

Pubblicato il 01/06/2026

N. 00758 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 00437/2026 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 437 del 2026, proposto da

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B905E46043, rappresentata e difesa dagli avvocati Daniele Archilletti, Damiano Lipani, Francesca Sbrana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Agenzia del Demanio, non costituita in giudizio;

Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Ancona, corso Mazzini, 55;

per l'annullamento

previa sospensione degli effetti

- della determinazione prot. n. -OMISSIS- del 13 aprile 2026 (di seguito “Provvedimento”, “Determina” o “Esclusione”), con cui l’Agenzia ha disposto l’esclusione della società dalla “procedura negoziata senza bando ai sensi delle Ordinanze Commissariali n. -OMISSIS- del 9 aprile 2025, n. 145 del 28 giugno 2023 e n. 27 del 14 ottobre 2021 e dell’art. 50, comma 1, lett. d) del d.lgs. 36/2023 s.m.i. [di seguito “Codice” o “D.Lgs. 36/2023”], per l’affidamento dei lavori di ‘adeguamento sismico e rifunzionalizzazione ad alloggi di servizio dell’edificio già sede del Comando Provinciale del Nucleo di Polizia Tributaria e Comando Compagnia della Guardia di Finanza di Ascoli Piceno (AP)’ – Codice Bene: APB0001 CIG: B905E46043 - CUP: G32J18012600001” (di seguito anche solo “Gara” o “Procedura”);

- della relazione, prot. n. -OMISSIS- del 9 aprile 2026, con cui il RUP, ravvisando “dubbi sull’affidabilità della -OMISSIS-., ai sensi dell’art. 98 del d.lgs. 36/2023”, ha proposto l’esclusione della Società dalla Gara “per gravi illeciti professionali consistenti nelle pregresse risoluzioni contrattuali” (di seguito “Relazione”);

- dell’eventuale provvedimento di aggiudicazione della gara, allo stato non ancora adottato dall’Agenzia e/o, comunque, non conosciuto;

- di ogni altro atto presupposto, conseguenziale e/o comunque connesso a quelli su indicati, ancorché non conosciuto negli estremi e nel contenuto;

e per il subentro

di -OMISSIS- nell’eventuale aggiudicazione e nel contratto *medio tempore* eventualmente stipulato, previa declaratoria d’inefficacia dello stesso;

nonché per il risarcimento

dei danni subiti e subendi da parte della società.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Marche;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2026 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

FATTO e DIRITTO

1. La società ricorrente (di seguito solo “-OMISSIS-”) ha preso parte alla procedura negoziata senza bando indetta dall'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Marche (di seguito anche “l'Agenzia”), avente ad oggetto l'affidamento dei lavori di adeguamento sismico e rifunzionalizzazione ad alloggi di servizio dell'edificio già sede del Comando Provinciale del Nucleo di Polizia Tributaria e Comando Compagnia della Guardia di Finanza di Ascoli Piceno. Poiché la stazione appaltante si è avvalsa della facoltà di inversione delle fasi della procedura prevista dall'art. 4, comma 5, dell'Ordinanza Commissariale n. 27 del 14 ottobre 2021,-OMISSIS-, risultata aggiudicataria, è stata sottoposta *ex post* alla verifica del possesso dei requisiti di partecipazione, ma all'esito dell'istruttoria svolta dal R.U.P. è stata esclusa ai sensi dell'art. 98, comma 3, let. c), del D.Lgs. n. 36/2023. La stazione appaltante ha infatti ritenuto insussistente l'affidabilità dell'aggiudicataria alla luce di tre risoluzioni contrattuali che -OMISSIS- ha subito nel periodo giugno-novembre 2023 da parte del Comune di -OMISSIS- (FE), del Comune di -OMISSIS- (CE) e dell'-OMISSIS-

2. La ricorrente, dopo aver ripercorso le fasi del sub-procedimento di verifica avviato dall'Agenzia e dopo aver evidenziato la piena collaborazione prestata al R.U.P. mediante il deposito di cospicua documentazione relativa alle tre vicende contrattuali di cui si è detto, censura l'esclusione per un unico articolato motivo, rubricato

“Violazione, falsa applicazione degli artt. 1, 2, 10, 30, 95 e 98 del Decreto Legislativo 31 marzo 2023, n. 36 e degli artt. 1 e 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione e falsa applicazione dell’art. 7 della lettera di invito. Violazione dei principi di buon andamento, economicità, trasparenza e correttezza dell’azione amministrativa. Violazione del principio della riserva di umanità. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, incoerenza, contraddittorietà, travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, illogicità e manifesta irragionevolezza”, e declinato come segue.

2.1. Le valutazioni operate dall’Agenzia, ed in particolare dal R.U.P., in ordine alle suddette risoluzioni contrattuali sono affette da macroscopica irragionevolezza, erroneità ed abnormità, e rendono dunque illegittima l’esclusione.

A tali conclusioni si perviene ricordando anzitutto cosa dispone al riguardo l’art. 98 del D.Lgs. n. 36/2023, secondo cui l’esclusione dalle procedure di evidenza pubblica per grave illecito professionale può essere disposta soltanto qualora ricorrano, congiuntamente, le seguenti condizioni:

- a. presenza di elementi sufficienti ad integrare il grave illecito professionale;
- b. idoneità del grave illecito professionale ad incidere sull’affidabilità e sull’integrità dell’operatore economico partecipante alla gara;
- c. sussistenza di adeguati mezzi di prova,

il che è stato peraltro ribadito di recente proprio dal T.A.R. Marche nella sentenza n. 285/2026.

Ai sensi del comma 7 dell’art. 98, la stazione appaltante deve altresì tenere conto dell’eventuale impugnazione dei provvedimenti di risoluzione, rescissione, decadenza, etc., adottati da altre stazioni appaltanti nei riguardi dell’operatore economico sottoposto a verifica.

2.2. Nel caso di specie, la stazione appaltante, adeguandosi acriticamente alla relazione del R.U.P., ha disposto l’esclusione di -OMISSIS- (i) in totale assenza dei tre presupposti normativi sopra indicati e, comunque, (ii) ritenendo irrilevante

l'impugnazione da parte della ricorrente di due dei tre provvedimenti di risoluzione di cui si è detto.

Quanto al primo profilo va infatti evidenziato che le risoluzioni *de quibus* si fondano su condotte non imputabili a -OMISSIS-, bensì alle rispettive stazioni appaltanti, mentre con riguardo al secondo profilo l'Agenzia doveva tenere in debito conto che due vicende sono ancora *sub iudice*, mentre nel terzo caso è intervenuta di recente una transazione con -OMISSIS-, per cui non può in alcun modo sostenersi che si sia in presenza di una “...condotta dell'operatore economico che abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto [...] che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento”.

Andava inoltre considerato che -OMISSIS- vanta una consolidata esperienza negli appalti pubblici, avendo eseguito con continuità, serietà e pieno rispetto degli obblighi contrattuali numerosi appalti, anche di importo e complessità rilevanti, fra cui quello affidatole dalla stessa Agenzia del Demanio (Direzione Regionale Veneto) relativamente ai lavori di miglioramento sismico, restauro, ristrutturazione interna e riqualificazione nonché abbattimento delle barriere architettoniche ed efficientamento del compendio statale denominato “Palazzo Uffici Finanziari” sito in Belluno. Questo affidamento, fra l'altro, promanava dalla stessa Agenzia del Demanio, la quale, dunque, ha già ritenuto affidabile la ricorrente (per cui l'odierno giudizio di non affidabilità appare manifestamente contraddittorio).

Già questo sarebbe sufficiente per l'accoglimento del ricorso, essendo state comprovati la contraddittorietà dell'azione amministrativa, il difetto di istruttoria e la carenza di motivazione.

2.3. L'illegittimità dell'esclusione, peraltro, emerge anche da una analisi delle tre vicende valorizzate dall'Agenzia e dall'esame delle motivazioni poste a base dell'esclusione con riguardo a ciascuna di esse.

2.3.1. Con riferimento alla risoluzione disposta dal Comune di -OMISSIS-, va detto che il R.U.P. ha proceduto ad una ricostruzione dei fatti parziale, strumentale e distorta, valorizzando solo gli elementi sfavorevoli a-OMISSIS-e non tenendo invece conto delle puntuali contestazioni tempestivamente mosse dalla ricorrente alla stazione appaltante in merito alle carenze del progetto posto a base di quella gara. Tali rilievi, peraltro, erano animati da spirito collaborativo con il Comune ferrarese e riguardavano circostanze e condizioni dei luoghi oggettivamente verificabili (e non a caso ritenute sussistenti nel parere *pro veritate* prodotto nell'ambito del giudizio civile che si è svolto *inter partes* davanti al Tribunale di Ferrara - doc. allegato n. 6 al ricorso).

A fronte di tali premesse risulta quindi evidente che la responsabilità per la mancata regolare esecuzione di quel contratto ricade sul committente pubblico e, comunque, essendo ancora *sub iudice* l'impugnazione della risoluzione, i fatti non potevano darsi per accertati in via definitiva (come invece ha erroneamente ritenuto il R.U.P. dell'Agenzia).

Con riferimento alle singole contestazioni, è anzitutto strumentale l'affermazione del R.U.P. secondo cui -OMISSIS-, dopo l'avvenuta consegna dei lavori, ha sospeso unilateralmente le lavorazioni ed ha abbandonato il cantiere, visto che tale condotta è stata adottata dopo aver inutilmente sollecitato il committente pubblico a dirimere le criticità di cui si diceva, le quali non consentivano all'appaltatore di operare in condizioni di sicurezza.

Ugualmente errata è l'affermazione secondo cui la sospensione dei lavori è intervenuta in presenza di ordini di servizio della D.L. chiari e cogenti, nonché in una situazione caratterizzata da rischi per la stabilità dell'immobile e per la sicurezza del cantiere. Infatti, alla data in cui si è avuta la sospensione dei lavori era stato adottato un solo o.d.s., che peraltro non era affatto chiaro e che la ditta ha sottoscritto con riserva, pur dandovi esecuzione quasi integrale.

Ugualmente errata è la considerazione secondo cui -OMISSIS- avrebbe sospeso unilateralmente le lavorazioni solo per ragioni economiche, senza avvalersi dello strumento delle riserve e non accettando le proposte conciliative formulate dal committente. In effetti la richiesta di sospensione dei lavori era fondata esclusivamente su ragioni di sicurezza del cantiere e sulle carenze progettuali di cui si è detto (che la stazione appaltante era stata invitata a risolvere mediante l'approvazione di una variante in corso d'opera).

Ugualmente errate sono le considerazioni relative all'o.d.s. n. 5, perché, come conferma anche il summenzionato parere *pro veritate*, non è vero che il cantiere è stato abbandonato in condizioni di rischio per la sicurezza.

Il R.U.P., infine, ha dato una lettura parziale della sentenza del Tribunale di Ferrara che ha definito in primo grado il giudizio incardinato da -OMISSIS- al fine di contestare la risoluzione contrattuale, perché, pur avendo il giudice estense rigettato le domande dell'appaltatore, nella motivazione si dà conto del fatto che nemmeno la c.t.u. disposta ha consentito di tracciare nettamente i profili delle reciproche responsabilità (per cui il R.U.P. ha indebitamente preteso di sostituirsi alle valutazioni del giudice civile, pervenendo ad una valutazione di responsabilità di -OMISSIS- che non trova conferme negli atti di quel giudizio). In ogni caso, la sentenza del Tribunale ferrarese è stata impugnata, e dunque non esiste ancora nessun definitivo accertamento dei fatti.

Alla luce delle precedenti considerazioni non si comprende dunque come possa configurarsi un inadempimento in capo a -OMISSIS- rispetto ad un appalto in cui il progetto esecutivo presentava numerose carenze accertate in un giudizio civile.

2.3.2. Anche con riferimento alla risoluzione disposta dal Comune di -OMISSIS- va detto anzitutto che il R.U.P. ha ignorato la cospicua documentazione prodotta dalla ricorrente, omettendo di valutare adeguatamente tutte le circostanze idonee a comprovare l'assenza di qualsiasi responsabilità in capo a -OMISSIS-.

La vicenda, anch'essa ancora *sub iudice*, si connota per le seguenti circostanze (di cui il R.U.P. dell'Agenzia non ha tenuto alcun conto):

- i. fra la data di indizione della gara e la stipula del contratto sono trascorsi oltre due anni;
- ii. nonostante i ripetuti solleciti dell'appaltatore, la consegna dei lavori non è mai avvenuta;
- iii. l'o.d.s. della D.L. n. 1 del 1° marzo 2022 è stato immediatamente contestato da -OMISSIS-con nota del 2 marzo 2022, nella quale sono stati puntualmente evidenziati i profili di illegittimità ed incongruenza dello stesso ordine di servizio (a tali rilievi il Comune campano non ha mai dato riscontro, mentre lo stesso D.L., nel giugno 2022, aveva rappresentato all'amministrazione la necessità di procedere all'avvio dei lavori);
- iv. la risoluzione è intervenuta dopo ben diciotto mesi dall'o.d.s., il che smentisce la dedotta gravità dell'inadempimento contestato all'appaltatore.

Ma anche nel merito le valutazioni svolte dal R.U.P. sono errate, ad esempio nella parte in cui ha ritenuto fondata l'accusa mossa a-OMISSIS-di non aver consegnato al Comune di -OMISSIS- il progetto esecutivo cantierabile delle migliorie proposte in sede di gara, corredato dalla documentazione necessaria per l'ottenimento dell'autorizzazione sismica, richiesto con l'o.d.s. n. 1 del 1° marzo 2022. Questa accusa è infondata in quanto nessun progetto esecutivo doveva essere elaborato dall'appaltatore, visto che il progetto posto a base di gara era già esecutivo e "cantierabile" e che le migliorie proposte in sede di gara da -OMISSIS-non lo avevano modificato (altrimenti non si sarebbe potuto procedere alla stipula del contratto). In ogni caso le migliorie, il cui importo era inferiore al 20% del valore totale dell'appalto, riguardavano opere esterne da eseguirsi in una fase di avanzata esecuzione del contratto, per cui la mancata presentazione del progetto esecutivo non impediva di procedere alla consegna dei lavori.

Peraltro anche in questo caso -OMISSIS-, pur non condividendo l'o.d.s., si è mossa animata da spirito collaborativo con la D.L., per cui non si può in alcun modo parlare di “grave inadempimento”.

Del tutto errata dal punto di vista giuridico è l'affermazione secondo cui *“La condotta descritta nel provvedimento di risoluzione risulta connotata da profili di significativo inadempimento contrattuale, in quanto la predisposizione e consegna del progetto esecutivo costituisce presupposto essenziale per l'esecuzione dell'appalto, soprattutto in presenza di interventi strutturali soggetti ad autorizzazione sismica...”*, visto che nella specie non si trattava di appalto integrato.

2.3.3. Anche con riguardo alla risoluzione decretata da -OMISSIS- il R.U.P. ha ommesso di considerare le dettagliate deduzioni difensive di -OMISSIS-, le quali erano in particolare finalizzate a comprovare che la mancata regolare esecuzione dell'appalto doveva essere addebitata a carenze progettuali imputabili solo al committente.

Peraltro, in data 20 aprile 2026 è intervenuta una transazione fra la ricorrente e -OMISSIS-, il che elide in radice qualsiasi inadempimento contrattuale imputabile all'appaltatore (il quale si è visto riconoscere il corrispettivo dovuto per le opere eseguite ed ha restituito al committente le anticipazioni a suo tempo ricevute).

2.4. Il R.U.P. non ha poi ritenuto rilevante il fatto che, anche dopo il 2023, la ricorrente ha eseguito regolarmente numerosi appalti, anche di importo e complessità maggiori di quello odierno (uno dei quali in favore della stessa Agenzia del Demanio), valutando che tali circostanze non facessero venire meno il giudizio di inaffidabilità. *In parte qua* il giudizio negativo espresso dall'Agenzia si pone in contrasto con il consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'esclusione non può fondarsi su una valutazione atomistica di singoli episodi, ma deve essere il risultato di un apprezzamento globale e concreto della condotta dell'impresa.

Del tutto abnorme (e persino offensiva per la reputazione dell'operatore economico) è poi l'affermazione secondo cui dalle condotte summenzionate si desumerebbe un pericolo per la pubblica incolumità.

2.5. A fattor comune va poi evidenziato che la relazione contiene argomentazioni talmente illogiche e generiche da far emergere il fondato sospetto che essa sia stata elaborata con il supporto di sistemi di intelligenza artificiale non dichiarati né adeguatamente controllati dall'utilizzatore.

Questo emerge in particolare:

- dal fatto che le pronunce del G.A. richiamate sono inesistenti o quantomeno inconferenti;
- dalla circostanza che, come ampiamente esposto, le valutazioni appaiono stereotipate e non conferenti rispetto alle deduzioni difensive della ricorrente e alla documentazione da essa prodotta nell'ambito del procedimento di verifica del possesso del requisito in parola.

Tutto ciò dà luogo alla violazione del principio della c.d. riserva di umanità, sancito dall'art. 30, commi 3 e 4, del D.Lgs. n. 36/2023.

Al riguardo va ricordato che, a far tempo dal 2019 (sentenze del Consiglio di Stato nn. 2270 e 8472), la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che l'eventuale impiego di strumenti di IA o di supporti algoritmici non può tradursi “...in una delega integrale del potere decisionale a un sistema automatico, soprattutto nei procedimenti caratterizzati da profili valutativi o discrezionali...”, e ciò in quanto “...l'utilizzo di procedure algoritmiche è legittimo solo se l'amministrazione conserva un effettivo potere di controllo e di imputazione della decisione, restando esclusa l'adozione di determinazioni amministrative basate su meccanismi caratterizzate dalla mera automazione...”. Più di recente il T.A.R. Lazio, con la sentenza n. 1895/2026, ha ulteriormente chiarito che “...nelle procedure automatizzate ... non può essere

pretermessa la riserva di umanità...”, visto che ” ... il principio di controllo umano delle decisioni automatizzate trova solido fondamento:

(i) negli artt. 3, 24 e 97 Cost., che impongono il rispetto dei principi di uguaglianza, diritto di difesa, imparzialità, ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa;

(ii) nella legge n. 241/1990, in particolare negli artt. 1 e 3, che richiedono che l'azione amministrativa sia sorretta da motivazione intelligibile e verificabile, e negli artt. 7 ss. e 22 ss., che tutelano la partecipazione procedimentale e il diritto di accesso;

(iii) nel Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), che consente l'uso di strumenti informatici e automatizzati solo in quanto funzionali al perseguimento dell'interesse pubblico e nel rispetto dei principi di trasparenza, responsabilità e centralità della persona...”.

I provvedimenti impugnati, dunque, risultano sotto tale profilo annullabili, se non addirittura nulli, per violazione dell'art. 30, commi 3 e 4, del D.Lgs. n. 36/2023.

Per il caso in cui si dubitasse della fondatezza delle presenti doglianze, -OMISSIS- chiede al Tribunale di disporre una verifica o una c.t.u. al fine di accertare se la relazione del R.U.P. è stata effettivamente elaborata con l'ausilio dell'IA e in violazione delle regole procedurali previste dal prefato art. 30.

3. Per resistere al ricorso si è costituita in giudizio l'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale delle Marche, evidenziando, fra le altre cose, che un analogo provvedimento di esclusione di -OMISSIS-, fondato sui medesimi presupposti, è stato già ritenuto legittimo da questo Tribunale con la recente sentenza n. -OMISSIS- (passata in giudicato).

Nel corso della discussione orale svoltasi nella odierna camera di consiglio il difensore della ricorrente ha replicato che il precedente specifico richiamato dalla difesa erariale non è dirimente, visto che il Tribunale è chiamato a giudicare della legittimità di “questa” esclusione e che ciascuna stazione appaltante deve valutare liberamente la

sussistenza del requisito dell'affidabilità professionale del concorrente, senza essere condizionata da valutazioni di segno diverso operate da altre stazioni appaltanti, ma dovendo motivare in maniera adeguata la decisione finale quando questa implica l'esclusione del concorrente sottoposto a verifica.

All'esito della discussione il Tribunale ha dato avviso alle parti della possibilità di definire la causa con sentenza resa ai sensi dell'art. 60 c.p.a., non riscontrando obiezioni o riserve.

4. La presente controversia involge questioni giuridiche in parte notissime, ma che nella specie risultano intimamente connesse con una questione nuova legata all'implementazione dell'Intelligenza Artificiale (IA) nei procedimenti amministrativi. Tale questione - che con una formula fortunatissima anche dal punto di vista mediatico è stata denominata come necessità della "riserva di umanità" nelle decisioni amministrative - ha costituito in effetti il fulcro della discussione orale svolta dalla difesa della società ricorrente.

Pertanto, pur non essendo questa la sede ideale per trattare *funditus* le questioni legate all'utilizzo dell'IA nelle procedure amministrative, il Collegio dovrà spendere qualche parola al riguardo, pur evidenziando sin d'ora che le considerazioni svolte da - OMISSIS- non sono del tutto pertinenti, il che implica il rigetto dell'istanza di c.t.u./verificazione finalizzata ad accertare se effettivamente la relazione del R.U.P. posta a base del provvedimento di esclusione sia stata redatta con l'ausilio dell'IA.

5. Partendo dunque dalle censure relative alla dedotta violazione dei principi desumibili dall'art. 98 del D.Lgs. n. 36/2023, il Collegio osserva che:

- non vi è dubbio (e la stessa ricorrente lo ammette) che ciascuna stazione appaltante è libera di valutare in piena autonomia l'affidabilità del concorrente, senza essere dunque condizionata da provvedimenti di ammissione o esclusione adottati da altre stazioni appaltanti con riferimento alle medesime vicende dichiarate dal concorrente o accertate *aliunde* dall'amministrazione. Nel caso odierno la ricorrente sottolinea

però che la stessa Agenzia del Demanio (ed in particolare la Direzione Regione del Veneto) l'ha ammessa ad una gara svolta nel 2021 e avente ad oggetto un appalto la cui esecuzione è stata regolarmente ultimata sul finire del 2025. Pertanto, conclude -OMISSIS-, *in parte qua* il provvedimento di esclusione è evidentemente contraddittorio perché la stessa amministrazione ha in un caso espresso un giudizio di affidabilità e nell'altro di inaffidabilità riguardo il medesimo operatore economico. Questa pur acuta osservazione non considera che: i) all'epoca dell'aggiudicazione della gara richiamata da -OMISSIS- le risoluzioni contrattuali per cui è causa non erano state ancora adottate e dunque è del tutto evidente che la ricorrente era stata ammessa a quella procedura, aggiudicandosela; ii) il R.U.P. ha tenuto conto, come risulta dalla relazione impugnata, del fatto che la ricorrente ha eseguito regolarmente numerosi appalti negli anni successivi al 2023, ritenendo però che questo non escluda del tutto il rischio che la ditta possa reiterare condotte analoghe a quelle che hanno portato alle suddette risoluzioni; iii) come emerge dal fascicolo telematico di causa (ed in particolare dalla relata di notifica del ricorso) e come è confermato dalla costituzione in giudizio della stazione appaltante (e non dell'Agenzia del Demanio in persona del Direttore dell'Agenzia), le Direzioni Regionali dell'Agenzia, ai sensi degli artt. 4, comma 3, e 6 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in data 26 novembre 2021, dispongono di autonomia operativa per quanto concerne l'indizione di procedure ad evidenza pubblica e l'esecuzione di appalti che riguardano beni pubblici ubicati nel territorio di rispettiva competenza. Ciò vuol dire che ciascuna Direzione è chiamata a svolgere in autonomia le valutazioni relative, fra le altre cose, all'ammissione dei concorrenti nelle singole procedure o all'accertamento della regolare esecuzione degli appalti ricadenti nella propria sfera di competenza territoriale (per una vicenda analoga si veda la sentenza del Consiglio di Stato n. 8529/2024);

- e nemmeno, al netto della questione relativa alle modalità di redazione della relazione del R.U.P., vi è dubbio circa il fatto che l'esclusione è stata decisa all'esito di una valutazione discrezionale e fondata su elementi introdotti nel procedimento dalla stessa società ricorrente (la quale, nel corso della discussione orale, ha tentato di sostenere che una delle risoluzioni sarebbe irrilevante in quanto sta per scadere il triennio di cui all'art. 98, dimenticando però che la legittimità del provvedimento va valutata con riguardo allo stato di fatto e di diritto esistenti al momento della sua adozione e non al momento in cui il giudice si pronuncia sulla sua legittimità). Non vi è stato quindi alcun automatismo, tanto è vero che il R.U.P. non ha nemmeno citato il precedente specifico di questo T.A.R. che avrebbe senza dubbio rafforzato ulteriormente la motivazione;

- l'attenzione deve quindi spostarsi sulle valutazioni operate dal R.U.P., ma al riguardo va ribadito che il Tribunale non potrebbe sostituire il proprio punto di vista a quello dell'amministrazione procedendo a valutare in via principale le vicende contrattuali di che trattasi e a formulare il giudizio di affidabilità/inaffidabilità dell'operatore economico. Ma, peraltro, nemmeno la stazione appaltante che svolge la verifica è tenuta a prendere posizione con riferimento al dettaglio delle vicende che hanno visto coinvolto l'operatore economico, mentre la ricorrente pretendo proprio questo. E non a caso nel corso della discussione orale, soprattutto con riguardo alla risoluzione decretata dal Comune di -OMISSIS-, il difensore di-OMISSIS- ha citato vari passaggi del parere *pro veritate* che la società ha versato nel giudizio svoltosi davanti al Tribunale di Ferrara, sostenendo che il R.U.P. della odierna gara avrebbe dovuto leggere questo parere e tenerne adeguato conto. Questa pretesa non è però fondatamente esigibile, in quanto la stazione appaltante chiamata ad operare il giudizio di affidabilità di un concorrente non deve decidere il merito delle controversie che hanno coinvolto quell'operatore nell'ambito dell'esecuzione di altri appalti, ma, una volta esaminata la documentazione acquisita al procedimento, deve valutare se,

anche tenendo conto delle reciproche contestazioni, la condotta valorizzata ai fini di una risoluzione possa incidere sull'affidabilità del concorrente rispetto allo specifico appalto per cui è stata indetta la gara. Come ha correttamente osservato il T.A.R. Piemonte nella sentenza n. 712/2025, “...*Diversamente opinando, del resto, si imporrebbe in sede procedimentale (e di conseguenza nella presente sede processuale) di vagliare nel merito le controversie civilistiche sulle risoluzioni contrattuali intervenute (di competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria), in assenza delle difese delle stazioni appaltanti che le hanno disposte e che non sono parte né del procedimento di gara in esame né del presente giudizio...*”. E in questo senso non è nemmeno dirimente stabilire se il disposto dell'art. 98, comma 7, si applica anche ai provvedimenti di cui al comma 6, let. c), perché comunque nella specie la valutazione è stata svolta, tanto è vero che nella mail del 19 febbraio 2026 (doc. allegato n. 9 al ricorso) il R.U.P. aveva chiesto a -OMISSIS- di produrre anche gli atti di impugnazione delle risoluzioni contrattuali. Va peraltro aggiunto che la società ricorrente ha glissato sul fatto che la causa incardinata davanti al Tribunale di Ferrara in primo grado è stata definita con il rigetto delle domande proposte da -OMISSIS-, per cui le allegazioni difensive della società sono da ritenere al momento “assorbite” dalla sentenza del Tribunale estense (mentre, in assenza di deposito, non è nemmeno possibile verificare quali argomenti la ditta ha esposto nell'atto di appello avverso la decisione di primo grado, la quale, al momento, costituisce dunque un punto fermo della vicenda);

- sempre con riguardo al merito delle valutazioni svolte dal R.U.P. della presente gara, la ricorrente, come detto, nel corso della discussione orale ha rimarcato il fatto che le conclusioni a cui è pervenuto il T.A.R. nella sentenza n. -OMISSIS- non sono automaticamente esportabili al caso odierno in quanto il Collegio è chiamato a verificare se “questa” esclusione è adeguatamente motivata. Il Tribunale non può che condividere in punto di diritto tale premessa, ma dalla piana lettura contestuale della

sentenza n. -OMISSIS- (nella quale è trascritto per esteso il provvedimento di esclusione, in quel caso adottato dal Comune di -OMISSIS-) e della relazione del R.U.P. oggetto del presente giudizio emerge che i due atti di esclusione sono motivati sostanzialmente nello stesso modo (per cui le conclusioni a cui il T.A.R. è pervenuto *in parte qua* nel 2025 sono applicabili anche al caso di specie). In effetti in entrambi gli atti, e al netto delle differenze “stilistiche”: i) si evidenziano le peculiarità dell'appalto per cui è stata indetta la gara e le similitudini dei lavori rispetto a quelle degli appalti per i quali sono state disposte le risoluzioni contrattuali. Nella relazione odiernamente impugnata si evidenzia inoltre che nel corso dell'esecuzione del presente appalto (che riguarda un edificio storico), potrebbero insorgere problematiche simili a quelle che hanno connotato la vicenda relativa al Comune di -OMISSIS-; ii) si sottolinea il fatto che le contestazioni di -OMISSIS- sono insorte prima dell'inizio dei lavori e in relazione a pretese carenze progettuali che sono per definizione incompatibili con la preventiva dichiarazione di presa visione del progetto e dello stato dei luoghi sottoscritta dall'operatore economico in sede di gara; iii) si evidenzia la circostanza che in tutte e tre le vicende in commento -OMISSIS- ha unilateralmente deciso di abbandonare il cantiere nonostante gli ordini di servizio adottati dalle Direzioni Lavori, nel mentre esistono strumenti contrattuali (quale, ad esempio, l'iscrizione di riserve) idonei a consentire la prosecuzione dell'appalto e nel contempo a salvaguardare gli interessi dell'appaltatore. Nella relazione del R.U.P. dell'Agenzia del Demanio, inoltre, si prende atto sia della sentenza del Tribunale di Ferrara sfavorevole a -OMISSIS- sia della transazione *medio tempore* intervenuta con -OMISSIS-. (la quale viene però ritenuta non dirimente, in quanto l'accordo transattivo non elide dal punto di vista materiale le condotte imputate all'appaltatore);

- con specifico riguardo alla risoluzione disposta dal Comune di -OMISSIS- va aggiunto che: i) il R.U.P. non ha affatto sostenuto che si fosse in presenza di un appalto integrato, ma ha semplicemente richiamato le premesse in base alle quali il Comune

casertano aveva disposto la risoluzione; ii) dal carteggio intercorso fra la ditta e il Comune emerge che la richiesta del committente pubblico appare giustificata dal fatto che le migliorie progettuali proposte da -OMISSIS- (dichiaratamente a seguito di attenta visione dei luoghi e delle condizioni di esecuzione dei lavori) implicavano la necessità di acquisire i nulla osta della Soprintendenza e del Genio Civile; iii) la ricorrente si contraddice nel momento in cui sostiene che, al postutto, la progettazione esecutiva (o ingegnerizzazione) di tali migliorie ben avrebbe potuto essere portata avanti durante l'esecuzione dei lavori, trattandosi di migliorie "esterne". Infatti, se così fosse, non si comprende la ragione del rifiuto di elaborare tale progettazione esecutiva prima dell'avvio del cantiere, in modo tale da consentire il tempestivo disbrigo delle pratiche amministrative presso la Soprintendenza e il Genio Civile ed evitare che un eventuale diniego di rilascio dei nulla osta potesse bloccare *sine die* l'appalto;

- il Tribunale ritiene dunque che la valutazione svolta dal R.U.P. sia adeguatamente motivata, perché dà conto delle ragioni per le quali sono state disposte le precedenti risoluzioni e spiega perché le condotte imputate a -OMISSIS- potrebbero mettere a rischio la regolare esecuzione dell'odierno appalto. Al riguardo il Collegio ritiene di evidenziare soprattutto il fatto che il c.t.u. nominato dal Tribunale di Ferrara nella causa avviata dalla ricorrente nei confronti del Comune di -OMISSIS-, pur avendo certamente ravvisato talune carenze progettuali, le ha ritenute tutte "di dettaglio" e risolvibili in sede di esecuzione, mentre il Tribunale, nella sentenza che ha deciso la causa, ha in più punti rimarcato l'illiceità della condotta di -OMISSIS- nel momento in cui, in violazione di specifiche disposizioni del D.P.R. n. 207/2010, ha disatteso scientemente gli ordini di servizio della D.L., omettendo di eseguire lavorazioni il cui importo complessivo era irrisorio rispetto al valore complessivo dell'appalto e abbandonando il cantiere;

- e nemmeno può dirsi che l'Agenzia abbia proceduto alla verifica della sussistenza del requisito dell'affidabilità dell'operatore economico sulla base di una valutazione

atomistica, visto che tre risoluzioni contrattuali non costituiscono affatto un semplice “incidente di percorso” (cosa che avrebbe potuto essere sostenuta in presenza di un’unica isolata risoluzione).

Il primo motivo va dunque dichiarato infondato nel suo complesso.

6. Passando invece a trattare delle censure relative alla presunta violazione della c.d. riserva di umanità, il Collegio evidenzia anzitutto che la censura è mal posta, in quanto nella specie non si è in presenza di una decisione completamente automatizzata nel senso comunemente inteso.

Va infatti ricordato che per decisione amministrativa completamente automatizzata deve intendersi un atto che sia la risultante della mera elaborazione di dati inseriti a sistema, senza alcun intervento umano che riguardi, alternativamente o cumulativamente, la fase dell’*input* dei dati, la fase della loro elaborazione o la fase decisionale vera e propria. Per la verità, secondo l’opinione dottrinale prevalente l’intervento umano potrebbe essere limitato anche solo alla fase della decisione preliminare circa l’utilizzo della procedura automatizzata, l’unico obbligo del *deployer* - ossia del soggetto, pubblico o privato, che utilizza sistemi di IA - essendo quello (previsto ad esempio dall’art. 86 del Regolamento dell’U.E. n. 1689/2024 e dall’art. 30 del D.Lgs. n. 36/2023) di fornire a chiunque sia interessato “...*spiegazioni chiare e significative sul ruolo del sistema di IA nella procedura decisionale e sui principali elementi della decisione adottata...*”. Pertanto, allo stato attuale dell’arte, e a seconda della tipologia di procedimento che viene in rilievo, in alcuni casi la P.A. potrebbe garantire la c.d. riserva di umanità anche adottando solo la decisione preliminare in merito all’utilizzo di una procedura basata sull’IA (e dovendo nel prosieguo verificare solo il corretto funzionamento del sistema, oltre, come detto, a rendere le dovute spiegazioni a chiunque sia interessato).

Ad ogni buon conto, nella specie non si è in presenza di una decisione automatizzata:

- sia perché, in realtà, la relazione del R.U.P. non è la decisione finale, tale essendo invece la determinazione del direttore regionale dell'Agenzia n. 00000034.13-04-2026.R, rispetto alla quale nessuna contestazione viene mossa. Al riguardo, e anche al fine di prevenire la facile obiezione secondo cui il direttore generale si sarebbe limitato a recepire pedissequamente la proposta del R.U.P. (per cui, in sostanza, la decisione è stata assunta dallo stesso responsabile del procedimento), si deve ricordare che sul dirigente competente all'adozione del provvedimento finale ricade la responsabilità di verificare la correttezza degli atti del procedimento, per cui il recepimento della proposta del R.U.P. va intesa come condivisione, esplicita o implicita, della stessa, ma la decisione è giuridicamente imputata al dirigente;

- sia perché, dal punto di vista materiale, l'eventuale utilizzo dell'IA nella specie riguarda solo una parte della motivazione della relazione, e precisamente il richiamo a principi generali affermati dalla giurisprudenza (quale ad esempio l'assunto secondo cui “...la sospensione arbitraria delle lavorazioni e l'inottemperanza agli ordini di servizio rappresentano indici tipici di grave inaffidabilità professionale, rilevanti ai fini dell'esclusione dalla gara...”, asseritamente desunto dalla sentenza del T.A.R. Lazio n. 3921/2024, la quale non si riferisce però ad una controversia in materia di appalti pubblici). Ora, a questo proposito va anzitutto evidenziato che da alcuni anni, e soprattutto in determinate materie (interdittive antimafia, provvedimenti di polizia in genere, appalti pubblici, etc.), è invalsa la prassi di condire la motivazione dei provvedimenti amministrativi con massime e/o stralci di sentenze del giudice amministrativo o della Corte di Cassazione, e questo sia in ragione della sempre più accentuata incidenza del c.d. diritto vivente, sia perché i funzionari pubblici che sottoscrivono gli atti ritengono in tal modo di diminuire la propria responsabilità (e questa seconda motivazione ha da ultimo trovato riscontro anche in sede legislativa, come comprovano l'art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023 e l'art. 1 della L. n. 1/2026, recante la novella dell'art. 1 della L. n. 20/1994). Tale *modus operandi* è tuttavia

irrilevante nell'ambito della valutazione della legittimità di un provvedimento a cui è chiamato il giudice amministrativo adito con la domanda impugnatoria, visto che, non vigendo per gli atti amministrativi il principio dello *stare decisis*, il richiamo a precedenti giurisprudenziali non conferisce all'atto alcuna "patente" di legittimità (senza dimenticare che anche l'orientamento giurisprudenziale più granitico può essere oggetto di *overruling* o di *révirement*). Ancora meno rilevante è il richiamo a semplici principi, visto che un principio è per definizione un precetto privo di fattispecie, per cui esso non è da solo sufficiente a sorreggere un provvedimento;

- ma la domanda dirimente è la seguente: anche ammesso che i numeri delle sentenze del G.A. richiamati nella relazione del R.U.P. siano errati e che tale errore discenda da una malaccorta applicazione dell'IA, i principi in questione sono stati affermati dal G.A. o dall'A.G.O. in altre decisioni? Oppure si tratta di principi che l'IA ha elaborato in autonomia sulla base di *input* errati? Ebbene, la risposta corretta non può che essere la prima, esistendo migliaia di sentenze in cui si è chiarito che: i) "... *la sospensione arbitraria delle lavorazioni e l'inottemperanza agli ordini di servizio rappresentano indici tipici di grave inaffidabilità professionale...*" rilevanti tanto ai fini della risoluzione del contratto quanto, conseguentemente, ai fini dell'ammissione a gare successive (argomenta, *ex plurimis*, da Cass. Civ., ord. n. 2574/2025 e da altre decisioni ivi richiamate); ii) "...*La rilevanza del fatto non è esclusa dalla pendenza di un giudizio civile, atteso che, ai sensi dell'art. 98 del d.lgs. 36/2023 e secondo l'orientamento consolidato, il grave illecito professionale rileva anche in assenza di un accertamento definitivo, purché il comportamento sia serio, attuale e adeguatamente documentato...*" (così, *ex multis*, T.A.R. Piemonte, n. 1754/2025); iii) "...*ai fini dell'esclusione è sufficiente che la Stazione Appaltante maturi un ragionevole e motivato dubbio sull'affidabilità dell'operatore, non essendo richiesto un accertamento di responsabilità in senso civilistico o penale...*" (così, ad esempio, Cons. Stato, n. 307/2021, decisione che afferma principi validi anche in relazione alla

nuova disciplina delle cause di esclusione introdotta dal D.Lgs. n. 36/2023). Oltre a quelle appena richiamate, rilevano anche le pronunce indicate nella memoria di costituzione dell'Agenzia del Demanio.

In realtà, quand'anche fosse vero che il R.U.P. della presente gara ha *in parte qua* utilizzato l'IA, egli avrebbe operato alla stregua di un avvocato che, dovendo redigere un atto processuale relativo ad una causa civile, abbia chiesto all'IA di cercare tutte le sentenze della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione in cui è trattata, ad esempio, la tematica del "fine vita". Si tratta, cioè, di una modalità nuova e moderna rispetto alla tradizionale ricerca cartacea - la quale implicava la faticosa consultazione di riviste o manuali - ma che non incide sulla parte volitiva dell'atto processuale (va peraltro ricordato che anche all'epoca del processo cartaceo capitava sovente di rinvenire negli atti difensivi delle parti richiami giurisprudenziali errati o "selettivi"). In effetti, nel caso odierno il R.U.P. ha operato alcuni richiami giurisprudenziali solo con riguardo ai principi che la giurisprudenza ha via via affinato relativamente alle cause di esclusione c.d. facoltative, ma le valutazioni relative al merito delle condotte addebitate a -OMISSIS-, e dunque alla concreta applicazione di quei principi, appartengono indubbiamente al funzionario.

Anche le doglianze in commento risultano dunque infondate.

7. In conclusione, il ricorso va respinto con riguardo a tutte le domande proposte.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge e condanna la società ricorrente al pagamento in favore dell'Agenzia del Demanio - Direzione Regionale Marche delle spese del giudizio, che si liquidano in complessivi € 2.500,00, oltre accessori di legge.

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.

Così deciso in Ancona nella camera di consiglio del giorno 27 maggio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Tommaso Capitanio, Consigliere, Estensore

Fabio Belfiori, Primo Referendario

L'ESTENSORE

Tommaso Capitanio

IL PRESIDENTE

Concetta Anastasi

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.