 5, del codice dei contratti, secondo cui "in nessun caso l'aggiudicazione può subire dilazioni in ragione dell'adozione delle misure di cui al comma 6", nonché dall'art. 96, co. 6, in base al quale "le misure adottate dagli operatori economici sono valutate considerando la gravità e le particolari circostanze del reato o dell'illecito, nonché la tempestività della loro assunzione".

(1) Conformi: Cons. Stato, sez. V, sentenza 10 giugno 2025, n. 5006.

(2) Conformi: T.a.r. per il Lazio, sez. II, 25 novembre 2024, n. 21017

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Banca D'Italia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 giugno 2025 il dott. Giacomo Nappi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

1. Con determina a contrarre prot. n. -OMISSIS-(bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. del 14 agosto 2024), la Banca d'Italia ha indetto una procedura aperta, ai sensi dell'art. 71 del d.lgs. n. 36/2023 del Codice dei contratti pubblici) per l'affidamento del servizio di assistenza e di gestione dei traslochi del personale della Banca stessa trasferito d'ufficio o cessato dal servizio, con valore complessivo massimo stimato dell'appalto (della durata di 4 anni) di 2.384.040,00 euro oltre IVA.
2. Per l'aggiudicazione della gara è stato prescelto il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, da individuare sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo.
3. In virtù della *lex specialis* di gara, che ha richiamato l'istituto dell'inversione procedimentale di cui all'art. 107, comma 3, del Codice, è stata innanzitutto effettuata, a cura della Commissione giudicatrice (nominata con provvedimento prot. n. -OMISSIS-), la valutazione delle offerte tecniche ed economiche dei concorrenti, al cui esito è stata redatta la graduatoria provvisoria di gara, nell'ambito della quale si è collocata in prima posizione l'offerta dell'odierna ricorrente.
4. Il 27 dicembre 2024, il Seggio di gara ha quindi proceduto all'apertura della busta amministrativa presentata dal ricorrente, nella quale, lo stesso, unitamente alla restante documentazione amministrativa, ha inserito una "*Nota informativa ex art. 96, commi 4 e 6, nuovo codice appalti - d.lgs. 36/2023*", con la quale ha dichiarato l'esistenza di un'indagine penale (delitti di cui agli artt.: 110, 321, 319, 319-bis, 346-bis, 353, comma 2, c.p. [concorso in corruzione aggravata per atti contrari ai doveri d'ufficio, traffico di influenze illecite, turbata libertà degli incanti]; 61 n. 2, 81 c.p.; e art. 8 del d.lgs. n. 74/2000 [emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti], contestati tra il 2019 e il 2021) e l'applicazione di una misura cautelare personale (arresti domiciliari, con divieto assoluto di allontanarsi dall'abitazione individuata per l'esecuzione, nonché il divieto di relazionarsi con terzi, ad eccezione delle persone con lui conviventi e del proprio legale) a carico dell'amministratore unico e socio maggioritario della società medesima nonché la sussistenza di un'indagine nei confronti della stessa società per l'accertamento della responsabilità degli enti e delle persone giuridiche ex artt. 5, comma 1, lettera a), 25, e 25-*quinqüesdecies* del D.L.vo. n. 231/2001.
5. Alla luce del contenuto della nota informativa, la Banca ha avviato una dettagliata istruttoria, articolata in tre successive richieste di chiarimenti, dando alla società ricorrente la possibilità di fornire le informazioni necessarie per verificare la sua posizione in relazione ai fatti dichiarati.
6. All'esito dell'istruttoria condotta (e in esito alla valutazione della documentazione acquisita) il Seggio di gara ha proposto al RUP l'esclusione della Società dalla procedura (verbale prot. - OMISSIS-) e la Stazione Appaltante, con provvedimento prot. n. -OMISSIS- (a firma del RUP e del Responsabile di fase) qui impugnato, ha disposto l'esclusione dell'odierna ricorrente per le medesime motivazioni già evidenziate nel verbale del Seggio e così sintetizzabili:

Pertanto, alla luce di tutto quanto sopra, si ritiene che la Società abbia commesso un illecito professionale grave, tale da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità, ai sensi dell'art. 95, comma 1, lett. e), del Codice, ricorrendo tutti i presupposti di cui all'art. 98 del Codice. In particolare, con specifico riferimento alle condizioni di cui al citato art. 98, si evidenzia che l'illecito professionale può desumersi, in caso di contestata commissione da parte dell'operatore economico, ovvero dei soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 94 del Codice, di taluno dei reati consumati o tentati di cui al comma 1 del medesimo articolo 94 (cfr. art. 98, comma 3, lett. g) del Codice).

Nel caso di specie: a) sotto il profilo soggettivo, -OMISSIS-, sulla base degli atti e fatti sopra rappresentati, rientra, a pieno titolo tra i soggetti di cui all'art. 94 del Codice quale amministratore di fatto, potendo ancora incidere sulla gestione aziendale anche con atti di straordinaria amministrazione (come si è visto, anche con la modifica dello statuto e la nomina degli amministratori); b) sotto il profilo oggettivo, stante il rinvio a giudizio del medesimo, risultano contestati reati di cui al comma 1 del medesimo art. 94, ovvero reati di particolare gravità, quali i reati di turbata libertà degli incanti e traffico di influenze illecite. Sussistono inoltre mezzi di prova adeguati ai sensi dell'art. 98, comma 6, lett. g), del Codice, tenuto conto che -OMISSIS- è stato rinviato a giudizio con decreto che dispone il giudizio immediato e sono state applicate misure cautelari a carico del medesimo. Infine, ai sensi del comma 4 dell'art. 98 del Codice, l'illecito professionale deve valutarsi grave tenuto anche conto del breve tempo trascorso dalle violazioni e, come più volte sopra evidenziato, delle insufficienti e intempestive modifiche intervenute nel frattempo nell'organizzazione della Società volte, come si è visto, più a mantenere intatta la propria posizione nella graduatoria di gara che a un'autentica volontà di segnare una cesura rispetto alla precedente gestione.

7. Con il presente ricorso la società -OMISSIS- impugna il provvedimento di esclusione di cui in epigrafe affidandosi ai seguenti motivi di rito:

1) VIOLAZIONE O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 93 DELL'ATTUALE CODICE DEGLI APPALTI E DEL DISCIPLINARE DI GARA, ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI COMPETENZA IN QUANTO IL PROVVEDIMENTO DI ESCLUSIONE DALLA GARA È STATO FORMALMENTE E SOSTANZIALMENTE ADOTTATO DAL SEGGIO DI GARA E MERAMENTE COMUNICATO DAL RUP, IL QUALE NON CONDUCEVA L'ISTRUTTORIA, NON ESAMINAVA GLI ATTI E NON ELABORAVA LE MOTIVAZIONI DELL'ESCLUSIONE DALLA GARA. VIOLAZIONE O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 93 DELL'ATTUALE CODICE DEGLI APPALTI E DEL DISCIPLINARE DI GARA, ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI COMPETENZA NELL' AVER IL SEGGIO DI GARA ED ALTRI ORGANI DIVERSI DAL RUP ISTRUITO GLI ATTI, ELABORATO E DI POI PROPOSTO LE MOTIVAZIONI

DELL'ESCLUSIONE DALLA GARA, ECCEDENDO LE FUNZIONI E LE COMPETENZE PREVISTE DALL'ATTUALE CODICE DEGLI APPALTI in quanto il potere di esclusione sarebbe stato esercitato formalmente e sostanzialmente dal Seggio di Gara, poiché il RUP si sarebbe limitato ad acquisire il verbale del Seggio non esercitando pertanto un potere che sarebbe di sua esclusiva competenza.

II) VIOLAZIONE O FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 96 COMMI 3 LETT. B), 5 E 6 DELL'ATTUALE CODICE DEGLI APPALTI NONCHÉ DELL'ART. 98 COMMA 4 DELLO STESSO CODICE, CONTRADDITTORIETÀ E TRAVISAMENTO DEI FATTI, RIGUARDO ALLA MOTIVAZIONE, NELLA PARTE IN CUI SI RITENGONO "NON TEMPESTIVE" E "NON SPONTANEE" LE MISURE DI "SELF CLEANING" ADOTTATE DALL'O.E. E, CONTESTUALMENTE, SI RITIENE SUSSISTENTE IL REQUISITO DI CUI AL CIT. ART. 96 COMMA 5 E ART. 98 COMMA 4 in quanto la stazione appaltante non avrebbe giudicato favorevolmente le misure di *self-cleaning* poste in essere dalla società ricorrente

III) VIOLAZIONE O FALSA APPLICAZIONE DELLA CONDIZIONE DI ESCLUSIONE DI CUI AL COMBINATO DISPOSTO DELL'ART. 98 COMMI 3 LETT. G), 4 E 6 LETT. G) CON L'ART. 95 COMMA 1 LETT. E) DELL'ATTUALE CODICE DEGLI APPALTI, RELATIVAMENTE ALLA FIGURA DELL'AMMINISTRATORE DI FATTO PREVISTA DALL'ART. 94 COMMA 3 DELLO STESSO CODICE; ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ, CONTRADDITTORIETÀ E TRAVISAMENTO DEI FATTI, RIGUARDO ALLA MOTIVAZIONE, NELLA PARTE IN CUI SI RITIENE CHE IL SIG. -OMISSIS-, ANCHE DOPO L'APPLICAZIONE DELLA MISURA CAUTELARE E LA CESSAZIONE DALL'INCARICO DI AMMINISTRATORE UNICO DELLA SOCIETÀ, SIA L'AMMINISTRATORE DI FATTO, AI SENSI E PER GLI EFFETTI DEI CITATI ARTICOLI; ECCESSO DI POTERE PER ILLOGICITÀ, CONTRADDITTORIETÀ E TRAVISAMENTO DEI FATTI, RIGUARDO ALLA MOTIVAZIONE, NELLA PARTE IN CUI SI RITIENE CHE IL DISVALORE PENALE DEI FATTI ADDEBITATI AL SIG. -OMISSIS- SIA COMPROVATO DAL DECRETO DI GIUDIZIO IMMEDIATO E SIA TRASMISSIBILE ALLA SOCIETÀ in quanto la stazione appaltante avrebbe errato non solo sulla permanenza della funzione di amministratore (di fatto) di -OMISSIS- anche a seguito delle iniziative di *self-cleaning* poste in essere dalla società ricorrente, ma anche sulla trasmissibilità alla società del disvalore degli illeciti a lui personalmente imputati.

8. il 23.03.2025, si è costituito con atto di stile la Banca d'Italia resistente e in data 24.03.2025 ha depositato memoria a corredo di ampia documentazione con le quali ha confutato le argomentazioni avversarie.

9. Le parti successivamente hanno depositato memorie ex art. 73 c.p.a. insistendo nell'accoglimento delle argomentazioni già rassegnate.

10. All'udienza odierna il ricorso è stato discusso e trattenuto in decisione.

11. Il ricorso è destituito di giuridico fondamento e, pertanto, va respinto.

12. Il primo motivo di ricorso è infondato.

12.1. L'art. 7 del "Disciplinare di gara" rubricato "Procedura di aggiudicazione" indica i compiti del seggio di gara prevedendo che *"l'esame della documentazione amministrativa sarà svolto da un Seggio di gara" e che "il Seggio di gara procederà, in seduta riservata, all'apertura della Busta Amministrativa del concorrente collocato al primo posto della graduatoria, nonché alla verifica della presenza, regolarità e completezza della documentazione prodotta, ferma rimanendo la facoltà per la Banca di verificare la documentazione amministrativa di ogni altro concorrente. Potranno essere effettuati approfondimenti in ordine alla documentazione esaminata anche al fine di acquisire eventuali integrazioni o chiarimenti"*. La previsione del (e l'elencazione dei compiti affidati al) Seggio di gara risulta(no) in linea con quanto disposto tanto dall'art. 15, comma 4, del Cod. appalti secondo cui *"Ferma restando l'unicità del RUP, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono individuare modelli organizzativi, i quali prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento. Le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP"*, quanto dall'art. 7, comma 1, lett. a) dell'Allegato I.2. al codice in virtù del quale (il RUP) *"effettua la verifica della documentazione amministrativa qualora non sia nominato un responsabile di fase ai sensi dell'articolo 15, comma 4, del codice o non sia costituito un apposito ufficio o servizio a ciò deputato, sulla base delle disposizioni organizzative proprie della stazione appaltante; esercita in ogni caso funzioni di coordinamento e verifica, finalizzate ad assicurare il corretto svolgimento delle procedure e adotta le decisioni conseguenti alle valutazioni effettuate"*.

12.2. Ricostruita normativamente la possibilità del RUP di avvalersi, all'interno di specifici modelli organizzativi, di organi "ausiliari" per consentire lo svolgimento di una procedura più rapida ed efficace, risulta non fondata l'eccezione di parte ricorrente, secondo la quale il potere di esclusione sarebbe stato esercitato dal Seggio di gara per il tramite delle motivazioni riportate nel verbale prot. -OMISSIS-.

12.2.1. In primo luogo, l'eccezione non trova un riscontro dal punto di vista della disciplina generale degli appalti. Come detto, il Seggio di gara aveva, tra i compiti della procedura in questione, quello di *"verifica della presenza, regolarità e completezza della documentazione prodotta, ferma rimanendo la facoltà per la Banca di verificare la documentazione amministrativa di ogni altro"*

concorrente. Potranno essere effettuati approfondimenti in ordine alla documentazione esaminata anche al fine di acquisire eventuali integrazioni o chiarimenti". Proprio in virtù di tale potere, il Seggio ha ritenuto sussistenti i presupposti per proporre l'esclusione della società, rappresentando, nel verbale prot. n. -OMISSIS-, il proprio percorso motivazionale, tenuto anche conto del fatto che nessuna norma impone al RUP di effettuare direttamente l'istruttoria per verificare l'opportunità dell'esclusione dalla gara. L'art. 7, comma 1, lett. d) dell'Allegato I.2., difatti, impone esclusivamente al RUP di disporre le esclusioni dalle gare ("*Il RUP dispone le esclusioni dalle gare*"). Il RUP, pertanto, ha fatto proprie le precedenti risultanze istruttorie adottando, in virtù del potere discrezionale di cui dispone, il provvedimento di esclusione in questa sede impugnato, riportandosi alle dettagliate ricostruzioni fattuali e motivazionali elaborate dal Seggio di gara.

12.2.1.1. Pertanto la valutazione dei documenti acquisiti nel corso della relativa istruttoria, sono state condotte dai soggetti, secondo la normativa complessivamente applicabile, a ciò preposti. In particolare, risulta chiaro come il RUP abbia condotto le proprie valutazioni sulla documentazione complessivamente acquisita e abbia deciso, anche per economia procedimentale, stante la completezza dei contenuti del verbale del Seggio di gara, di farli propri e di riportarli all'interno del provvedimento di esclusione infine adottato.

12.2.2. In secondo luogo, i consolidati approdi giurisprudenziali in tema di motivazione del provvedimento amministrativo avrebbero anche consentito al RUP di motivare *per relationem* l'esclusione, riportandosi integralmente al verbale del Seggio di gara.

12.2.2.1. Per costante giurisprudenza, infatti, ai sensi dell'art. 3, l. n. 241 del 1990, l'atto amministrativo deve recare l'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che ne hanno determinato l'adozione in relazione alle risultanze dell'istruttoria; però il difetto di motivazione sussiste solo quando non sia possibile ricostruire il percorso logico-giuridico seguito dall'Autorità emanante e siano incomprensibili le ragioni sottese alla determinazione assunta; né l'obbligo per l'Autorità di motivare il provvedimento può ritenersi violato qualora, anche a prescindere dal tenore letterale dell'atto finale, i documenti dell'istruttoria hanno una propria autosufficienza e, in quanto richiamati *per relationem*, offrono comunque elementi sufficienti e univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni e l'*iter* motivazionale posti a sostegno della determinazione assunta, atteso che il rispetto dell'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo va valutato in coerenza con la funzione che esso riveste, consistente nell'imporre all'amministrazione di esternare il percorso logico-giuridico seguito nell'emanazione dell'atto finale e rendere così possibile il controllo esterno circa il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. II, 22 giugno 2022, n. 533; Cons. Stato, sez. V, 21 aprile 2015 n. 2011).

13. Anche il secondo motivo di ricorso, con il quale ricorrente rivendica l'autenticità, la tempestività e l'efficienza delle misure di *self-cleaning*, risulta infondato. In particolare il ricorrente deduce l'obbligatorietà della scelta di nominare -OMISSIS- quale nuovo amministratore in quanto le previsioni statutarie imponevano, per un verso, di individuare la figura dell'amministratore in seno alla compagine sociale e, per altro verso, il vincolo dell'appartenenza dei soci alla famiglia -OMISSIS-, al netto del fatto che eventuali diverse soluzioni sarebbero state precluse dall'impossibilità di modificare lo statuto alla luce della misura inframuraria imposta all'amministratore unico -OMISSIS-.

13.1. Giova premettere, prima di confutare gli assunti difensivi, che l'impugnata esclusione dalla gara è stata determinata dall'applicazione degli articoli art. 95, comma 1, lett. e) Cod. appalti che si applica nei casi in cui *“e) [...] l'offerente abbia commesso un illecito professionale grave, tale da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità, dimostrato dalla stazione appaltante con mezzi adeguati. All'articolo 98 sono indicati, in modo tassativo, i gravi illeciti professionali, nonché i mezzi adeguati a dimostrare i medesimi”* e 98, comma 3. lett. g) Cod. appalti per la *“contestata commissione da parte dell'operatore economico, ovvero dei soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 94 di taluno dei reati consumati o tentati di cui al comma 1 del medesimo articolo 94”*.

13.2. La resistente ha condotto una lunga e articolata istruttoria mediante tre diverse richieste di chiarimenti (rispettivamente del 30.12.2024, 10.01.2025 e 20.01.2025), in ragione dell'atteggiamento omissivo e scarsamente collaborativo della società ricorrente. Quest'ultima, innanzitutto, aveva ommesso di informare la Banca d'Italia dell'emissione del decreto di giudizio immediato (modalità di esercizio dell'azione penale che prevede il requisito dell'evidenza della prova cristallizzata, nel giudizio immediato c.d. cautelare, nell'ordinanza di applicazione della misura cautelare custodiale) già emesso nel settembre 2024. Inoltre, solo a fronte della seconda richiesta di chiarimenti della Banca d'Italia del 10.01.2025, la Società ha prodotto l'istanza al G.I.P. del Tribunale di Milano del 31 luglio 2024 volta ad ottenere l'autorizzazione all'accesso del notaio al domicilio di -OMISSIS- onde consentire il compimento dei relativi atti di disposizione, senza comunicare il relativo provvedimento di rigetto e continuando a serbare un atteggiamento omissivo e reticente con riguardo alle altre istanze frattanto già presentate alle competenti autorità ed egualmente rigettate.

13.2.1. In sintesi, la ricorrente ha ommesso di rendere note nel corso dell'istruttoria procedimentale: (i) il provvedimento di rigetto dell'istanza al G.I.P. del Tribunale di Milano del 31 luglio 2024 volta ad ottenere l'autorizzazione all'accesso del notaio al domicilio di -OMISSIS-, nonostante lo stesso sia stato adottato il 1° agosto 2024, ossia molti mesi prima della prima richiesta di chiarimenti della Banca d'Italia del 30 dicembre 2024; (ii) le successive istanze avanzate in data 1° agosto 2024, 13 agosto 2024, 10 ottobre 2024 e 20 novembre 2024, aventi sempre ad oggetto la richiesta di far

accedere il notaio presso il domicilio di -OMISSIS-, egualmente rigettate con provvedimenti del 7 agosto 2024, del 20 agosto 2024, del 19 ottobre 2024 e del 27 novembre 2024, anche in questo caso ben prima dell'inizio dell'istruttoria procedimentale della Banca d'Italia. I suddetti documenti sono stati per la prima volta esibiti dalla società, peraltro con numerose parti oscurate, in sede di istanza di autotutela e poi nel presente giudizio, cosicché non hanno potuto formare parte dell'istruttoria procedimentale condotta dalla Banca d'Italia.

13.2.1.1. La società ha, pertanto, frapposto un atteggiamento diffusamente e continuativamente omissivo che ben può aver leso la sua affidabilità e serietà in un frangente nel quale sarebbe stato doveroso un comportamento ispirato alla buona fede e alla leale collaborazione e che ha consegnato un quadro complessivamente alterato al fine di sottrarre informazioni utili per le valutazioni di competenza della stazione appaltante.

13.3. Neanche pertinente risulta l'eccezione secondo la quale cause di forza maggiore avrebbero impedito la tempestiva adozione di idonee misure di *self-cleaning*. Nello specifico, in base ad una scelta fondativa vigeva il vincolo di appartenenza degli amministratori alla compagine sociale e una clausola statutaria limitava la trasferibilità delle quote. Inoltre lo stesso -OMISSIS- era titolare del 70% delle quote societarie, mentre le restanti quote appartenevano ad altri membri della sua famiglia. Tale situazione, secondo l'assunto difensivo, non consentiva, nel regime di restrizione cui era sottoposto il -OMISSIS-, di poter modificare gli assetti in assenza dell'autorizzazione del giudice del titolo cautelare (penale). In realtà, come correttamente rilevato dalla resistente, la situazione giuridica e fattuale descritta dimostra il legame "gordiano" del -OMISSIS- con la società da lui amministrata il che avrebbe dovuto rendere maggiormente incisiva, profonda e radicale l'operazione di "pulizia interna" che in realtà è avvenuta solo dopo diversi mesi e in un modo del tutto insoddisfacente. Evidentemente, la forza maggiore (intesa nel senso di inevitabilità della situazione creatasi) non può ricavarsi dall'esito delle legittime decisioni dell'autorità giudiziaria (penale) procedente che ha sempre limitato, per evidenti esigenze cautelari legate al pericolo di reiterazione di reati e di inquinamento delle prove, i contatti del -OMISSIS- con l'esterno. Giova precisare, inoltre, che contro la misura cui era sottoposto non sono stati proposti mezzi di impugnazione al fine di rivalutare sia le esigenze cautelari che i gravi indizi di colpevolezza.

13.4. Anche nel merito, le scelte di "pulizia interna" si sono rivelate insoddisfacenti, per le ragioni che possono essere così sintetizzate:

- la relazione padre/figlio tra l'imputato e l'amministratore subentrante;
- la circostanza che l'amministratore subentrante svolgesse già, in costanza della precedente gestione, il ruolo di instutore della società, oltre a possedere il 10% delle quote societarie;

- i rapporti di contiguità non solo personale ma anche professionale tra l'imputato e il nuovo amministratore unico (oltre che nell'ambito della Società ricorrente, anche) nel contesto di due società (-OMISSIS-) partecipate da -OMISSIS- con una quota di maggioranza (rispettivamente, dell'85% e del 70%), di cui amministratore unico è proprio il figlio -OMISSIS- -OMISSIS-, nonché con riferimento ad una terza società (-OMISSIS-) anch'essa partecipata in via maggioritaria da -OMISSIS- (con una quota dell'85% del capitale) di cui il figlio -OMISSIS- è institore;
- tardività della nomina (23.01.2025) di due figure esterne alla famiglia e comunque contigue agli affari del -OMISSIS-.

13.4. Secondo l'art. 96, comma 5, del Cod. degli appalti *“in nessun caso l'aggiudicazione può subire dilazioni in ragione dell'adozione delle misure di cui al comma 6”* vale a dire di *self-cleaning*, in virtù del necessario buon andamento dell'azione amministrativa la quale, altrimenti, sarebbe costretta ad attendere l'(eventuale) azione resipiscente del privato. Che la tempestività sia un predicato indefettibile della efficace azione di *self-cleaning* si evince, per di più, dall'art. 96, comma 6, Cod. appalti in virtù del quale *“le misure adottate dagli operatori economici sono valutate considerando la gravità e le particolari circostanze del reato o dell'illecito, nonché la tempestività della loro assunzione”*. In un recente arresto, anche questo Tribunale ha avuto modo di precisare che *“la misura di self-cleaning è concretamente “idonea” (e quindi atta a ripristinare la credibilità professionale del singolo operatore economico) soltanto se adottata spontaneamente in tempi non sospetti, e non invece in circostanze estreme al solo fine di conservare la partecipazione alla gara”* (T.A.R. Lazio, sez. II, 25 novembre 2024, n. 21017).

13.5. Non può neanche essere valorizzata la revoca della misura cautelare nei confronti del -OMISSIS-, avvenuta l'11.03.2025, per sostenere l'efficacia delle misure di *self-cleaning*, sia perché si tratta di un evento sopravvenuto all'adozione del provvedimento di esclusione, la cui legittimità va valutata sulla base del quadro fattuale esistente al tempo della sua adozione, sia perché l'ordinanza di revoca conferma la sussistenza dei “gravi indizi di colpevolezza” a carico dell'imputato, ed esclude alla luce della complessiva situazione, unicamente il pericolo di reiterazione di reati della persona nei cui confronti si procede.

13.6. Inconsistente, poi, ai fini delle complessive operazioni di *self-cleaning*, l'aggiornamento del modello organizzativo e di gestione (MOG) richiesto dal D.L.vo n. 231 del 2001. Invero, come rilevato nel provvedimento di esclusione, e come del resto confermato dalla difesa del ricorrente in udienza, l'aggiornamento del modello è consistito nel mero adeguamento a una serie di modifiche e novità legislative intervenute *medio tempore*, che hanno modificato l'elenco dei reati-presupposto, senza prevedere specifiche e puntuali modifiche, nonché le opportune contromisure organizzative volte specificamente a prevenire la ripetizione degli illeciti contestati al -OMISSIS-.

13.7. Infine, non può ricoprire alcuna rilevanza in ordine ad un eventuale comportamento contraddittorio dell'amministrazione, la sussistenza di pregressi rapporti contrattuali tra la Banca d'Italia e l'odierna ricorrente, iniziati prima della vicenda oggetto del presente giudizio (o prima del provvedimento di esclusione oggi impugnato). La difesa espone che fra le parti è in corso un contratto avente ad oggetto il *“servizio di ritiro, trasporto e conferimento presso impianti autorizzati di termodistruzione con recupero di energia (termovalorizzazione) o per la produzione del c.d. “combustibile solido secondario” delle banconote triturare, prodotte dalle Filiali di L'Aquila e Pescara della Banca d'Italia - -OMISSIS-”* stipulato il 29.03.2022. Va rimarcato che ai sensi dell'art. 108 dell'abrogato D.L.vo n. 50/2016 (applicabile *ratione temporis*), la risoluzione può essere disposta solo qualora ricorrano una o più delle ipotesi ivi previste, fra le quali non rientrano né lo svolgimento di indagini preliminari né il rinvio a giudizio in un procedimento penale. Del pari inconferente risulta l'affidamento diretto alla società ricorrente ex art. 50, comma 1, lett. b) del Cod. appalti del *“servizio di ritiro, trasporto e smaltimento delle banconote triturate per la Filiale di Campobasso – -OMISSIS-”* in quanto autonomo contratto stipulato, in virtù dell'autonomia prevista, dalla filiale di Campobasso e rientrante nel novero degli affidamenti diretti in quanto al di sotto di una certa soglia di valore e senza alcun obbligo per la stazione appaltante di verifica dei requisiti dell'affidatario.

14. Infine, il terzo motivo di ricorso, con il quale la società ricorrente contesta la perdurante influenza di -OMISSIS- -OMISSIS- tratteggiata dal provvedimento impugnato all'interno della compagine societaria, è infondato.

14.1. Dall'analisi complessiva degli atti e dei documenti depositati, al tempo dell'adozione del provvedimento di esclusione dalla gara, -OMISSIS- -OMISSIS- era titolare del 70% delle quote societarie e grazie a tale maggioranza ha, in un primo momento, nominato il figlio -OMISSIS-(già socio di altre società riconducibili al ricorrente) ad amministratore e, successivamente, contribuito in maniera determinante, prima alla modifica statutaria e, dopo, alla nomina di due consiglieri di amministrazione (cfr. doc. n. 30, della produzione del 30.05.2025), -OMISSIS-e -OMISSIS-, i quali, come dichiarato dal ricorrente, avevano già ricoperto incarichi riconducibili ad altra società della famiglia -OMISSIS- (cfr. doc. n. 12 della produzione del 24.03.2025).

14.1.1. Da tale complessiva operazione, posta in essere a diversi mesi di distanza dall'inizio dell'esecuzione della misura cautelare custodiale, risulta che l'assetto societario al momento dell'adozione dell'esclusione era largamente permeato da figure scelte direttamente dal -OMISSIS-, il quale ha potuto orientare le scelte facendo leva sulla sua partecipazione societaria pari al 70% delle quote. Inoltre, le modifiche statutarie, approvate con la partecipazione del -OMISSIS-, invece di premiare il pluralismo e la dialettica interna all'organo gestionale hanno limitato a due unità i membri del consiglio di amministrazione a fronte del precedente statuto che prevedeva un numero di membri

compreso tra tre e sette, il tutto nella perdurante (e voluta) assenza di un organo sindacale deputato al controllo e alla vigilanza. Lo stesso Tribunale di Milano nel vagliare le richieste della difesa dell'imputato -OMISSIS- in ambito cautelare e impedire il contatto di questi con l'esterno sosteneva *“il coacervo di imprese al suo controllo riconducibili, ma formalmente amministrate da soggetti a lui intimamente legati (quali, in particolare, prossimi congiunti) impone un intervento diretto alla rescissione di qualsiasi legame che consenta non solo il perseverare in condotte del medesimo tipo di quelle per cui si procede ma anche di inquinare le prove”*.

14.1.2. In punto di diritto si rileva come l'accertamento di un'amministrazione di fatto sia più rigoroso ai fini della responsabilità penale, e comunque la Corte di Cassazione (Cass. Penale, Sez. V, 28 febbraio 2024, n. 16414 che ribadisce principi consolidati in materia) ha precisato che, ai fini del riconoscimento della qualifica in discorso, *“la prova della ritenuta funzione gestoria, esercitata in fatto da parte di un soggetto non formalmente investito di tale carica, si traduce nell'accertamento di elementi sintomatici dell'inserimento organico di tale soggetto in qualunque settore gestionale dell'attività economica, sia esso aziendale, produttivo, amministrativo, contrattuale o disciplinare”*.

14.1.3. Ai fini della responsabilità civile la giurisprudenza ritiene inquadrabile come amministratore di fatto un soggetto *“non formalmente investito della carica, che si ingerisce egualmente nell'amministrazione, esercitando (di fatto) i poteri propri inerenti alla gestione della società. In particolare, può ritenersi sussistente la figura dell'amministratore di fatto qualora ricorrano le seguenti condizioni: 1) assenza di una efficace investitura assembleare; 2) attività esercitata (non occasionalmente ma) continuativamente; 3) funzioni riservate alla competenza degli amministratori di diritto; 4) autonomia decisionale (non necessariamente surrogatoria, ma almeno cooperativa non subordinata) rispetto agli amministratori «di diritto»*. Sicché è amministratore di fatto chi, senza titolo - per esempio per nomina irregolare ovvero per usurpazione dei poteri - gestisce, da solo o anche con l'amministratore formale, la società, esercitando con sistematicità e completezza un potere di fatto corrispondente a quello degli amministratori di diritto” (cfr. Tribunale di Roma, sez. XVI, 14 febbraio 2022). Ancora, una recente pronuncia del Tribunale di Napoli (Sez. Impresa, 20 dicembre 2023) rammenta che *“l'estensione della qualifica soggettiva di amministratore a soggetti estranei agli organi di amministrazione presuppone l'esercizio in modo continuativo e significativo dei poteri tipici degli amministratori di diritto, senza che la «significatività e continuità» debbano necessariamente comportare l'esercizio di tutti i poteri dell'organo di gestione, pur richiedendo in ogni caso l'esercizio di un'apprezzabile attività gestoria, svolta in modo non episodico o occasionale”*.

14.1.4. In ogni caso, ai fini dell'individuazione della figura dell'amministratore di fatto nell'ambito del procedimento amministrativo, non è richiesto necessariamente lo stesso rigore probatorio preteso

in sede penale e civile (TAR Valle d'Aosta, 6.6.2024, n. 26, le cui considerazioni valgono anche per il regime previgente al d.lgs. n. 36/2023).

14.1.5. Di tali principi ha tenuto evidentemente conto il provvedimento di esclusione impugnato, ove la Banca d'Italia resistente, con una valutazione che non appare illogica, né affetta da vizi di contraddittorietà, ha valorizzato circostanze fattuali ripetute e circostanziate che consentono di inquadrare il -OMISSIS- quale gestore di fatto della società anche nel momento in cui, in virtù degli obblighi di *self-cleaning* doveva dimostrare una profonda e significativa discontinuità rispetto al precedente assetto gestionale.

14.2. Non coglie nel segno, poi, l'obiezione di parte ricorrente secondo la quale la società non sarebbe stata incisa dal disvalore connesso alla vicenda, in quanto non interessata dal decreto di giudizio immediato nel quale sono inseriti esclusivamente i reati contestati alle persone fisiche, tra le quali -OMISSIS-. In primo luogo, da quanto emerge chiaramente dagli atti non risulta che sia stato chiesto un provvedimento di archiviazione nei confronti della società ai sensi dell'art. 58 del D.Lvo n. 231 del 2001. In secondo luogo, nei capi d'imputazione dei reati contestati al -OMISSIS-, risulta in maniera evidente che la -OMISSIS- costituiva lo strumento (o veicolo) per turbare gli incanti (artt. 110, e 353, comma 2, c.p.) o il soggetto giuridico responsabile dell'emissione di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti (art. 8, D.Lvo n. 74 del 2000) grazie ai quali altri soggetti ponevano in essere comportamenti evasivi delle imposte strumentali al traffico di influenze illecite.

14.3. Del pari destituita di fondamento è l'eccezione formulata dal ricorrente in sede di udienza pubblica secondo la quale il p.m. avrebbe errato la contestazione essendo stata rilevata dal Tribunale (collegiale) di Milano l'incompetenza territoriale. Tale decisione non determina, come erroneamente sostenuto, la nullità dell'azione penale esercitata ma unicamente lo spostamento "orizzontale" del processo che continua il suo corso nella medesima fase, ai sensi dell'art. 23 c.p.p., presso il plesso giudiziario individuato, con sentenza, dal giudice *a quo*.

15. In conclusione, per le ragioni esposte, stante l'infondatezza dei motivi avanzati, il ricorso va respinto.

16. Le spese sono regolate in base al principio della soccombenza e sono liquidate come indicato nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza *Ter*), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna il ricorrente al pagamento, in favore della Banca d'Italia, delle spese di lite, che liquida in € 4.000,00 (quattromila/00 euro) oltre accessori di legge, se e nella misura in cui siano dovuti.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare la società ricorrente nonché il suo rappresentante legale in carica fino al 15.07.2024, - OMISSIS-.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Tuccillo, Presidente FF

Gabriele La Malfa Ribolla, Referendario

Giacomo Nappi, Referendario, Estensore