



DELIBERA N.

384 del 1° ottobre 2025

Oggetto: procedimento sanzionatorio in materia di qualificazione delle Stazioni Appaltanti e delle centrali di Committenza ai sensi dell'articolo 63, comma 11, e dell'allegato II.4, del decreto legislativo n. 36/2023 e s.m.i. e del Regolamento sull'esercizio del potere di accertamento del possesso dei requisiti e del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui alla Delibera Anac n. 126 dell'11.3.2025 – Centrale Unica di Committenza Isola di Capri.

VISTI

gli atti del procedimento **UVCC – Fasc. Fascicolo ANAC/UVCC n. 1380/2025** avviato da questa Autorità con nota prot. n. 67715 del 6/5/2025, nei confronti della Stazione Appaltante in oggetto;

VISTO

l'art. 19 del D.L. 24 giugno 2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114;

VISTO

il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, recante il "Codice dei Contratti pubblici" e i relativi allegati;

VISTO

il d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 recante le "*Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*";

VISTO

il Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, adottato con delibera n. 919 del 16 ottobre 2019 e ss.mm.ii.;

VISTA

la L. 24 novembre 1981, n. 689 recante le "*Modifiche al sistema penale*";

VISTO

il Regolamento sull'esercizio del potere di accertamento del possesso dei requisiti e del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui alla Delibera Anac n. 126 dell'11.3.2025.

VISTO

il comunicato del Presidente dell'Anac 17 maggio 2023 (Prime indicazioni per l'avvio del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti) e le FAQ in materia di qualificazione in esso richiamate, che ne costituiscono parte integrante.

CONSIDERATO

che il presente procedimento attiene ad un'istanza di qualificazione presentata in sede di prima applicazione del nuovo quadro normativo e regolamentare in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti definito dall'ANAC;

CONSIDERATO

che, di conseguenza, quanto deliberato in questa sede non può costituire precedente per i casi futuri, restando limitato al contesto iniziale di applicazione e restando salve future ulteriori valutazioni del Consiglio dell'Autorità, anche alla luce della eventuale, progressiva evoluzione del quadro regolatorio di riferimento;

Considerato in fatto

Con nota dell'Autorità prot. n. 49103 del 28/3/2025, nell'ambito di una verifica a campione in materia di qualificazione delle Stazioni Appaltanti e delle Centrali di Committenza, si chiedevano informazioni ai sensi dell'art. 10, comma 3, dell'allegato II.4 al d.lgs. 36/2023, al fine di verificare la veridicità delle dichiarazioni rese dalla stazione appaltante CUC Isola di Capri nell'ambito della domanda di qualificazione e confermare il livello di qualificazione conseguito (SF1).

Con nota acquisita al protocollo ANAC n. 658090 del 2/5/2025, la stazione appaltante inoltrava la documentazione richiesta, da cui emergeva la carenza dei requisiti dichiarati in fase di qualificazione e, in particolare:

1. a comprova del requisito della laurea specialistica erano riportati due dipendenti ([omissis...]) non indicati nell'ambito della Struttura organizzativa stabile (SOS);
2. a comprova del requisito dell'esperienza quinquennale erano riportati due dipendenti [omissis...] non indicati nell'ambito della Struttura organizzativa stabile (SOS);
3. a comprova del requisito dell'iscrizione all'Albo professionale era riportato un dipendente (Arianna Alberino) non indicato nell'ambito della Struttura organizzativa stabile (SOS);

4. a comprova del requisito della formazione specialistica era riportato un dipendente ([omissis...]) non indicato nell'ambito della Struttura organizzativa stabile (SOS);
5. a comprova del requisito della formazione avanzata risultava individuato un dipendente ([omissis...]) non indicato nella domanda di qualificazione come componente della Struttura organizzativa stabile (SOS) e che risulta dimesso dal 1/5/2023, in data antecedente la presentazione della domanda. Inoltre, il corso di 120 ore prodotto, risultava fruito fuori triennio utile.

Atteso che le carenze sopra riportate apparivano idonee a incidere sul punteggio e sulla qualificazione nel livello conseguito (SF1), con nota prot. Anac n. 67715 del 6/5/2025, si procedeva alla contestazione dell'addebito, formalizzando l'avvio del procedimento sanzionatorio volto ad accertare - ai sensi dell'art. 63, comma 11, del d.lgs. 36/2023 - l'eventuale grave violazione delle disposizioni in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui al medesimo articolo 63 e all'art. 12, dell'allegato II.4, del codice.

Con nota acquisita al prot. Anac n. 72801 del 14/5/2025, la stazione appaltante ha riscontrato la comunicazione di avvio sopra menzionata, chiedendo concedersi l'audizione presso l'Ufficio procedente.

In data 27/5/2025 si è svolta l'audizione alla presenza del dirigente dell'Ufficio e del funzionario incaricato dell'istruttoria, oltre che dei rappresentanti dell'Ente interessato. Nel corso dell'audizione, i soggetti intervenuti hanno illustrato le difficoltà riscontrate dalla CUC in fase di qualificazione, soprattutto in riferimento all'assoluta novità della materia, alla complessità e numerosità delle indicazioni date dall'Autorità nel Manuale utente, nei Comunicati del Presidente e nelle FAQ. Hanno evidenziato, altresì, come, a tale complessità si sono aggiunte ulteriori difficoltà concrete, dovute al fatto che l'applicativo non consentiva di utilizzare, ai fini della qualificazione, le procedure espletate che risultavano in sospeso nel sistema Simog. Ciò che ha comportato la necessità di completare l'invio dei dati mancanti relativi a procedure risalenti nel tempo. Evidenzia altresì che la CUC è composta da soli due Comuni, privi di dirigenza, per complessivi 14-15.000 abitanti e che detti Comuni, all'epoca, valutarono anche la possibilità di associarsi ad altre realtà territoriali. Tale ipotesi, però, venne accantonata in considerazione del fatto che avrebbero dovuto rivolgersi ad Enti collocati sulla terraferma, con la possibilità di incontrare difficoltà di collegamento in caso di condizioni atmosferiche avverse. In più, segnala che il responsabile della CUC, poco prima dell'entrata in vigore del codice, si era dimesso dall'incarico.

Detto tutto ciò, i rappresentanti dell'Ente hanno auspicato che l'Autorità potesse riconoscere l'errore materiale commesso nell'urgenza dell'approssimarsi della data del 30/6, oltre la quale la CUC non avrebbe potuto esperire gare, con esclusione di responsabilità per colpa grave e, ancor più, per artifici e raggiri e, quindi, per dolo.

I soggetti intervenuti hanno assunto l'impegno, in vista del prossimo rinnovo della qualificazione, di fornire professionalità maturate con specifici corsi, scevri da errori materiali.

Scendendo nel dettaglio delle contestazioni avanzate dall'Ufficio in merito ai requisiti di qualificazione, è stato rappresentato che, al momento della domanda, sono stati indicati come appartenenti alla SOS soltanto i dipendenti per i quali era stato emanato un apposito decreto di assegnazione. In realtà, tutti i dipendenti della CUC (8 unità), formalmente assegnati all'Ufficio tecnico, hanno di fatto sempre svolto funzioni proprie della SOS, come ad esempio le funzioni di RUP per specifici affidamenti. Pertanto, la situazione formale non corrispondeva alla situazione sostanziale della SOS. Per questo motivo, erroneamente, in fase di domanda, hanno valorizzato i requisiti di tutti i dipendenti sostanzialmente assegnati alla struttura organizzativa stabile. Sul punto, si sono riservati di produrre idonea documentazione.

Ad ogni modo, gli intervenuti hanno dichiarato che hanno esperito le procedure di affidamento sempre avvalendosi di personale in possesso di adeguata professionalità, specificando che i requisiti dei dipendenti della CUC non assegnati alla SOS non sono stati utilizzati dai singoli Comuni appartenenti alla CUC per acquisire una autonoma qualificazione.

Con note prot. ANAC n. 89214 del 19/6/2025 e n. 97589 del 3/7/2025 (in riscontro a richiesta di supplemento istruttorio) è stata inviata ulteriore documentazione che si è rivelata utile a comprovare:

- l'assegnazione alla SOS di n. 8 dipendenti che svolgono attività nell'ambito delle strutture organizzative stabili dei due Comuni appartenenti alla CUC;
- i titoli di studio posseduti dai dipendenti appartenenti alla SOS;
- l'esperienza quinquennale in materia di contratti pubblici per n. 3 dipendenti;
- l'iscrizione all'Albo di n. 3 dipendenti;
- la formazione base per un dipendente;
- la formazione specialistica per un dipendente.

Considerato in diritto

La documentazione trasmessa dalla stazione appaltante non consente il superamento della totalità delle eccezioni formulate con la comunicazione di avvio del procedimento prot. Anac n. n. 67715 del 6/5/2025. Ed invero, con la documentazione integrativa inviata, la CUC ha fornito la prova del possesso dei requisiti di competenza per un numero di dipendenti coincidente con il personale dipendente della CUC, superando le contestazioni indicate ai punti 1, 2, 3 e 4.

Permangono, invece, le criticità relative alla carenza della formazione avanzata, con riferimento alla quale (nel primo invio) sono stati trasmessi esclusivamente attestati relativi a corsi fruiti (peraltro fuori triennio utile) da un dipendente dimesso prima della presentazione della domanda e, nel secondo invio, non è stata prodotta documentazione utile. Tale circostanza incide pesantemente sul punteggio di qualificazione comportandone la riduzione da 45,64 a 35,43 con

conseguente riduzione del livello di qualificazione da SF1 a SF2.

L'ente ha sostenuto di aver commesso un errore materiale, nella fretta della scadenza del 30/6/2026, oltre la quale non avrebbe potuto esperire procedure di affidamento al di sopra delle soglie di qualificazione. Tuttavia, la circostanza contestata riguarda l'utilizzo del requisito della formazione avanzata riferito a un dipendente che si era dimesso due mesi prima della presentazione della domanda e riguardava un corso di formazione insufficiente (70 ore in luogo delle 120 previste) e un corso fruito in data antecedente al triennio utile. La non utilizzabilità del requisito era quindi agevolmente rilevabile.

In esito alla ricostruzione dei fatti, si ritiene che l'Ente, nel presentare la domanda di qualificazione, quantomeno, si sia prefigurata la possibilità di rendere una dichiarazione non veritiera come evento concretamente realizzabile e vi abbia aderito. Si ritiene, quindi configurabile l'elemento psicologico richiesto dall'art. 63, comma 11, del codice (dolo specifico) e, in particolare, la dichiarazione dolosamente tesa a dimostrare il possesso di requisiti di qualificazione non sussistenti. La stazione appaltante, infatti, ha potuto conseguire la qualificazione per un livello superiore rispetto a quello effettivamente spettante.

La giurisprudenza, con riferimento al reato di cui all'art. 2 del d.lgs. 74/2000 (delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti) ha puntualizzato che il dolo specifico richiesto per integrare il reato (rappresentato dalla finalità evasiva) è compatibile con il dolo eventuale, ravvisabile nell'accettazione del rischio che l'azione di presentazione della dichiarazione possa comportare l'evasione delle imposte dirette o dell'IVA (Cass. Pen. Sez. III, n. 52411 del 19/6/2018; n. 42606/2022). In particolare, ha affermato che si configura la responsabilità per il reato di falso purché emergano elementi dai quali poter desumere la conoscenza o conoscibilità della non veridicità della dichiarazione.

Si ritiene che tale principio possa essere applicato anche nel caso di specie, laddove è stata presentata una dichiarazione non veritiera finalizzata a conseguire la qualificazione.

Orbene, nel caso in esame, le dichiarazioni rese riguardano informazioni relative a dipendenti dell'ente, presumibilmente presenti nei fascicoli personali degli stessi o comunque direttamente disponibili o facilmente reperibili dalla stazione appaltante. Può pertanto presumersi la conoscenza della non veridicità delle dichiarazioni rese o, quanto meno, può ritenersi dimostrata la consapevolezza della significativa possibilità del verificarsi dell'evento. È indubbio, infatti, che, su un totale di appena 8 dipendenti, sarebbe stato agevole conoscere, o quanto meno accertare, l'intervenuta cessazione del rapporto di lavoro di Filippo Di Martino e, se anche ciò non fosse avvenuto, il semplice esame degli attestati di formazione utilizzati e il semplice calcolo matematico delle ore di formazione espletate avrebbero permesso di verificare l'inidoneità degli stessi a comprovare la formazione minima richiesta. Inoltre, sono da escludere errori interpretativi od operativi, dal momento che l'Autorità ha messo a disposizione numerosi strumenti conoscitivi per agevolare le stazioni appaltanti nell'interpretazione e applicazione della normativa vigente ai fini della predisposizione della domanda di qualificazione. In particolare,

chiare indicazioni sono state fornite con il Comunicato del Presidente del 17 maggio 2023 e con le numerose FAQ predisposte, che formano parte integrante del Comunicato medesimo. In particolare, nella FAQ n. 27, relativa al requisito *"Sistema formazione e aggiornamento personale"* si legge che *"Per riempire la sezione relativa al requisito "Formazione" devono essere considerati i corsi (di formazione, perfezionamento, specializzazione, diplomi, master, ecc.) conseguiti dal personale della struttura organizzativa stabile (SOS) nel triennio precedente alla data di presentazione della domanda, nell'ambito dei programmi formativi dell'Ente di appartenenza, anche se effettuati da remoto, indipendentemente dal soggetto erogatore della formazione" [...]* *"Non devono essere considerati i titoli di formazione (lauree, diplomi, master, dottorati, ecc.) richiesti per la valutazione del requisito "Competenze" né altri titoli di formazione conseguiti a titolo personale"*.

Nella FAQ n. 28 sono invece individuate le ore di formazione minime necessarie per conseguire la formazione avanzata (120 ore). Inoltre, in caso di dubbio, la stazione appaltante avrebbe potuto formulare apposito quesito all'Ufficio competente dell'Autorità, che, nella fase di avvio del sistema, ha attivato misure di accompagnamento e agevolazione massivamente utilizzate dagli utenti.

La giurisprudenza ha affermato, altresì, che, per la configurabilità del dolo eventuale, anche ai fini della distinzione rispetto alla colpa cosciente, occorre la rigorosa dimostrazione che l'agente si sia confrontato con la specifica categoria di evento verificatosi in concreto, aderendo psicologicamente ad essa (Corte di Cassazione Penale, sentenza n. 4623 del 31 gennaio 2018). In altre parole, "...l'agente deve 'lucidamente' raffigurarsi il fatto lesivo quale conseguenza della sua condotta, e deve inoltre consapevolmente determinarsi ad agire comunque, accettando compiutamente la verifica di tale fatto lesivo" (cfr. Cass. Pen., Sez. III, n. 12680 del 22/4/2020).

Si ritiene che tali elementi siano configurabili nel caso di specie e che, quindi, la stazione appaltante si sia, quantomeno, rappresentata con significativa probabilità la verifica dell'evento (conseguimento illecito della qualificazione) e ciò nonostante, dopo aver soppesato il fine perseguito e il costo da pagare (sanzione), abbia comunque agito, aderendo ad esso. A dimostrazione di ciò si evidenzia che, per come è stato strutturato il sistema gestito dall'Autorità, la qualificazione consegue automaticamente alla presentazione della dichiarazione da parte della stazione appaltante, senza che siano previste verifiche preventive o filtri di sorta. L'ente quindi, al momento della presentazione della domanda, era pienamente consapevole che alle proprie dichiarazioni sarebbe conseguita automaticamente la qualificazione nel livello corrispondente ai requisiti dichiarati. Inoltre, il sistema consente di conoscere anticipatamente il risultato delle dichiarazioni rese e, nella specie, il punteggio conseguito (anche con riferimento ai singoli requisiti) e il livello di qualificazione raggiunto. Era pienamente consapevole anche del fatto che eventuali controlli sarebbero stati effettuati soltanto successivamente e a campione e, quindi, ciò può aver influito nel processo volitivo volto a bilanciare l'interesse perseguito e

l'eventuale costo da pagare per raggiungerlo.

Si ritiene che il funzionamento del sistema, così come descritto, avrebbe richiesto l'adozione di comportamenti particolarmente prudenti e oculati, proprio al fine di evitare il rischio dell'illegittimo conseguimento di un risultato automatico e non preventivamente controllato da terzi. La volontaria proposizione della domanda a prescindere dalla preventiva verifica del possesso dei requisiti dichiarati dimostra quindi, inequivocabilmente, l'accettazione del rischio che la qualificazione conseguita potesse non rispondere ai requisiti dichiarati e non preventivamente verificati.

Infine, si sottolinea che, di norma, al fine della comminazione delle sanzioni amministrative, sono sufficienti la coscienza e la volontà della condotta attiva od omissiva, senza necessità della concreta dimostrazione del dolo o della colpa, giacché l'art. 3 della L. n. 689 del 1981 pone una presunzione di responsabilità in ordine al fatto vietato a carico di colui che lo abbia commesso, riservando poi a questi l'onere di provare l'assenza dell'elemento psicologico (Cons. Stato n. 2362/2020 e n. 6473/2022).

Si evidenzia, altresì, che il rischio prospettato (violazione della norma) si è concretamente verificato nel caso di specie, dal momento che l'Ente ha potuto accedere ad un livello di qualificazione superiore rispetto a quello spettante, in contrasto con le previsioni normative in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti. La condotta posta in essere ha quindi apportato un vantaggio concreto e immediato, consistente nella possibilità di svolgere gare per importi superiori rispetto all'effettiva capacità professionale. Si sottolinea, infatti, che il conseguimento della qualificazione abilita automaticamente la stazione appaltante ad acquisire i CIG per i corrispondenti importi dai sistemi informatici dell'Autorità.

Si osserva, infine, che i fatti contestati risultano connotati da gravità in quanto hanno comportato l'alterazione del sistema di qualificazione, volto a garantire che le stazioni appaltanti chiamate a svolgere le procedure di affidamento siano in possesso di una preparazione professionale adeguata al livello di qualificazione conseguito e alle procedure di affidamento da svolgere. Occorre considerare, altresì, che, dal corretto funzionamento del sistema di qualificazione dipende l'attuazione concreta del principio del risultato, declinato nel codice in termini di massima tempestività nell'affidamento e nell'esecuzione dei contratti pubblici, di rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza e di attuazione del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità.

La gravità della condotta consegue inoltre dagli effetti della stessa, che hanno consentito alla stazione appaltante di accedere ad un livello di qualificazione superiore rispetto a quello spettante sulla base dei requisiti effettivamente maturati.

Per tutto quanto emerso, si ritiene che la condotta accertata sia imputabile all'Ente quanto meno a titolo di dolo eventuale, con conseguente configurazione della fattispecie di cui all'art. 63, comma 11, e all'art. 12 dell'allegato II.4, del d.lgs. 36/2023.

Ne consegue l'irrogazione della sanzione pecuniaria prevista dalla norma medesima, nel rispetto dei principi generali contenuti nella legge n. 689/1981 e di quanto stabilito dall'art. 16 del Regolamento sull'esercizio del potere di accertamento del possesso dei requisiti e del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui alla Delibera Anac n. 126 dell'11.3.2025.

Per la quantificazione della sanzione, in prima applicazione, l'Autorità ritiene di poter considerare il mancato utilizzo della qualificazione illegittimamente conseguita, applicando il minimo edittale in caso di mancato svolgimento di procedure nel livello illegittimamente ottenuto. Dalla consultazione della BDNCP risulta infatti che la stazione appaltante non ha svolto procedure di gara nel livello di qualificazione ottenuto utilizzando requisiti inesistenti. Per l'effetto, la sanzione è quantificata nella misura di **€ 500,00 (cinquecento)** pari al minimo edittale.

Tutto ciò premesso

preso atto dell'istruttoria sopra riportata;

accertata

la mancata dimostrazione del possesso dei requisiti di competenza e formazione dichiarati ai fini del conseguimento della qualificazione e richiesti ai sensi dell'art. 6, dell'allegato II.4, al codice dei contratti pubblici;

ritenute

la riferibilità alla CUC Isola di Capri, quanto meno in termini di dolo eventuale, e la gravità dei comportamenti tenuti;

ritenuto, quindi,

che le circostanze accertate configurano una grave violazione delle disposizioni in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti ai sensi dell'art. 63, comma 11, del codice dei contratti pubblici, in quanto costituiscono dichiarazioni dolosamente tese a dimostrare il possesso di requisiti di qualificazione non sussistenti;

accertato

che l'assenza dei requisiti di competenza e formazione comporta un abbassamento del punteggio di qualificazione da 45,64 a 35,43 con conseguente riduzione del livello di qualificazione da SF1 a SF2;

considerato che

la qualificazione conseguita sulla base delle dichiarazioni non veritiere è venuta a scadenza in data 30.6.2025;

considerato, altresì, che

il livello conseguito nella prima fase della qualificazione rileva ai fini della successiva revisione della qualificazione nell'ipotesi di applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 11, comma 4, dell'allegato II.4, al codice;

ritenuta, dunque,

la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 12 dell'allegato II.4 al codice dei contratti pubblici, per l'attivazione del potere sanzionatorio nei confronti del rappresentante legale della stazione appaltante;

considerata

la quantificazione della sanzione secondo i criteri sopra riportati;

nell'esercizio del potere sanzionatorio in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 63, comma 11, e all'art. 12, dell'allegato II.4, del codice dei contratti pubblici;

Il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 1° ottobre 2025,

Delibera

- ai sensi dell'art. 15, comma 1, lett. e), del succitato Regolamento, l'applicazione della sanzione pecuniaria di cui all'art. 12, dell'allegato II.4, e all'art. 63, comma 11, del Codice dei Contratti pubblici, quantificata nella misura di **€ 500 (cinquecento)**;
- la comunicazione della presente delibera alla CUC Isola di Capri, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- la trasmissione della presente delibera all'Ufficio Qualificazione Stazioni Appaltanti per gli adempimenti di competenza ai fini della eventuale successiva revisione della qualificazione nell'ipotesi di applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 11, comma 4, dell'allegato II.4, al codice;
- la trasmissione della presente delibera alla Procura della Repubblica competente per territorio per gli eventuali seguiti di competenza.

Il pagamento della sanzione va effettuato nel termine di giorni 30 dalla data di ricezione della P.E.C. o della notifica della raccomandata di trasmissione della delibera, mediante bonifico intestato alla Autorità Nazionale Anticorruzione A.N.AC. di Roma - codice IBAN: IT

770 01030 03200 0000 04806788 (Si precisa che il quinto carattere del codice Iban - dopo IT77 - corrisponde alla lettera "O" e non alla cifra zero). Nella causale va inserita la dicitura "pagamento delibera sanzionatoria A.N.AC. n. ... (riportare il numero della delibera)" - Una volta effettuato il pagamento, copia del bonifico contenente il suo ID (C.R.O. o T.R.N.) va inviata all'indirizzo URF@anticorruzione.it e trasmessa via P.E.C. all'indirizzo protocollo@pec.anticorruzione.it. La copia del bonifico priva dell'indicazione dell'ID (C.R.O. o T.R.N.) non permette la registrazione dell'avvenuto pagamento.

Avverso la presente delibera è ammesso ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio nei termini e secondo quanto previsto dal codice del processo amministrativo di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010 n. 104.

Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 9 ottobre 2025
Il Segretario Laura Mascali

Firmato digitalmente