Sanzioni ANAC e principio di colpevolezza: riflessioni critiche alla luce della sentenza del TAR Lazio n. 8723/2025

di Riccardo Renzi, Armando Pellegrino

Data di pubblicazione: 9-7-2025

La sentenza del TAR Lazio, Sez. I Quater, n. 8723 del 2025, offre un'occasione preziosa per interrogarsi sui presupposti soggettivi delle sanzioni amministrative irrogate dall'ANAC in materia di partecipazione alle gare pubbliche. Il caso esaminato attiene alla sanzione interdittiva e pecuniaria inflitta a un operatore economico per presunta dolosa artefazione dei CEL. Il giudice amministrativo, rilevando l'assenza di accertamenti sulla volontarietà della condotta e l'assenza di prova del dolo, annulla il provvedimento. L'articolo analizza le implicazioni della pronuncia in chiave sistematica, con particolare riguardo al rapporto tra principio di autoresponsabilità e garanzie procedimentali.

Guida alla lettura

1. **Introduzione**

La potestà sanzionatoria dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), specie nei confronti degli operatori economici coinvolti in procedure di evidenza pubblica, rappresenta una declinazione peculiare del **potere amministrativo repressivo**. Il Codice dei contratti pubblici attribuisce all'Autorità competenze incisive, in grado di incidere direttamente sul diritto dell'impresa a partecipare alle gare pubbliche, ponendosi in un delicato punto d'equilibrio tra tutela dell'interesse pubblico alla correttezza delle procedure e garanzie soggettive del destinatario del provvedimento sanzionatorio.

Nel caso analizzato, **la decisione del TAR Lazio si pone come significativa voce critica nei confronti di un uso eccessivamente assertivo del potere sanzionatorio, privo, secondo il Collegio, del necessario ancoraggio probatorio in ordine all'elemento soggettivo della colpa o del dolo**. La pronuncia riporta al centro il principio di legalità sostanziale e le esigenze di proporzionalità e ragionevolezza che devono ispirare ogni azione repressiva dell'amministrazione.

2. **Il sindacato sul presupposto soggettivo delle sanzioni ANAC: tra dolo, colpa grave e colpa semplice**

La sentenza in commento affronta il delicato nodo dei presupposti soggettivi richiesti per

l'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 80, comma 12, e dall'art. 213, comma 13, del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016, *ratione temporis*). In particolare, **si discute se e a quali condizioni possa essere irrogata la sanzione accessoria della sospensione temporanea dalla partecipazione alle gare, accompagnata da una sanzione pecuniaria, in assenza di un accertamento pieno del dolo o della colpa dell'operatore economico**.

Nel caso di specie, l'ANAC aveva adottato un provvedimento sanzionatorio nei confronti di un'impresa partecipante a una gara bandita dal Comune di Ravenna, ritenendo **sussistente un comportamento doloso nella presentazione di certificati di esecuzione lavori (CEL)** "artefatti". Secondo l'Autorità, **la produzione di due versioni diverse dei CEL, prive di sottoscrizione del committente e recanti importi discordanti, configurava un comportamento non solo negligente, ma connotato da un'intenzionale alterazione documentale, volta a indurre in errore la stazione appaltante.**

La tesi difensiva della ricorrente, viceversa, ha ruotato attorno alla figura del Direttore dei lavori, unico sottoscrittore dei CEL, **il quale ha ammesso un errore originario nella classificazione delle lavorazioni, che ha portato alla rettifica dei valori inizialmente indicati**. La società ha inoltre evidenziato di aver trasmesso tempestivamente alla stazione appaltante la versione aggiornata dei certificati, non appena ricevuta, senza reticenze o intenti dissimulatori.

Il TAR, recependo integralmente le doglianze della ricorrente, ha anzitutto rilevato che la stazione appaltante non aveva in alcun modo qualificato la condotta come mendace, limitandosi a fondare l'esclusione su un dato oggettivo: l'incongruenza tra le due versioni dei CEL. Il Comune non ha dunque configurato una falsa né tantomeno attribuita responsabilità soggettiva alla concorrente.

Su questo presupposto, il Collegio ha sottolineato l'assenza di riscontri probatori in ordine alla sussistenza del dolo, elemento che l'ANAC aveva invece posto alla base della propria motivazione. La sentenza si discosta così dall'orientamento giurisprudenziale citato dalla stessa Autorità, secondo cui per l'irrogazione delle sanzioni sarebbe sufficiente la colpa o la colpa grave, richiamando invece l'esigenza di coerenza tra l'elemento soggettivo accertato e quello posto a fondamento del provvedimento. L'ANAC aveva infatti ritenuto la condotta dolosa, ma l'istruttoria non ne aveva fornito evidenza, soprattutto considerando che le dichiarazioni contestate provenivano da un soggetto terzo (il Direttore dei lavori) e che la società aveva collaborato con diligenza nella trasmissione della documentazione corretta.

La pronuncia si segnala dunque per il richiamo **alla centralità del principio di colpevolezza, inteso non solo in termini penalistici, ma come corollario del principio di legalità nell'azione amministrativa sanzionatoria**. La sanzione, per essere legittima, deve poggiare su una **responsabilità individuale** effettivamente accertata, e non su meri automatismi imputativi o su presunzioni non corroborate da fatti. Il Collegio chiarisce che non basta l'errore formale per fondare una misura interdittiva tanto grave; occorre dimostrare il coinvolgimento consapevole dell'impresa, elemento che nel caso concreto difettava.

Al tempo stesso, l'articolazione della motivazione della sentenza lascia spazio a una riflessione critica ulteriore. **Se è vero che l'ANAC ha sovrastimato il profilo soggettivo della responsabilità, è altrettanto vero che l'attività dell'operatore economico, anche laddove non dolosa, potrebbe essere valutata sotto il profilo della diligenza professionale e, dunque, della colpa.** Tuttavia, **il TAR non si limita a constatare l'assenza di dolo, ma ritiene non sussistente nemmeno una responsabilità per colpa, in considerazione della condotta collaborativa della società, dell'origine esterna dell'errore e della tempestività della rettifica**.

La sentenza si inserisce, pertanto, nel solco di una giurisprudenza che esige, anche nei procedimenti amministrativi sanzionatori, il rispetto dei principi fondamentali del giusto procedimento e della prova rigorosa degli elementi costitutivi dell'illecito, superando approcci meramente formalistici. Viene dunque riaffermata la necessità di distinguere nettamente tra errori materiali imputabili a soggetti terzi e comportamenti fraudolenti, evitando di estendere automaticamente alla parte concorrente la responsabilità per le condotte dei professionisti incaricati.

3. **Conclusioni**

La decisione del TAR Lazio n. 8723/2025 **conferma l'importanza di una rigorosa verifica del presupposto soggettivo nel procedimento sanzionatorio ANAC, imponendo che la valutazione della colpa o del dolo sia fondata su evidenze concrete e non su mere presunzioni**. Il principio di **autoresponsabilità**, richiamato spesso a fondamento delle esclusioni, non può estendersi fino a colpire indiscriminatamente condotte non dolose né colpose, soprattutto quando l'errore proviene da terzi qualificati come il Direttore dei lavori. La pronuncia restituisce così centralità al principio di legalità sostanziale nell'azione amministrativa, valorizzando il canone di proporzionalità e il rispetto delle garanzie procedimentali. Si tratta di un precedente che invita l'ANAC a calibrare il proprio potere sanzionatorio in modo più prudente e aderente al quadro giuridico e probatorio di riferimento.

Pubblicato il 06/05/2025

N. 08723/2025 REG.PROV.COLL.

N. 12006/2021 REG.RIC.

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12006 del 2021, proposto da

-OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

rappresentata e difesa dagli avvocati Giampiero Manzo, Francesco Liguori,

con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura

Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Comune di Ravenna, non costituito in giudizio;

per l'annullamento

- della delibera n. -OMISSIS- del 7.7.21, notificata il 30.7.2021, con la quale l'Anac ha disposto a carico della -OMISSIS- la sanzione interdittiva alla partecipazione alle gare di appalto pubblico per un periodo di 60 giorni, oltre ad una sanzione pecuniaria di €. 10.000,00, nel presupposto che la -OMISSIS- avesse, con dolo, artefatto alcuni documenti (CEL) resi al Comune di Ravenna durante la procedura di gara di cui al CIG: -OMISSIS-;

- di ogni altro provvedimento preordinato, connesso e/o consequenziale, ivi compresa la comunicazione Anac del 10.5.21 di avvio del procedimento

sanzionatorio.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4-bis, cod.proc.amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 11 aprile 2025 il dott. Silvio Giancaspro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Premesso che la parte ricorrente ha riferito le seguenti circostanze:

- -OMISSIS- "partecipava alla gara di appalto indetta dal Comune di Ravenna in relazione ai lavori di ampliamento del Polo Scolastico 0-6 anni di Mezzano";

- la "

lex specialis richiedeva, tra l'altro, all'art. 7.12 il possesso di una

qualificazione per € 122.276,30 nella categoria OS32 … attraverso

l’esibizione dell’elenco dei lavori eseguiti quali risultanti dai certificati di

regolare esecuzione o di atti similari";

- "per la OS32 la -OMISSIS- produceva, unitamente all'offerta e nel corso della procedura di gara, quattro CEL";

- "con riferimento ai CEL emessi per i lavori in OS32 realizzati per i committenti privati S. e V., … tali documenti erano stati sottoscritti dal Direttore dei Lavori";

- con pec in data 1.12.2020, "la S.A. chiedeva alla -OMISSIS- di comprovare il possesso dei requisiti dichiarati e, tra questi, quelli relativi alla categoria OS32";

- il giorno successivo, la società trasmetteva tutti i CEL che aveva ricevuto dai privati committenti compresi i due certificati sottoscritti dal Direttore dei lavori";

- con successiva pec in data 3.12.2020, “il Comune di Ravenna chiedeva, altresì alla -OMISSIS- di integrare la documentazione”, chiarendo “alcune discrepanze emerse e, segnatamente, le seguenti circostanze: - l’esistenza di una differenza tra gli importi contabilizzati ed il totale delle fatture indicate nel CEL dei lavori eseguiti per la Sig.ra V.; - l’assenza delle date di inizio e fine lavori; - la mancata sottoscrizione dei CEL da parte dei Committenti”;

- con “ulteriore missiva del 9.12.2020 la Stazione Appaltante chiedeva” al Direttore dei lavori “di confermare il contenuto dei CEL da lui sottoscritti”;

- nel frattempo, il Direttore dei lavori “invece di dare esito alle specifiche richieste del Comune …, trasmetteva alla -OMISSIS- una nuova versione e diversa dei CEL relativi ai lavori V. e S. che, come accaduto in precedenza, risultavano sottoscritti dal solo Direttore dei lavori”;

- con pec in data 18.12.2020, la società “dava esito alla richiesta di integrazione della documentazione del Comune di Ravenna trasmettendo, tra l’altro, i due CEL resi” dal Direttore dei lavori “nella nuova versione (ovvero con diversi e più ridotti importi di esecuzione nella categoria OS32)”;

- in particolare, “il Direttore dei lavori (che pure aveva sottoscritto la prima versione dei due CEL in cui risultava l’avvenuta esecuzione di lavori nella OS32 per €. 138.144,19 ed €. 55.124,14) attestava ora i minori importi di €. 59.000,00 ed €. 15.000,00”;

- con pec del 18.12.2020, il Direttore dei lavori confermava “il contenuto dei CEL inviati dalla -OMISSIS-”;

- con determina dirigenziale n.1263/21, il Comune di Ravenna “disponeva l’esclusione dalla gara della -OMISSIS- S.r.l. ritenendo, con valutazione discrezionale, che dall’esame della documentazione l’odierna ricorrente non avesse fornito elementi sufficienti per qualificare i lavori certificati come rientranti nella categoria OS32”;

- con il medesimo provvedimento, il Comune evidenziava, altresì, quale ulteriore ed autonomo motivo di esclusione, “la modifica sostanziale dei

CEL riferiti ai lavori per i committenti S. e V., trasmessi il 18.12.2020 rispetto alla prima versione";

- "il Comune di Ravenna trasmetteva … segnalazione all'ANAC, la quale, a sua volta, in data 10.05.21 dava comunicazione alle parti dell'avvio del procedimento sanzionatorio";

- "la -OMISSIS- rendeva le proprie giustificazioni";

- "con provvedimento del 7.7.21 n. -OMISSIS- … l'ANAC … irrogava a carico della -OMISSIS- la sanzione pecuniaria di € 10.000,00 e la sanzione accessoria della interdizione per 60 giorni dalla partecipazione alle gare pubbliche" sulla scorta della seguente motivazione: "*Si sottolinea che l'O.e.*

ha prodotto due versioni diverse dei medesimi CEL, che comunque erano

privi di idonea sottoscrizione. In merito, si ritiene che la condotta dell'O.e.

sia connotata da dolo, in relazione al contegno palesato dal legale

rappresentante dell'O.e. nella trasmissione della documentazione

probatoria, come rilevato in atti, consistente nella volontaria produzione di

documentazione artefatta al fine di renderla utile alla comprova. In ogni

caso il comportamento dell'O.e. è stato connotato da evidente

trascuratezza dei doveri di legge in merito alla difforme dichiarazione

sottoscritta, in quanto le cautele da porre in essere in occasione della

partecipazione ad un pubblico appalto devono essere improntate alla

massima diligenza. Si evidenzia, al riguardo, che secondo la giurisprudenza

amministrativa ciascun concorrente sopporta le conseguenze di eventuali

errori commessi nella presentazione della propria documentazione, in

applicazione del principio generale di autoresponsabilità (ex multis,

Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 4198/2019). Si ritengono dunque

sussistenti i relativi presupposti, risultando la condotta dell'O.e. ascrivibile a

dolo per la modifica della documentazione, consegnata alla S.A., probatoria

dei requisiti richiesti dalla lex specialis di gara";

Premesso altresì che la società ricorrente ha denunciato l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio sotto i seguenti profili:

- nel "provvedimento di esclusione il Comune di Ravenna espressamente non si pronuncia sulla mendacia o meno delle dichiarazioni rese ma si limita a prendere atto della divergenza tra le due versioni del CEL trasmesse";

- "nemmeno l'altro elemento motivazionale, la presunta falsificazione dei CEL …, trova alcun riscontro istruttorio nei CEL emessi atteso che: - nessuno ha mai contestato la circostanza che la firma posta in calce alle varie versioni dei CEL sia del geom. …; - anzi, come detto, è lo stesso geometra a chiarire che le due versioni sono frutto di un suo errore e non di modifiche del contenuto dei CEL ascrivibili alla -OMISSIS-";

- "anche il principio esposto dall'ANAC nel provvedimento gravato –

secondo cui il comportamento dell'operatore deve essere improntato alla massima diligenza e correttezza – appare non applicabile alla condotta della -OMISSIS-", dal momento che l'odierna ricorrente non aveva conoscenza della seconda versione dei CEL e non può "essere ritenuta responsabile di falsa dichiarazione e/o artefazione documentale in relazione ad un errore compiuto da un soggetto terzo";

Rilevato che l'Anac si è costituita in giudizio per resistere al ricorso;

Considerato che:

- la giurisprudenza pronunciatasi in materia ha chiarito che "*Ai sensi*

degli artt. 80, comma 12, e 213, comma 13, d.lgs. n. 50/2016, l'irrogazione

delle sanzioni ANAC … non è subordinata all'accertamento

del dolo dell'operatore economico, essendo sufficiente la sussistenza della

colpa grave (in relazione alla sanzione prevista dall'art. 80, comma 12) e

della colpa (in relazione a quella prevista dall'art. 213, comma 13)" (Tar

Lazio Roma, Sez. I, 1.10.2024, n. 17002);

- nel caso di specie, tuttavia, l'Anac ha ritenuto di ravvisare l'esistenza del dolo della ricorrente e in ragione (anche) di tale imputazione ha provveduto a quantificare tanto la sanzione interdittiva, quanto la sanzione pecuniaria;

Considerato altresì che:

- contrariamente a quanto sostenuto dall'Anac, la stazione appaltante non ha svolto alcun accertamento in merito alla imputabilità alla ricorrente di una falsa dichiarazione in merito al possesso dei requisiti di partecipazione, dal momento che il Comune ha disposto l'esclusione della società dalla procedura concorsuale in ragione del fatto oggettivo concernente la riscontrata difformità delle risultanze di cui ai secondi CEL rispetto a quanto attestato nei primi CEL;

- senonché, i primi certificati di esecuzione lavori, come pure i secondi

certificati recanti importi ridotti, sono stati sottoscritti soltanto dal Direttore dei lavori, che pertanto è l'unico soggetto a cui può essere riferito, sotto il profilo psicologico, il contenuto delle relative dichiarazioni;

- lo stesso Direttore dei lavori, con dichiarazione allegata in atti dalla ricorrente, ha riferito di aver sottoscritto tutti i certificati e di aver modificato i relativi importi a causa di un iniziale errore nella corretta imputazione delle lavorazioni alla categoria di riferimento;

- non vi è pertanto alcuna prova della intenzionale alterazione delle risultanze della contabilità delle commesse cui si riferiscono i certificati in questione, né tantomeno del fatto che tale ipotetica volontaria alterazione sia imputabile alla società ricorrente;

- in definitiva, il fatto illecito specificamente addebitato dall'Anac alla ricorrente, e cioè la dolosa alterazione dei certificati di esecuzione lavori, non trova riscontro alcuno nei documenti istruttori acquisiti al procedimento sanzionatorio;

- peraltro, anche a voler ragionare in termini di imputazione a titolo di colpa, ponendosi su un piano ulteriore e diverso rispetto a quello tracciato nel provvedimento impugnato, occorre tener conto che le risultanze contabili delle commesse in questione sono state verificate direttamente dalla Direzione lavori, e che la ricorrente, non appena ha avuto a sua disposizione i certificati nella versione corretta, ha immediatamente provveduto a trasmetterli alla stazione appaltante, la qual cosa depone nel senso della non configurabilità della sua responsabilità colpevole;

Ritenuto che per le anzi dette ragioni il ricorso deve essere accolto con il conseguente annullamento del provvedimento impugnato;

Ritenuto che la particolarità delle questioni esaminate giustifica la compensazione delle spese di lite;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater),

definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l’effetto annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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 degli articoli 5 e 6 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.

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

Rosa Perna, Presidente

Benedetto Nappi, Consigliere

Silvio Giancaspro, Primo Referendario, Estensore