

N. 11973/2025 REG.PROV.COLL.

N. 06018/2024 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 6018 del 2024, proposto da -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alessio Cicchinelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

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;

per l'annullamento

- della delibera ANAC n. 243 del 24 maggio 2024, comunicata a mezzo PEC in data 29 maggio 2024, adottata nell'ambito del Fascicolo USANSOA/5279/2023, concernente "Procedimento ex 84, comma 4 bis, e 213, comma 13 del d.lgs. 50/2016 per l'accertamento della responsabilità dell'impresa -OMISSIS- (C.F. -OMISSIS-)

nella presentazione di documentazione ai fini della qualificazione che non ha trovato riscontro oggettivo in atti dei soggetti emittenti e/o depositari”;

- della nota di comunicazione della delibera ANAC n. 243 del 24 maggio 2024, inviata a mezzo PEC in data 29 maggio 2024, nell’ambito del Fascicolo USANSOA/5279/2023;

- ove occorrer possa, della comunicazione di avvio del procedimento USANSOA/5279/2023 trasmessa dall’ANAC all’odierno ricorrente;

- ove occorrer possa, del verbale dell’audizione istruttoria tenutasi in data 21 febbraio 2024, nell’ambito del procedimento USANSOA/5279/2023;

- ove occorrer possa, della comunicazione concernente le modalità di pagamento della sanzione pecuniaria disposta unitamente alla delibera ANAC n. 243 del 24 maggio 2024;

- ove occorrer possa, del “Regolamento sull’esercizio del potere sanzionatorio dell’Autorità di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50”, laddove dovesse essere interpretato nel senso di prevedere dei termini di avvio del procedimento sanzionatorio successivi alla completa informazione delle notizie utili per l’Autorità meramente ordinatori;

- ove occorrer possa, del “Regolamento per la gestione del Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell’art. 213, comma 10, d.lgs.18 aprile 2016, n. 50”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 maggio 2025 il dott. Dario Aragno e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La -OMISSIS- (di seguito anche solo “-OMISSIS-” o “ricorrente”) premette che l’A.n.a.c. ha avviato nei suoi confronti procedimento di vigilanza, richiedendo in data 12 maggio 2023 alla Soa Consult S.p.a. (di seguito anche solo “Soa”), l’organismo di attestazione che aveva rilasciato a suo favore il certificato n. 8917/63/01 del 12 ottobre 2021 per le categorie OG 1 (classifica I), OS 6 (classifica II) e OS 7 (classifica II), tutti gli atti del corrispondente fascicolo.

Tra questi la Soa ha trasmesso anche il certificato di esecuzione lavori privati (c.e.l.) per l’intervento, in qualità di subappaltatore, nella realizzazione di n. 3 fabbricati ad uso civile abitazione in -OMISSIS- del 10 agosto 2019 a firma del direttore dei lavori, l’arch. -OMISSIS-, che, tuttavia, interpellato dall’A.n.a.c. per confermare l’autenticità del documento, ha riferito in data 21 giugno 2023 di essersi sempre *«rifiutato di sottoscrivere e/ o controfirmare alcuna certificazione relativa all’esecuzione delle opere citate»* (di cui aveva, anzi, più volte rilevato *«la non corretta esecuzione»*), concludendo nel senso che i timbri e le firme apposte sul documento erano il frutto di un “copia ed incolla”.

1.1. L’A.n.a.c. ha, pertanto, inviato la Soa ad avviare un procedimento ex art. 70, co. 1, del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, in seno al quale l’arch. -OMISSIS- ha confermato, con p.e.c. dell’11 agosto 2023 inviata alla Soa e ai committenti dei lavori, di non aver mai sottoscritto il documento esibito dalla -OMISSIS- e di essere stato “avvicinato” dal titolare dell’impresa, unitamente a un *«sedicente operatore della soa consulting»*, per “modificare” le sue precedenti dichiarazioni. La Soa ha, allora,

deferito gli atti all'A.n.a.c. per l'avvio di un procedimento ex art. 84, co. 4-*bis*, e 213, co. 13, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, disponendo contestualmente la decadenza dell'attestazione n. 8917/63/01.

1.2. L'A.n.a.c. ha, così, inviato la comunicazione di avvio del procedimento in data 5 dicembre 2023, in riscontro alla quale la -OMISSIS- ha presentato le proprie osservazioni al fine di contestare l'imputabilità di qualsiasi falsa dichiarazione, facendo notare, in particolare, che:

- lo stesso direttore dei lavori, sulla base della richiesta formulata dalla Soa in data 17 giugno 2021, aveva prodotto a mezzo posta raccomandata la dichiarazione in data 12 luglio 2021, che confermava l'autenticità del c.e.l. del 2019, sicché *«la SOA, in qualità di soggetto che svolge funzioni di carattere pubblicistico sull'intero procedimento di qualificazione degli operatori economici, ha documentalmente comprovato che quello stesso CEL di cui oggi si discute ha ricevuto positivo riscontro da parte del soggetto firmatario e Direttore dei lavori con dichiarazione sottoscritta in data 12 luglio 2021 e resa ai sensi e per gli effetti del d.P.R. n. 445/00»*;
- tale dichiarazione non era mai stata "smentita" dal professionista, ancorché invitato a fornire risposta alla Soa tramite p.e.c.;
- la corretta esecuzione dei lavori era dimostrata anche dalle certificazioni rilasciate dall'appaltatore, dalle quietanze di pagamento, dalla documentazione fotografica dei luoghi e dai titoli autorizzativi rilasciati dall'amministrazione comunale;
- nessun profilo di dolo o negligenza era rinvenibile nella propria condotta, ispirata alla massima correttezza e messa in discussione solo da *«l'inspiegabile e postuma 'ritrattazione' del Direttore dei lavori, su cui si basa l'intero procedimento»*;
- l'Autorità avrebbe dovuto sospendere il procedimento sanzionatorio in attesa della definizione di un giudizio penale che accertasse la falsità del documento;

- il procedimento non sarebbe stato avviato, in ogni caso, «entro il termine di 90 giorni dalla ricezione della documentazione completa» (cfr. art. 11, co. 3, del Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50)», coincidente con il 21 giugno 2023, data di acquisizione da parte dell'A.n.a.c. della «contraddittoria nota del Direttore dei lavori», con conseguente decadenza dell'Autorità dal potere sanzionatorio.

1.3. A conclusione del procedimento l'A.n.a.c. ha adottato la delibera n. 243 del 24 maggio 2024, con la quale, ritenendo ascrivibile all'impresa *«l'omissione delle verifiche dalla stessa esigibili sulla base del parametro della diligenza professionale, con conseguente riferibilità ad essa dei fatti contestati, quantomeno in termini di colpa grave»* per non aver attuato *«il complesso delle misure, in termini di cautele cure o conoscenze, costituenti lo standard minimo di diligenza richiesto ad un operatore economico che intende accedere alla qualificazione»*, anche mediante denuncia del direttore dei lavori, ha confermato l'esistenza dei presupposti per la dichiarazione di decadenza dall'attestazione di qualificazione n. 8917/63/01 e comminato una sanzione pecuniaria di € 1.200 e una sanzione interdittiva di 24 giorni, con contestuale annotazione delle misure nel casellario informatico dei contratti pubblici.

2. Avverso il provvedimento e gli atti presupposti la -OMISSIS- ha proposto ricorso dinanzi a questo T.a.r., chiedendone, previa sospensione in via cautelare, l'annullamento sulla base dei seguenti motivi:

I. *«Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 80, co. 5, lett. g) e 84, co. 4-bis d.lgs. n. 50/16. Violazione e/o falsa applicazione del regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Anac. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/90. Carenza del presupposto oggettivo della falsità materiale»*, in quanto l'impresa avrebbe offerto plurimi elementi a sostegno della veridicità del c.e.l. e della diligenza tenuta nel suo utilizzo ai fini del

conseguimento dell'attestazione mentre l'Autorità non avrebbe assolto l'onere di dimostrare la falsità del documento, affidandosi solo alle postume "ritrattazioni" del direttore dei lavori, autore di una «schizofrenia dichiarativa», e alle sue generiche dichiarazioni sulla non corretta esecuzione dell'appalto (e non del subappalto effettivamente eseguito dalla -OMISSIS-) e imputando all'impresa la mancata proposizione di querela/denuncia nei confronti del tecnico (di cui avrebbe dovuto, invece, farsi carico la stessa Autorità);

II. «Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 84, co. 4- bis d.lgs. n. 50/16. Violazione e/o falsa applicazione del regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Anac. Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 3 della l. n. 241/90. Carenza del presupposto soggettivo della colpa grave. Eccesso di potere per difetto d'istruttoria, illogicità, irragionevolezza e ingiustizia manifeste. Sviamento di potere», perché l'A.n.a.c. non avrebbe adeguatamente esplicitato le ragioni per le quali i fatti concreti rivelerebbero una colpa grave dell'impresa, che si sarebbe, invece, attenuta alle prescrizioni contenute nell'art. 86, co. 5, del d.P.R. 207/2010 e nel Manuale sulla qualificazione predisposto da A.n.a.c., sicché «rispetto agli oneri di controllo e vigilanza sulla documentazione trasmessa, non può evidentemente dirsi che l'impresa sia mancata in qualcosa», né avrebbe considerato che «le lavorazioni il cui CEL è stato tardivamente 'disconosciuto' dal Direttore dei lavori non erano nemmeno essenziali ai fini dell'ottenimento della categoria SOA cui aspirava l'impresa in sede di richiesta dell'attestazione», limitandosi a enfatizzare, tramite formule standardizzate, presunte colpe dell'organizzazione aziendale, prive di puntuali riferimenti a fatti concreti;

III. «Decadenza dal potere sanzionatorio per superamento del termine massimo previsto per la contestazione degli addebiti. Violazione del regolamento sanzionatorio. Violazione e falsa applicazione dell'art. 6 della Cedu», in quanto la contestazione degli addebiti, notificata il 5 dicembre 2023, sarebbe intervenuta quando era ampiamente spirato il termine

di 90 giorni *«dalla ricezione della documentazione completa»* – a disposizione dell'A.n.a.c. già a partire da maggio 2023 o, al più tardi, dalla dichiarazione del direttore dei lavori dell'11 agosto 2023 – previsto dall'art. 11, co. 3, del Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, aggiornato con delibera n. 95 del 8 marzo 2023 (di seguito anche solo “regolamento”), e considerato perentorio dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

3. L'A.n.a.c. si è costituita il 4 giugno 2024 e ha allegato successivamente gli atti del procedimento – tra i quali la denuncia/querela che la Soa Consult ha presentato contro ignoti in data 5 settembre 2023 presso la Procura della Repubblica del Tribunale di -OMISSIS- e l'ulteriore dichiarazione resa dall'arch. -OMISSIS- in data 23 aprile 2024 che conferma quanto già affermato in data 21 giugno 2023, cioè che *«i timbri apposti sul citato atto NON sono autentici e le firme NON sono state apposte dallo scrivente»* – e memoria difensiva, con la quale ha evidenziato la completezza dell'istruttoria svolta e la coerenza delle conclusioni dalla stessa tratte, ribadito la violazione da parte della -OMISSIS- dei doveri di diligenza identificati dallo standard dell'*eiusdem professionis et conditionis*, ribaltato sull'impresa il mancato assolvimento dell'onere probatorio sull'autenticità del c.e.l. (e l'inerzia nel promuovere azioni volte ad accertarla) e confutato la tesi della tardività dell'avvio del procedimento in ragione della collocazione del *dies a quo* del termine di 90 giorni previsto dall'art. 11, co. 3, del regolamento nella data del deferimento degli atti da parte della Soa in data 6 settembre 2023.

4. Con memoria depositata in data 14 giugno 2024 la -OMISSIS- ha ripreso gli argomenti contenuti nel ricorso, rimarcando che *«l'omessa proposizione da parte dell'impresa ricorrente di una denuncia/querela in merito alla contestata falsità del CEL non può ritorcersi contro la stessa impresa; ferma la presenza di un procedimento penale avviato dall'esposto*

trasMESSO dalla SOA (doc. 31), infatti, era semmai la stessa ANAC, sulla base degli elementi documentali forniti dall'operatore economico e sulla base della richiesta espressamente fatta da quest'ultimo in sede di memorie procedurali (doc. 8), ad essere onerata di trasmettere gli atti alla procura territorialmente competente ed a sollecitare l'avvio di un procedimento penale che potesse chiarire tale astrusa condotta da parte del Direttore dei lavori».

5. All'esito della camera di consiglio del 18 giugno 2024, questo T.a.r. ha adottato l'ordinanza del -OMISSIS-, n. -OMISSIS-, con la quale ha chiesto alla Soa Consult di produrre una documentata relazione *«sulle vicende che hanno condotto al procedimento ex art. 84, comma 4bis e 213, comma 13, del d.lgs. n. 50 del 2016 per l'accertamento della responsabilità della società ricorrente di cui alla contestazione dell'addebito impugnata, nella quale la predetta società SOA Consult Spa, prendendo posizione su tutto quanto dedotto in fatto dalla ricorrente, chiarisca sulle circostanze e sui fatti posti in essere dai soggetti interessati, documentando adeguatamente quanto necessario».*

6. La Soa ha adempiuto in data 10 luglio 2024, depositando la relazione richiesta, con la quale viene ripercorso sia l'iter seguito per accertare l'autenticità del c.e.l. del 2019 – la richiesta di conferma del certificato inoltrata via p.e.c. all'arch. -OMISSIS- in data 9 luglio 2021, la ricezione tramite posta raccomandata del modulo di conferma firmato e sottoscritto dal professionista in data 12 luglio 2021 e il sollecito in data 7 ottobre 2021 (senza riscontro) per avere da questi risposta via p.e.c. – sia le tappe del procedimento ex art. 11, co. 7, dell'all. II.12 al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, nel corso del quale il tecnico ha disconosciuto in data 11 agosto 2023 l'autenticità delle firme sui documenti oggetto di verifica.

7. All'esito della camera di consiglio del 16 luglio 2024 è stata disposta, con ordinanza del -OMISSIS-, n. -OMISSIS-, una verifica avente ad oggetto la sottoscrizione del c.e.l., incaricando il Reparto di Investigazioni Scientifiche dell'Arma dei

Carabinieri, con sede in Roma, di effettuare una perizia calligrafica sui documenti “in originale» del c.e.l. in contestazione, della dichiarazione originale del direttore dei lavori del 21 giugno 2023 e della dichiarazione del 12 luglio 2021 resa ai sensi degli artt. 75 e 76, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, previamente depositati presso la Segreteria di questo T.a.r. dalla Soa o dall’A.n.a.c.

8. In data 12 settembre 2024 la Soa Consult ha depositato una nota per riferire di non poter ottemperare alla richiesta di produzione documentale di questo T.a.r. avendo disponibilità esclusivamente di copie (e non degli originali) dei documenti indicati nell’ordinanza n. -OMISSIS-.

9. Preso atto di tale comunicazione e della memoria depositata dalla ricorrente in data 15 novembre 2024, con la quale osserva che l’istruttoria disposta da questo T.a.r. confermerebbe implicitamente le lacune di quella effettuata dall’A.n.a.c., questo giudice ha reiterato, con ordinanza del -OMISSIS-, n. -OMISSIS-, l’invito alla Soa a depositare l’originale del documento a firma dell’arch. -OMISSIS- del 12 luglio 2021, ritenendo incongrua l’affermazione dell’indisponibilità di un documento che la stessa Soa asserisce di aver ricevuto tramite posta raccomandata (*«risultando naturale corollario della ricezione via posta del documento che il destinatario sia in possesso dello stesso in forma cartacea e con sottoscrizione autografa»*), e contestualmente chiesto all’organismo di attestazione di *«chiarire in quale occasione copia del citato documento del 12 luglio 2021 e del relativo plico, ricevuti tramite il servizio postale all’esito di corrispondenza diretta con il professionista, sia stato successivamente inoltrato alla società ricorrente»*.

10. In data 9 gennaio 2025 la Soa ha depositato ulteriore nota in cui ribadisce di disporre del documento ricevuto via posta raccomandata solo in copia e riferisce di averlo trasmesso alla -OMISSIS- il 20 dicembre 2023 in accoglimento dell’istanza di accesso agli atti da quest’ultima formulata in data 15 dicembre 2023.

11. Con ordinanza cautelare del -OMISSIS-, n. -OMISSIS-, questo T.a.r. ha respinto l'istanza di sospensiva osservando che:

- *«a fronte del mancato riconoscimento della paternità della dichiarazione del 12 luglio 2021 da parte del direttore dei lavori e dell'impossibilità di stabilire chi abbia inviato tramite posta raccomandata il plico nel quale era contenuta, l'autenticità del CEL del 10 agosto 2019 sia, allo stato, priva di qualsiasi conferma, avendo più volte il direttore dei lavori, con le dichiarazioni rese nel 2023 ed inviate all'A.n.a.c. ed alla Soa Consult S.p.a. dalla propria casella di posta elettronica certificata (con conseguente certezza della loro provenienza), ribadito di non aver mai attestato la corretta esecuzione dei lavori indicati nel CEL prodotto dall'impresa ai fini della qualificazione né inviato alla Soa Consult S.p.a. la dichiarazione del 12 luglio 2021»;*
- *«correttamente l'A.n.a.c., in assenza di prove di segno contrario e determinandosi sulla base della sola documentazione acquisita da fonte certa, ha addebitato alla ricorrente la non veridicità delle dichiarazioni e della documentazione prodotte a corredo dell'istanza di rilascio della qualificazione Soa ottenuta in data 12 ottobre 2021»;*
- *«non appaia fondata neanche la censura sulla violazione del termine di cui all'art. 11, co. 3, del regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità, avendo quest'ultima acquisito la relazione istruttoria completa della Soa Consult S.p.a. in data 6 settembre 2023, predisposta all'esito del(l'autonomo) procedimento di accertamento del possesso dei requisiti nei confronti delle imprese di cui all'art. 70, co. 7, del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, con conseguente tempestività della comunicazione di avvio del procedimento da parte dell'A.n.a.c. in data 5 dicembre 2023».*

12. Il Consiglio di Stato, adito con appello cautelare, con ordinanza del -OMISSIS-, n. -OMISSIS-, ha poi riformato l'ordinanza di primo grado, ritenendo *«che le ragioni di parte appellante non sembrano sforate del necessario fumus di fondatezza, e ciò soprattutto alla luce del precedente di questa stessa sezione di cui alla sentenza n. 3565 del 19 aprile 2024».*

13. In data 30 aprile 2025 la ricorrente ha depositato memoria ex art. 73 c.p.a., nella quale riporta ampi stralci della citata sentenza n. 3565/2024 e di pronunce della giustizia amministrativa che si esprimono sulla necessità di un'indagine approfondita dei presupposti della falsa dichiarazione ed escludono il carattere oggettivo della "gravità della colpa" e contesta il fatto che *«ANAC abbia dimostrato e comprovato oltre ogni ragionevole dubbio che il CEL in contestazione fosse effettivamente falso»*.

14. All'udienza pubblica del 20 maggio 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

15. Nell'esame dei motivi di ricorso occorre muovere dal terzo, con il quale la ricorrente prospetta la decadenza dell'Autorità dal potere sanzionatorio a causa del decorso del termine di 90 giorni *«dalla ricezione della documentazione completa»* previsto dall'art. 11, co. 3, del regolamento per la contestazione degli addebiti.

Tale vizio avrebbe, infatti, natura assorbente, in quanto, travolgendo il potere sanzionatorio dalla radice, sarebbe espressione di una più radicale illegittimità del provvedimento impugnato, che merita di essere verificata per prima (Cons. Stato, Ad. Pl., 27 aprile 2015, n. 5).

Il motivo, comunque, non è fondato.

15.1. Secondo il chiaro tenore letterale dell'art. 11, co. 3, del regolamento, *«[i]l dirigente entro il termine di 90 giorni dalla ricezione della documentazione completa può: a) archiviare la segnalazione ai sensi dell'art. 12; b) procedere alla contestazione dell'addebito ai sensi dell'art. 13»*.

Tale termine si innesta all'interno della fase pre-istruttoria del procedimento sanzionatorio attivato su impulso di una S.o.a., che, ai sensi dell'art. 10, co. 1, lett. d), del regolamento, abbia verificato *«l'inottemperanza, nel termine assegnato, alle richieste di informazione o documenti effettuate in sede di accertamento dei requisiti di qualificazione delle imprese e dei titoli autorizzativi a corredo dei C.E.L., ovvero l'esibizione di documenti non*

veritieri» all'interno di un procedimento che resta autonomo e distinto da quello (eventualmente e successivamente) avviato dall'A.n.a.c., indipendentemente dal fatto che la S.o.a. sia stata, a sua volta, a ciò sollecitata dall'A.n.a.c., ai sensi dell'art. 70, co. 7, del d.P.R. 207/2010 (oggi art. 11, co. 7, dell'allegato II.12 al d.lgs. 36/2023). Qualora, infatti, l'A.n.a.c., nell'esercizio della generale funzione di vigilanza sui sistemi di qualificazione, dovesse rilevare possibili irregolarità, ne dà, innanzitutto, comunicazione alla S.o.a. al fine di avviare un'istruttoria in tal senso, in seno alla quale l'impresa è chiamata a presentare le proprie osservazioni e che si conclude con l'archiviazione o con un atto di deferimento all'A.n.a.c., per il successivo avvio di un ulteriore procedimento da parte di quest'ultima. È, quindi, importante sottolineare che l'impresa segnalata fornisce per la prima volta i propri contributi partecipativi alla S.o.a. e non all'A.n.a.c. (che alla prima ha dato solo impulso), sicché le notizie raccolte dall'Autorità prima della formale attivazione del procedimento da parte della S.o.a. non sono state ancora sottoposte al contraddittorio con il privato e non possono, quindi, dirsi *accertate* ai fini dell'immediato decorso del termine per la contestazione degli addebiti da parte dell'Autorità di vigilanza.

In proposito, è stato osservato che il termine per la notifica della contestazione «è collegato non già alla data di commissione della violazione, ma al tempo di accertamento dell'infrazione, da intendersi in una prospettiva teleologicamente orientata e quindi non già alla notizia del fatto sanzionabile nella sua materialità, ma all'acquisizione della piena conoscenza della condotta illecita, implicante il riscontro dell'esistenza e della consistenza della infrazione e dei suoi effetti; [...] in quanto la stessa valutazione dell'esigenza di avviare o meno l'istruttoria può presentarsi complessa; di conseguenza, il termine inizia a decorrere solo dal momento in cui è compiuta — o si sarebbe dovuta ragionevolmente compiere, anche in relazione alla complessità della fattispecie — l'attività amministrativa intesa a verificare l'esistenza dell'infrazione, comprensiva

delle indagini intese a riscontrare la sussistenza di tutti gli elementi soggettivi e oggettivi dell'infrazione stessa» (Cons. Stato, VI, 2 febbraio 2023, n. 1159).

È, infatti, principio consolidato che *«[l]a pura "costatazione" dei fatti nella loro materialità non coincide necessariamente con l'"accertamento": nell'attività di regolazione e supervisione delle attività private vi sono ambiti [...] che richiedono valutazioni complesse, non effettuabili nell'immediatezza della percezione dei fatti suscettibili di trattamento sanzionatorio» (Cass. civ., Sez. II, Sent., 30 ottobre 2017, n. 25730).*

15.2. La tesi della ricorrente – secondo cui *«la contraddittoria nota del Direttore dei lavori, con la quale veniva sconfessata la veridicità del CEL, reca la data del 21 giugno 2023 (doc. 3). Dunque, già a partire dal giorno 21 giugno 2023, l'ANAC aveva a disposizione tutti gli elementi sulla cui base il presente procedimento è stato avviato»* – è, pertanto, destituita di fondamento, facendo coincidere l'*accertamento* della violazione con l'acquisizione, da parte dell'A.n.a.c., della nota del direttore dei lavori che attesta la non veridicità del c.e.l., cioè con un momento in cui l'ipotesi accusatoria non era passata ancora attraverso il filtro procedimentale della S.o.a. e, in particolare, la verifica in contraddittorio con l'impresa. Solo a valle della conclusione del procedimento avviato dalla S.o.a. con formale comunicazione in data 7 luglio 2023 (doc. 4 depositato dalla Soa Consult in data 10 luglio 2024), cioè con la ricezione in data 5 settembre 2023 della relazione istruttoria predisposta dall'organismo di attestazione (acquisita dal protocollo A.n.a.c. al n. 69843 del giorno successivo), l'A.n.a.c. ha avuto conferma dell'esistenza di una dichiarazione non veritiera meritevole di approfondimento, quanto ai profili soggettivi, in un procedimento dinanzi a sé stessa, sicché la notifica della contestazione degli addebiti all'impresa in data 5 dicembre 2023 è avvenuta nel rispetto del termine di 90 giorni *«dalla ricezione della documentazione completa»* previsto dall'art. 11, co. 3, del regolamento.

16. Il primo e il secondo motivo possono essere trattati congiuntamente, in quanto involgono la verifica dei presupposti oggettivi e soggettivi della falsità documentale prevista dall'art. 84, co. 4-*bis*, del d.lgs. 50/2016 – secondo cui, a fronte della segnalazione da parte degli organismi di qualificazione di «*dichiarazioni false*» o «*documenti non veritieri*», «[l]'ANAC, se accerta la colpa grave o il dolo dell'operatore economico, tenendo conto della gravità del fatto e della sua rilevanza nel procedimento di qualificazione, ne dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto...» – nei casi in cui il requisito speso ai fini della qualificazione S.o.a. derivi dall'esecuzione di appalti privati, riposando su certificazioni di esecuzione lavori (c.e.l.) non assistite da fede privilegiata, e, quindi, l'individuazione dei criteri di riparto dell'onere della prova della veridicità del c.e.l. tra le parti e dello *standard* probatorio richiesto affinché l'accertamento del falso possa sorreggere un addebito di responsabilità.

I motivi sono infondati.

16.1. Ai sensi dell'art. 86, co. 5, del d.P.R. 207/2010 (oggi dell'art. 24, co. 5, dell'allegato II.12 al d.lgs. 36/2023), «[n]el caso indicato al comma 2 [cioè per i lavori il cui committente non sia tenuto all'applicazione del codice] *le relative dichiarazioni sono corredate dalla seguente documentazione: a) permesso a costruire ovvero dichiarazione di inizio attività, relativi all'opera realizzata, ove richiesti, con allegata copia autentica del progetto approvato; b) copia del contratto stipulato; c) copia delle fatture corrispondenti al quantitativo di lavori eseguiti; d) copia del certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori*». L'art. 86, co. 7, del d.P.R. 207/2010 (oggi art. 24, co. 7, dell'allegato II.12 al d.lgs. 36/2023) prosegue specificando che «[f]ermo restando quanto previsto ai commi 5 e 6, nel caso indicato al comma 2 *l'impresa deve presentare la certificazione di esecuzione lavori rilasciata dal committente e sottoscritta dal direttore dei lavori; i firmatari sono responsabili anche dell'indicazione degli*

eventuali subappaltatori, i quali dovranno altresì presentare la documentazione prevista al comma 5, lettera b)».

La documentazione del requisito relativo allo svolgimento dei lavori privati avviene, pertanto, necessariamente attraverso le corrispondenti certificazioni rilasciate dal committente e sottoscritte dal direttore dei lavori, che assumono, a tal fine, il valore probatorio della scrittura privata, disciplinato dall'art. 2702 c.c., secondo cui «[l]a scrittura privata fa piena prova, fino a querela di falso, della provenienza delle dichiarazioni da chi l'ha sottoscritta, se colui contro il quale la scrittura è prodotta ne riconosce la sottoscrizione, ovvero se questa è legalmente considerata come riconosciuta».

Qualora la scrittura privata contenga dichiarazioni di terzi (come un c.e.l. rilasciato da un'impresa privata e sottoscritto dal professionista incaricato della direzione lavori), la giurisprudenza ha stabilito che «nel caso che l'autenticità del documento formi oggetto di contestazione, il relativo onere probatorio incomberà a chi del documento vuol far uso sostenendone la genuinità» (Cass. civ., Sez. lavoro, Sent. 30 novembre 2010, n. 24208) e che «un documento scritto non proveniente dalle parti in causa, ma da un terzo estraneo al rapporto sostanziale intercorso tra le parti, non può costituire prova piena, ed incombe su colui che intende avvalersene l'onere di integrarla con altri mezzi di prova, ed eventualmente con la testimonianza del sottoscrittore di essa (Cass. 4.7.1975, n. 2612; Cass. 28.9.1971, n. 2665). [...] la dichiarazione del terzo da sola ha mero valore indiziario (Cass. 2665/71 cit.), ma è evidente che tale valore indiziario viene meno nel momento in cui il terzo, sentito come teste, non conferma il contenuto della dichiarazione, ed è ritenuto inattendibile dal giudice» (Cass. civ., Sez. I, Sent. 12 settembre 2008, n. 23554).

16.2. Quanto allo *standard* probatorio che deve essere raggiunto perché l'Autorità amministrativa possa legittimamente determinarsi ai fini dell'esercizio della potestà sanzionatoria – e, di riflesso, perché la decisione assunta possa superare il vaglio del

giudice – è vero che l'irrogazione della sanzione amministrativa prevista dagli artt. 84, co. 4-*bis*, e 213, co. 13, del d.lgs. 50/2016 presuppone che il fatto addebitato (il falso) sia provato dall'Autorità ma ciò non esclude che quest'ultima possa fondare il proprio convincimento su presunzioni semplici, ai sensi dell'art. 2729, co. 2, c.c., cioè su indizi gravi, precisi e concordanti.

Il giudice amministrativo, a proposito dello *standard* probatorio richiesto per le sanzioni amministrative particolarmente «afflittive» previste dalla normativa *antitrust*, ha affermato che «[i]l principio della presunzione di innocenza non osta tuttavia all'applicazione di presunzioni relative, le quali consentono di trarre una determinata conclusione in base a massime di esperienza», in quanto «[i]l ricorso alle presunzioni si coniuga con l'esigenza di garantire l'effetto utile del diritto europeo della concorrenza, dato che, senza di esse, la prova dell'infrazione potrebbe risultare estremamente difficile o praticamente impossibile», concludendo, dopo la ricognizione dei principi in materia di prova indiziaria, che «[a]ll'esito della predetta attività conoscitiva, l'ipotesi accusatoria, attentamente verificata nel contraddittorio delle parti, può ritenersi avere attinto la 'certezza processuale' soltanto quando essa risulti l'unica in grado di giustificare i vari elementi probatori raccolti, ovvero la più attendibile rispetto alle altre ipotesi alternative, pure astrattamente prospettabili, ma la cui realizzazione storica, in quanto priva di riscontri significativi nelle emergenze istruttorie, appaia soltanto una eventualità remota» (Cons. Stato, VI, 9 maggio 2022, n. 3570).

Analogamente, anche la decisione dell'A.n.a.c. di irrogare una sanzione amministrativa per falsa dichiarazione/documentazione, ai sensi degli artt. 84, co. 4-*bis*, e 213, co. 13, del d.lgs. 50/2016, deve fondarsi sul convincimento che l'ipotesi accusatoria sia la più “attendibile” e che le altre ricostruzioni siano una eventualità “remota”.

16.3. Nel caso in esame, ad avviso di questo giudice, le evidenze che depongono per il consapevole utilizzo da parte della -OMISSIS- di documentazione falsa – che, si rammenta, sono state autonomamente vagliate da due diversi soggetti (la Soa Consult e l'A.n.a.c.) e da entrambi valutate come idonee a provare la responsabilità dell'impresa – sono numerose.

Va preliminarmente chiarito che, nella vicenda di cui si discute, i documenti colpiti dal sospetto di “non genuinità” sono due: il c.e.l. del 10 agosto 2019 (che è quello utilizzato dalla ricorrente ai fini dell'ottenimento dell'attestazione n. 8917/63/01 da parte della Soa Consult) e il modulo (pervenuto alla Soa Consult tramite posta raccomandata) con il quale l'arch. -OMISSIS- avrebbe, su richiesta dell'organismo di attestazione, “confermato”, in data 12 luglio 2021, l'autenticità del primo. Il direttore dei lavori ha, infatti, più volte affermato, sia alla Soa Consult (in data 11 agosto 2023) che all'A.n.a.c. (in data 21 giugno 2023 e 17 aprile 2024), di non aver apposto la firma e il timbro sul documento esibito come c.e.l. dalla -OMISSIS- (e, di conseguenza, di non aver mai né sottoscritto né inviato alla Soa Consult alcuna dichiarazione di conferma in data 12 luglio 2021). In particolare, nella p.e.c. dell'11 agosto 2023, l'arch. -OMISSIS-, inserendo tra gli indirizzi anche il committente dei lavori, ha dichiarato che *«la certificazione presentata dall'impresa -OMISSIS- non è stata timbrata e firmata dal sottoscritto e ne tantomeno dai committenti che ci leggono in copia»* e che il titolare della -OMISSIS- si sarebbe presentato presso il suo studio *«con un sedicente operatore della soa consulting invitandomi a modificare le mie dichiarazioni»*.

Alla luce delle superiori precisazioni appare senz'altro indubbio che il c.e.l. del 2019 sia stato fornito dalla -OMISSIS- alla Soa Consult e, quindi, che nessun altro soggetto potesse “inserirsi” in tale rapporto; d'altra parte, non esiste alcuna certezza che il modulo di conferma del 2021 sia stato inviato dall'arch. -OMISSIS-, essendo

pervenuto alla Soa Consult tramite posta raccomandata e, quindi, attraverso un canale che non consente l'identificazione del mittente, da cui deriva la sua assoluta *inutilizzabilità*. A ciò si aggiungano le tre dichiarazioni rese dal professionista sia all'A.n.a.c. che all'organismo di attestazione nel 2023-2024 – queste sì da un indirizzo p.e.c. – che respingono categoricamente la paternità del certificato.

Allo stato, non c'è, quindi, tra i documenti che la -OMISSIS- vorrebbe utilizzare per sostenere di avere *correttamente* eseguito i lavori commissionati dalla -OMISSIS-, alcuna dichiarazione *riconosciuta* dall'arch. -OMISSIS- che deponga in tal senso.

I documenti forniti dall'impresa per dimostrare il contrario – e anche la presunta «*schizofrenia dichiarativa*» del direttore dei lavori – non sono idonei a ribaltare le conclusioni alle quali conduce la constatazione delle descritte incongruenze. Le fatture e la quietanza di pagamento depositate nel fascicolo sono, infatti, atti unilateralmente predisposti dall'impresa, sui quali non è apposta alcuna attestazione da parte di soggetti terzi che possa avvalorarne un'oggettiva rilevanza. A ben vedere, la ricorrente non ha prodotto alcuna dichiarazione né della committenza né dell'appaltatore che attesti l'esecuzione “a regola d'arte” dei lavori eseguiti in qualità di impresa subappaltatrice e che consenta di dubitare delle affermazioni – di segno opposto – rilasciate dal direttore dei lavori.

La tesi della -OMISSIS- circa l'autenticità dei documenti del 2019 e del 2021 e la presunta inattendibilità delle contrarie dichiarazioni rese dal direttore dei lavori nel 2023 e nel 2024 – imputate a una “ritrattazione” del professionista – è, pertanto, sfornita di qualsiasi riscontro, nonché di qualsiasi plausibile giustificazione, in contrasto con l'onere probatorio che, secondo la giurisprudenza di legittimità, grava su chi intenda utilizzare dichiarazioni rese da terzi. Al fine di decidere, nell'ambito di un procedimento amministrativo sanzionatorio per falso, quale versione dei fatti

tra quelle proposte sia *la* più attendibile e, quindi, se un documento sia stato contraffatto – e, eventualmente, da chi – non è possibile prescindere, oltre che dalla dinamica dei fatti, anche dall’analisi dei vari interessi che sono toccati dal contenuto del documento, distinguendo il caso in cui all’evidente interesse di una parte al riconoscimento della sua autenticità si contrapponga un diverso interesse, altrettanto forte, al suo disconoscimento (come accade ordinariamente nella lite tra privati) da quello in cui l’interesse della parte non si confronti con nessun altro interesse antagonista ma solo con quello di un terzo che dal disconoscimento della scrittura non trae – in base a quanto emerso dall’istruttoria – alcun vantaggio.

Ciò è quanto si verifica con le dichiarazioni dell’arch. -OMISSIS-, al quale nulla autorizza ad addebitare l’intento di “danneggiare” l’impresa ricorrente (cosa che si sarebbe verificata se la -OMISSIS- avesse dimostrato o documentato una posizione di conflitto di interessi del direttore lavori a causa di pregressi rapporti contrattuali o ragioni di inimicizia tra le parti).

In definitiva, l’ipotesi che la -OMISSIS- si sia scientemente avvalsa di documentazione non veritiera ai fini del conseguimento dell’attestazione S.o.a. rimane, rispetto a quella di una *«schizofrenia dichiarativa»* del direttore dei lavori, quella più accreditata e plausibile sul piano logico.

16.4. Occorre, altresì, prendere posizione sulla presunta applicabilità al caso di specie del principio di diritto enunciato dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 3565/2024, citata sia dal giudice d’appello nell’ordinanza cautelare n. -OMISSIS-/2025 sia dalla ricorrente nei propri scritti difensivi, che ha disposto l’annullamento di una sanzione A.n.a.c. per falsa dichiarazione ad un organismo di attestazione, parimenti irrogata a seguito dell’accertato utilizzo di un c.e.l. privato falso, sul rilievo che *«nel caso in cui la documentazione (in tesi) non veritiera sia formata da un soggetto diverso dall’impresa che partecipa*

alla gara, non può ritenersi che alla stessa sia imputabile la falsità in mancanza di dati che depongano in tal senso, atteso che, in tali casi, l'estraneità dell'impresa all'operazione di falsificazione costituisce un presupposto di fatto da superare, integrando di norma, in mancanza di elementi diversi, l'ipotesi della non controllabilità dell'attività da parte della stessa secondo gli ordinari parametri di diligenza».

Ad avviso di questo Collegio la fattispecie concreta in questa sede scrutinata non è pienamente sovrapponibile al caso deciso con la sentenza n. 3565/2024 in quanto dalla lettura di quest'ultima emerge che in tale occasione:

- l'A.n.a.c. non aveva compiuto alcuna autonoma istruttoria sulla genuinità del c.e.l., limitandosi a recepire gli accertamenti effettuati dalla S.o.a.;
- il committente aveva comunque, anche se in un momento successivo rispetto all'esibizione del c.e.l. contraffatto, riconosciuto la corretta esecuzione dei lavori;
- l'estraneità dell'appellante all'operazione di falsificazione è stata successivamente accertata dal giudice penale.

Diversamente, nel caso in esame, risulta agli atti che l'A.n.a.c. ha chiesto per due volte (il 21 giugno 2023 e il 17 aprile 2024) al direttore dei lavori di esprimersi sulla paternità del c.e.l., ricevendo altrettante risposte negative, e che la -OMISSIS- non ha assunto in nessuna sede iniziative processuali per accertare la genuinità dei documenti del 2019 e del 2021 ovvero per contestare all'arch. -OMISSIS- presunte falsità nelle dichiarazioni del 2023 e del 2024 né ha prodotto dichiarazioni della committenza che certificassero la corretta esecuzione dei lavori.

Nessun difetto di istruttoria è, quindi, ravvisabile nel procedimento avviato dall'A.n.a.c. nei confronti della -OMISSIS-.

16.5. Da ultimo, si concorda sulla riferibilità all'impresa dei fatti contestati *«quantomeno in termini di colpa grave»* assunta dall'A.n.a.c. a presupposto

soggettivo della sanzione. Acclarato, per i motivi sopra indicati, (quantomeno) l'utilizzo di un c.e.l. contraffatto, la -OMISSIS- non ha né dedotto né provato l'adozione di alcuna misura organizzativa volta a prevenire la circolazione di documenti falsi all'interno dell'azienda che possa escludere la colpa di organizzazione, conformemente ai principi stabiliti dall'art. 6 del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, e validi anche, *mutatis mutandis*, per l'imputazione alle persone giuridiche della responsabilità derivante dalla commissione di illeciti amministrativi. D'altra parte, non osta alla configurazione della fattispecie di cui all'art. 84, co. 4-bis, del d.lgs. 50/2016 (analogamente a quanto avviene per la responsabilità amministrativa da reato ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. 231/2001) la mancata individuazione dell'autore materiale dell'operazione di falsificazione.

I profili di colpevolezza derivano, infatti, dalla violazione del principio di autoresponsabilità, costantemente utilizzato dalla giurisprudenza come criterio di risoluzione dei conflitti che si generano in caso di presentazione di dichiarazioni non veritiere sia tra le stazioni appaltanti e gli operatori economici che concorrono all'aggiudicazione, in quanto «[l]'intero sistema della disciplina delle procedure di evidenza pubblica poggia, invero, sulla presentazione, da parte delle imprese concorrenti, di dichiarazioni sostitutive che le vincolano in base all'elementare principio dell'autoresponsabilità, e che devono essere rese con diligenza e veridicità» (Cons. Stato, V, 1° dicembre 2014, n. 5928), sia tra le autorità che erogano incentivi economici e le imprese che intendono accedervi, in quanto «[i]l procedimento configura in capo al singolo obblighi di correttezza, specificati con il richiamo alla clausola generale della buona fede, della solidarietà e dell'autoresponsabilità, che rinvergono il loro fondamento sostanziale negli artt. 2 e 97 Cost. e che impongono che egli assolva oneri di cooperazione, quale appunto è il dovere di fornire informazioni non reticenti e complete, di compilare moduli, di presentare la prescritta documentazione, ecc., secondo il paradigma della

dichiarazione sostitutiva di cui al d.P.R. n. 445/2000... A fronte della riscontrata assenza della condizione legale costituita dalla veridicità delle informazioni rese la decadenza è, come detto, un atto dovuto, con la conseguenza che ogni eventuale apporto collaborativo da parte dell'appellante sarebbe comunque ormai inidoneo a modificare il contenuto della determinazione finale» (Cons. Stato, II, 8 gennaio 2024, n. 280).

In altri termini, l'operatore economico non può non sopportare le conseguenze – anche sanzionatorie – che derivano dalla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, a meno che non dimostri che al momento della produzione del documento altri, estraneo alla sua sfera di controllo, ne avesse la disponibilità e potesse alterarne il contenuto.

Nel caso di specie non è contestato che il c.e.l. del 2019 sia stato presentato alla Soa Consul *direttamente* dalla -OMISSIS- né è stata provata da parte dell'impresa l'adozione degli accorgimenti necessari a prevenire ed evitare l'immissione nel traffico giuridico di documenti non veritieri.

Correttamente, quindi, l'A.n.a.c. ha rinvenuto nel concreto dipanarsi degli eventi se non altro una completa inerzia dell'impresa nell'implementazione delle cautele *«costituenti lo standard minimo di diligenza richiesto ad un operatore economico che intende accedere alla qualificazione»*.

17. In conclusione, la sanzione impugnata risulta ancorata a solidi presupposti di fatto e di diritto sicché il ricorso è infondato e va rigettato.

18. Tenuto conto della particolarità e della complessità della controversia, le spese di giudizio vanno integralmente compensate tra le parti.

P.Q.M.

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

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 20 maggio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Orazio Ciliberti, Presidente

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario

Dario Aragno, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Dario Aragno

IL PRESIDENTE
Orazio Ciliberti

IL SEGRETARIO

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