Metodo Giuridico
Ius et Ratio • ISSN 3103-7305

RIVISTA GIURIDICA ONLINE • ISSN 3103-7305
APPROFONDIMENTO TEMATICO • DIRITTO E GIURISPRUDENZA

Il potere sanzionatorio ANAC sugli appalti esige prova del danno

La vigilanza sulla qualificazione delle stazioni appaltanti tra decadenze procedimentali e limiti della tutela risarcitoria

BT Bruno Taverniti Diritto Amministrativo & Appalti Pubblici 13 Novembre 2026 Lettura 19 min

SCHEDA APPROFONDIMENTO

TIPOLOGIA CONTRIBUTO
Approfondimento Scientifico

INQUADRAMENTO
Dottrina e Giurisprudenza

NORME DI RIFERIMENTO
Art. 63, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 • Art. 222, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36 • Allegato II.4, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36

PRINCIPIO DI DIRITTO / MASSIMA REDAZIONALE

Il potere sanzionatorio dell'ANAC per violazione dei requisiti di qualificazione postula condotte fraudolente o artificiose, mentre il mero annullamento per decadenza temporale non genera danno risarcibile senza colpa inescusabile.

Stato della questione e quadro aggiornato al 13 novembre 2026: L'Autorità Nazionale Anticorruzione ha intensificato i controlli sulle attestazioni AUSA con delibere sanzionatorie pecuniarie e declassamenti operativi. La giurisprudenza amministrativa ha tuttavia escluso automatismi risarcitori per tardività dell'azione repressiva in assenza di colpa grave.

ABSTRACT (ITALIANO)

Il **potere sanzionatorio ANAC sugli appalti** presidia l'architettura della qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza nell'AUSA ai sensi dell'art. 63 del D.Lgs. n. 36/2023. La prassi repressiva dell'Autorità colpisce con **sanzioni pecuniarie fino a un milione di euro** le discrepanze tra requisiti autodichiarati e assetti organizzativi effettivi, ravvisando il dolo anche in via eventuale. La giurisprudenza amministrativa circoscrive tuttavia la potestà punitiva alle sole condotte contrassegnate da **artifizi elusivi**, escludendo l'illecito pecuniario per le mere divergenze interpretative, cui consegue la sola cancellazione dall'elenco. Sul piano della responsabilità civile dell'Autorità, l'annullamento della sanzione per violazione dei **termini perentori di avvio procedimentale** non fa scattare alcun risarcimento automatico. La condanna dell'ente richiede la prova rigorosa della colpa inescusabile e del danno ingiusto da perdita di chance.

ABSTRACT (ENGLISH)

The ANAC sanctioning power over public procurement safeguards the qualification system of contracting authorities and central purchasing bodies within the AUSA registry pursuant to Article 63 of Legislative Decree no. 36/2023. The Authority's enforcement actions impose pecuniary penalties up to one million euros for discrepancies between self-declared qualifications and actual organizational structures, identifying willful misconduct even in its indirect form. However, administrative case law restricts punitive measures strictly to fraudulent artifices, ruling out monetary sanctions for mere legal interpretive errors, which only justify removal from the qualified registry. Regarding the Authority's civil liability, the judicial annulment of a sanction for exceeding mandatory procedural deadlines does not automatically generate financial compensation: state liability requires strict proof of inexcusable fault and concrete loss of procurement opportunity.

Punti Chiave dell'Analisi

01.
Effettività della qualificazione AUSA:
Le delibere ANAC colpiscono le autocertificazioni infedeli su strutture stabili, personale dedicato e formazione specialistica, disponendo declassamenti operativi e sanzioni pecuniarie.

02.
Tassatività dell'illecito sanzionatorio:
Il giudice amministrativo esclude l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie per meri errori di qualificazione giuridica in assenza di dichiarazioni fraudolente o artifizi elusivi.

03.
Inesistenza di automatismi risarcitori:
L'annullamento giurisdizionale della sanzione per violazione dei termini perentori di avvio procedimentale non prova la colpa dell'ANAC né integra un danno in re ipsa.

04.
Tutela delle gare pendenti:
La clausola di salvaguardia legislativa assicura che la revoca o la sospensione della qualificazione della stazione appaltante non travolga le procedure di evidenza pubblica già avviate.

01. INTRODUZIONE: LA VIGILANZA SULLA QUALIFICAZIONE E I LIMITI DELLA RESPONSABILITÀ

La disciplina dei contratti pubblici assegna una funzione centrale alla verifica dei requisiti delle amministrazioni aggiudicatrici. L'esercizio del **potere sanzionatorio ANAC sugli appalti** costituisce il presidio operativo per assicurare la veridicità delle attestazioni inserite nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti. Il sistema delineato dal

decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 supera la logica della mera registrazione anagrafica. La qualificazione rappresenta oggi un presupposto di **legittimità dell'azione contrattuale**. L'ordinamento non tollera scorciatoie formali.

L'azione di vigilanza dell'Autorità si manifesta con determinazioni di rettifica dei punteggi, declassamenti operativi e sanzioni pecuniarie di rilevante entità. Questo apparato repressivo persegue la selezione qualitativa della domanda pubblica. L'obiettivo consiste nell'evitare che stazioni appaltanti sprovviste di idonee **strutture organizzative stabili** gestiscano affidamenti complessi. Tuttavia, l'esercizio delle prerogative sanzionatorie non è privo di limiti. L'Autorità incontra vincoli temporali stringenti e precisi presupposti soggettivi. La giurisprudenza amministrativa ha tracciato confini rigorosi.

Il sindacato giurisdizionale sulle delibere dell'Autorità pone questioni di primaria rilevanza sistematica. Da un lato emerge la necessità di distinguere gli **artifizi elusivi sanzionabili** dalle condotte determinate da incertezze applicative. Dall'altro lato si colloca il tema della responsabilità risarcitoria dell'ente di regolazione in caso di annullamento del provvedimento sanzionatorio. La violazione dei termini procedimentali invalida la misura sanzionatoria, ma non comporta conseguenze patrimoniali immediate. L'ordinamento richiede un'autonoma e rigorosa dimostrazione dell'ingiustizia del danno.

02. LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI E IL POTERE SANZIONATORIO ANAC SUGLI APPALTI

2.1 — L'architettura dei requisiti nell'AUSA tra struttura organizzativa e competenze

L'art. 63 del decreto legislativo n. 36 del 2023 istituisce presso l'Autorità l'elenco delle **stazioni appaltanti qualificate** e delle centrali di committenza. La disposizione struttura il sistema su tre livelli dimensionali per lavori, servizi e forniture. Il possesso dei requisiti è regolato dall'Allegato II.4. La conformità del modello organizzativo costituisce la precondizione per bandire gare sopra le soglie minime di legge. L'iscrizione nell'Anagrafe Unica non opera come una mera formalità di censimento.

Il decreto correttivo 31 dicembre 2024, n. 209 ha profondamente ridisegnato il perimetro della qualificazione [D1]. L'intervento normativo ha separato la qualificazione per progettazione e affidamento da quella per la sola esecuzione contrattuale. Sul piano formativo, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione accredita anche soggetti privati con scopo di lucro. Il legislatore ha introdotto un monitoraggio semestrale sui **tempi medi di decisione**. Il superamento della soglia di 160 giorni obbliga l'amministrazione ad adottare un piano di riorganizzazione interna.

La dottrina specialistica ha evidenziato le ricadute di questo impianto sull'autonomia negoziale delle amministrazioni pubbliche [D2]. L'accesso al mercato delle commesse pubbliche resta subordinato a standard dimensionali e professionali prefissati. La regolazione attuativa emanata dall'Autorità con la Delibera n. 334 del 2025 fissa parametri stringenti per la struttura organizzativa stabile e per la piattaforma digitale certificata [D3]. In sede consultiva, il Consiglio di Stato ha espresso riserve sulla sostenibilità organizzativa dei controlli e sugli oneri burocratici gravanti sui piccoli enti [1].

A presidio della veridicità delle dichiarazioni opera il precetto inderogabile sancito dall'art. 63, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023. La norma prescrive in termini categorici che *«In nessun caso i soggetti interessati possono comprovare il possesso dei requisiti di qualificazione ricorrendo ad artifizi tali da eluderne la funzione.»*. L'ordinamento vieta simulazioni operative. L'accertamento di *«dichiarazioni dolosamente tese a dimostrare il possesso di requisiti di qualificazione non sussistenti»* determina sanzioni pecuniarie comprese tra euro 500 ed euro 1 milione. Nei contesti di maggiore gravità scatta la **sospensione della qualificazione** conseguita.

2.2 — L'elemento soggettivo nelle delibere sanzionatorie: dal dolo eventuale alla colpa grave

L'applicazione concreta del potere sanzionatorio emerge dalle recenti determinazioni assunte dal Consiglio dell'Autorità. Con la Delibera n. 347 del 9 settembre 2026, l'ANAC ha sanzionato un Comune per violazione dell'art. 63, comma 11, del codice D4. L'ente locale aveva autocertificato una struttura organizzativa stabile e un organico dedicato di 90 dipendenti. Gli accertamenti ispettivi hanno riscontrato la presenza effettiva di soli 44 addetti. La struttura stabile risultava istituita soltanto in via postuma nel piano integrato di attività e organizzazione.

L'Autorità ha desunto l'**elemento soggettivo del dolo eventuale** da indici sintomatici precisi e concordanti. Il macroscopico divario numerico tra risorse umane dichiarate e personale reale non consentiva di invocare la buona fede. La facilità di verifica interna e il concreto vantaggio conseguito con l'accesso al livello superiore hanno fondato il rimprovero colpevole. L'ANAC ha rideterminato i punteggi dell'ente: il settore lavori è sceso da 64,05 a 57,00 punti, conservando il primo livello. Nel comparto servizi e forniture il punteggio è crollato da 42,31 a 34,07 punti, con **declassamento operativo** da SF1 a SF3.

La quantificazione della pena pecuniaria illustra i criteri dosimetrici applicati dall'organo di vigilanza. L'Autorità ha calcolato una sanzione base di euro 12.031,00. Ha tuttavia riconosciuto un'attenuante del 20% per il **comportamento collaborativo dell'ente**, consistito nell'istituzione della struttura nel piano organizzativo. L'importo finale è stato fissato in euro 9.625,00, disponendo la trasmissione degli atti alla Procura della Repubblica e alla Guardia di Finanza per i profili di falsità ideologica.

Un rigore analogo informa la successiva Delibera n. 416 del 28 ottobre 2026 D5. In questo caso l'Autorità ha accertato una radicale carenza nei requisiti formativi del personale. L'amministrazione aveva computato un master universitario concluso al di fuori del triennio di riferimento. La rettifica dei punteggi ha comportato la perdita integrale della qualificazione nei servizi e nelle forniture, con punteggio sceso a 28,38 contro la soglia minima di 30. Nel settore lavori l'ente è regredito dal livello L1 al livello L3, con conseguente **decadenza automatica** dalla qualificazione per i contratti di partenariato pubblico-privato. La sanzione pecuniaria è stata quantificata in euro 4.745,00, applicando la riduzione per i comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti.

2.3 — La clausola di salvaguardia per le procedure di gara in corso

La perdita della qualificazione o la sua sospensione apre un delicato problema di stabilità per i procedimenti già avviati. L'amministrazione che subisce la decurtazione del punteggio o la revoca del livello perde la legittimazione a bandire nuove gare sopra la soglia residua. La legge affronta direttamente il destino delle **procedure di gara pendenti**. L'art. 63, comma 12, del codice detta una regola di tutela inequivoca: «*Se la qualificazione viene meno o è sospesa, le procedure in corso sono comunque portate a compimento.*». La salvezza degli atti garantisce la certezza dei traffici giuridici.

La previsione legislativa risponde a una duplice esigenza di ordine pubblico economico. In primo luogo, essa salvaguarda l'affidamento consolidato degli **operatori economici concorrenti** che hanno investito risorse per formulare l'offerta. In secondo luogo, essa tutela gli enti locali convenzionati che hanno delegato le funzioni di committenza. La caducazione retroattiva degli atti di gara arrecherebbe un grave pregiudizio all'interesse erariale. L'effetto sanzionatorio opera unicamente per il futuro, precludendo l'attivazione di nuovi bandi.

> **La salvezza delle procedure di evidenza pubblica avviate**
>
> La perdita o la sospensione della qualificazione della stazione appaltante non travolge i procedimenti di gara già pubblicati. Il comma 12 dell'art. 63 assicura la conclusione delle procedure pendenti, circoscrivendo l'efficacia

> interdittiva ai soli bandi successivi.

La ratio di questa disciplina conferma la natura organizzativa del sistema di qualificazione. L'ordinamento mira a bonificare progressivamente la capacità di spesa delle amministrazioni senza paralizzare la realizzazione delle opere pubbliche. Qualora l'ANAC accerti l'insussistenza dei requisiti in capo a una **centrale di committenza**, la cancellazione dall'elenco è doverosa. Tuttavia, le procedure di aggiudicazione già incardinate mantengono piena validità ed efficacia. La tutela della concorrenza convive con il principio di conservazione degli atti amministrativi.

03. TIPICITÀ DELLE VIOLAZIONI E LIMITI DI SINDACATO GIURISDIZIONALE SULLE SANZIONI PECUNIARIE

3.1 — Il discrimine sostanziale tra artifizi elusivi ed errori interpretativi

Il confine tra decadenza organizzativa e responsabilità sanzionatoria è stato delineato dal T.A.R. Lazio, Roma, con la sentenza 7 febbraio 2025, n. 2878 [2]. La controversia riguardava una società consortile a responsabilità limitata operante come centrale di committenza per conto di numerosi enti locali. L'ANAC aveva contestato l'assenza del controllo analogo congiunto e la carenza dei requisiti di aggregazione. Con la delibera impugnata, l'Autorità aveva disposto la cancellazione dall'elenco qualificato, infliggendo una **sanzione pecuniaria di euro 93.000,00** unitamente alla sospensione della qualificazione fino al 30 giugno 2025.

Il giudice amministrativo ha accolto parzialmente il ricorso, separando la valutazione dello status organizzativo dalla pretesa punitiva. Il Tribunale ha confermato la legittimità della cancellazione dall'elenco delle centrali di committenza qualificate. L'ente non possedeva i caratteri dell'organismo in house né la struttura di aggregazione prescritta dalla legge. Tuttavia, il T.A.R. ha integralmente annullato la sanzione pecuniaria e la misura interdittiva. L'art. 63, comma 11, del codice tipizza l'illecito richiedendo condotte contrassegnate da **artifizi o dichiarazioni dolose**. La fattispecie sanzionatoria non punisce le divergenze ermeneutiche.

La potestà sanzionatoria pecuniaria dell'ANAC esige una condotta fraudolenta o artificiosa, poiché il mero errore di interpretazione giuridica comporta la decadenza dall'elenco qualificato ma non giustifica misure afflittive.

La decisione scolpisce un principio di stretta legalità nell'esercizio del potere sanzionatorio ANAC sugli appalti. La difformità tra il modello societario adottato e i requisiti legali non equivale a una falsa attestazione materiale. L'indicazione dei codici identificativi di gara storici generati dal sistema informatico non integra una condotta fraudolenta. Qualora la stazione appaltante interpreti erroneamente una norma organizzativa complessa, l'ordinamento reagisce ripristinando la legalità mediante la cancellazione dall'elenco. L'irrogazione di **pene pecuniarie afflittive** resta riservata ai casi di consapevole simulazione dei requisiti.

Sul piano sistematico, tale approdo trova riscontro nella più recente elaborazione dottrinale sulla perimetrazione della colpa grave negli appalti pubblici [D6]. Alla luce dei principi del risultato e della fiducia di cui agli artt. 1 e 2 del d.lgs. n. 36/2023, l'accertamento della negligenza inescusabile richiede una verifica articolata su tre livelli sequenziali. Occorre anzitutto soppesare la **complessità normativa e tecnica** del contesto applicativo, poiché stratificazioni regolatorie o

contrasti esegetici ampliano la sfera della scusabilità. Vanno poi vagliati il rigore documentale dell'istruttoria svolta e lo scostamento dallo **standard di esigibilità professionale** ragguagliato alla qualificazione richiesta. Quando l'ente committente espone dati veritieri ma cade in un errore qualificatorio su regole nuove, la condotta ricade nell'area protetta dalla fiducia e sfugge alla pretesa punitiva.

3.2 — Quando e come si impugna la sanzione ANAC per vizi procedimentali?

La delibera sanzionatoria dell'ANAC si impugna innanzi al giudice amministrativo entro il termine di decadenza di sessanta giorni dalla notificazione. Nel ricorso vanno eccepiti il superamento dei termini perentori di avvio o conclusione del procedimento sanzionatorio, la violazione del contraddittorio e il difetto di colpa o dolo nell'attestazione dei requisiti.

Il rito applicabile segue le forme del contenzioso dinanzi al giudice amministrativo. Il Regolamento sanzionatorio approvato con la Delibera n. 271 del 2023 struttura la scansione cronologica delle indagini [D7]. L'art. 11 fissa in 90 giorni dalla ricezione della documentazione completa il **termine perentorio per la contestazione degli addebiti**. Il superamento di questa scansione temporale consuma il potere punitivo dell'Autorità. L'art. 13 stabilisce invece in 180 giorni dalla notifica della contestazione il termine per la conclusione del procedimento.

La difesa tecnica della stazione appaltante o dell'operatore economico deve articolare eccezioni puntuali. La parte sanzionata ha l'onere di allegare tempestivamente la tardività della comunicazione di avvio dell'istruttoria. Sul piano istruttorio, gli artt. 15 e 16 del regolamento ammettono una **sospensione procedimentale massima di 45 giorni** per audizioni o memorie integrative. Qualora l'Autorità ecceda tali finestre senza adeguata motivazione, l'atto finale risulta viziato da violazione di legge. Il sindacato di legittimità travolge il provvedimento afflittivo.

Sotto il profilo del merito difensivo, l'eccezione primaria attiene alla mancata integrazione dell'elemento psicologico. Il difensore deve dimostrare l'assenza di condotte fraudolente o artifizi materiali. Quando la contestazione investe requisiti organizzativi complessi, l'errore interpretativo in buona fede esclude l'applicazione dell'art. 63, comma 11. La difesa deve chiedere in via principale l'annullamento della sanzione pecuniaria e, in subordine, la **rideterminazione proporzionata della pena** secondo i criteri della legge n. 689 del 1981.

04. LA RESPONSABILITÀ CIVILE DELL'AUTORITÀ E LA PROVA DEL DANNO INGIUSTO

4.1 — La perentorietà dei termini procedimentali e la scusabilità dell'errore

L'annullamento di una delibera sanzionatoria per violazione dei termini di legge riapre il dibattito sulla responsabilità civile dell'amministrazione. Il Consiglio di Stato ha affrontato la questione con la sentenza 27 febbraio 2026, n. 1569 [3]. Un operatore economico aveva convenuto l'Autorità chiedendo il **risarcimento del danno per complessivi euro 672.462,21**. La pretesa risarcitoria scaturiva dall'annullamento giurisdizionale di una sanzione interdittiva di due mesi, disposta dall'ANAC oltre il termine perentorio di novanta giorni dall'acquisizione della segnalazione.

La società lamentava l'impossibilità di prendere parte a quattro distinte gare di appalto durante il periodo di efficacia del divieto. Tuttavia, il Consiglio di Stato ha confermato la reiezione della domanda risarcitoria. Il collegio ha escluso la sussistenza della **colpa in capo all'ANAC**. L'Autorità aveva differito l'avvio del procedimento sanzionatorio in attesa che si definisse il contenzioso sulla revoca dell'aggiudicazione provvisoria. Tale scelta difensiva, sebbene censurata in sede di annullamento, configurava un errore scusabile alla luce del quadro giurisprudenziale dell'epoca.

La disciplina delle misure interdittive si raccorda con il sistema delle cause ostative. Le modifiche regolamentari introdotte con la Delibera n. 65 del 10 gennaio 2024 hanno chiarito che l'annotazione scatta in presenza di dolo o colpa grave, producendo effetti preclusivi fino a un massimo di due anni [D8]. Come già esaminato in relazione all'annotazione nel

casellario informatico ANAC, il rispetto dei termini procedimentali tutela la certezza giuridica delle imprese. Ciononostante, il vizio temporale dell'atto non equivale automaticamente a un **illecito aquiliano fonte di risarcimento**.

La decisione ribadisce che la responsabilità della pubblica amministrazione postula l'accertamento della colpa inescusabile. L'illegittimità del provvedimento sanzionatorio non genera una presunzione assoluta di antigiuridicità colpevole. L'Autorità che agisce nell'esercizio di un **potere regolatorio e sanzionatorio** complesso risponde del danno solo quando la violazione sia frutto di negligenza macroscopica. In presenza di contrasti esegetici sulla tempestività dell'azione, la colpa dell'ente di vigilanza resta radicalmente esclusa.

Si manifesta così una significativa simmetria sistematica con la perimetrazione della colpa grave delineata in dottrina per le scelte gestionali negli appalti pubblici D6. Il sindacato sull'elemento soggettivo deve svolgersi rigorosamente secondo una **prospettiva ex ante**, idonea a neutralizzare distorsioni retrospettive fondate sul mero esito di annullamento dell'atto. La clausola della ragionevolezza tecnica impone di distinguere le condotte temerarie o elusive dalle determinazioni assunte in contesti normativi incerti. Ne deriva che il ritardo procedimentale maturato in pendenza di un contenzioso pregiudiziale non integra automaticamente uno scostamento inescusabile dallo standard di diligenza istituzionale.

4.2 — L'onere probatorio a carico dell'operatore economico tra nesso causale e perdita di chance

La ricostruzione del danno patrimoniale causato da sanzioni amministrative illegittime impone un rigoroso **onere probatorio a carico del danneggiato**. L'operatore economico non può limitarsi a dedurre l'esistenza di un danno in re ipsa scaturente dalla mancata partecipazione alle gare. L'ordinamento esige la prova specifica della lesione patrimoniale e del nesso eziologico. Nel giudizio risarcitorio, l'impresa deve dimostrare quale sarebbe stato l'esito della procedura di affidamento in assenza del provvedimento impugnato.

Il Consiglio di Stato ha operato un preciso distinguishing rispetto ai principi comunitari in tema di appalti. Il ricorrente invocava la giurisprudenza eurounitaria in materia di direttive ricorsi sugli appalti pubblici, che esclude la rilevanza della colpa per le violazioni commesse dalla stazione appaltante. Il collegio ha chiarito che tale principio **non trova applicazione** nei confronti dell'ANAC. La disciplina eurounitaria riguarda la responsabilità dell'amministrazione aggiudicatrice verso i concorrenti della singola gara. Essa non si estende all'autorità indipendente che esercita poteri sanzionatori generali incidenti su gare diverse.

Sentenza / Autorità	Orientamento	Principio in Sintesi
Consiglio di Stato n. 1569/2026	Respinto	Nessun automatismo risarcitorio da annullamento per tardività; onere probatorio pieno di colpa e danno.
T.A.R. Lazio, Roma, n. 2878/2025	Accolto	Annullamento sanzione pecuniaria e sospensione per assenza di artifizi o dolo nella domanda AUSA.
Consiglio di Stato, Parere n. 1463/2024	Orientamento	Rilievi critici sui costi amministrativi del monitoraggio dell'efficienza e le verifiche a campione.

La liquidazione della perdita di chance postula l'allegazione di elementi seri e apprezzabili di successo. L'impresa che deduce l'ingiustizia del provvedimento sanzionatorio deve produrre la documentazione relativa alle offerte ipotizzate. L'omessa dimostrazione della consistenza della chance impedisce qualsiasi liquidazione equitativa. Nel contenzioso amministrativo risarcitorio, l'operatore economico deve comprovare sia l'inescusabilità dell'errore dell'Autorità sia la **probabilità reale di aggiudicazione**. In assenza di tali riscontri, la domanda risarcitoria viene respinta.

05. AUTONOMIA DELLE STAZIONI APPALTANTI, QUALIFICAZIONE CON RISERVA E SOSTENIBILITÀ AMMINISTRATIVA

5.1 — La tensione tra autonomia negoziale degli enti e concentrazione delle commesse

Il sistema di qualificazione ridisegna in radice la capacità contrattuale delle amministrazioni. Come osservato in dottrina da Barbara Mameli, il legislatore non si limita a regolare le procedure di gara, ma incide sull'accesso stesso al mercato pubblico. Gli enti privi di requisiti vengono esclusi dalla gestione autonoma delle commesse sopra soglia. Questa scelta mira a ridurre la frammentazione delle oltre **30.000 stazioni appaltanti** operative nel contesto nazionale.

La concentrazione della domanda pubblica genera tuttavia una frizione costituzionale e concorrenziale. Il modello standardizzato rischia di comprimere la discrezionalità amministrativa e tecnica necessaria per adattare l'appalto al caso concreto. Inoltre, la stessa disciplina eurounitaria segnala il pericolo di un'eccessiva **concentrazione del potere d'acquisto** e di ostacoli all'accesso delle piccole e medie imprese. L'equilibrio tra efficienza e imparzialità ex art. 97 Cost. resta quindi affidato alla flessibilità degli strumenti correttivi.

5.2 — Assegnazione d'ufficio e qualificazione con riserva nel regolamento ANAC n. 334/2025

Per evitare la paralisi degli enti non qualificati, il Regolamento ANAC adottato con la Delibera n. 334 del 30 luglio 2025 disciplina due valvole di sicurezza operative. Come evidenziato da Roberto Codebò, la quarta partizione del testo regola l'**assegnazione d'ufficio** di una stazione appaltante o centrale di committenza qualificata ai sensi dell'art. 62, comma 10, del codice. L'istituto opera solo dopo l'esito negativo di un interpello preventivo verso soggetti iscritti nell'elenco per i livelli intermedi o avanzati. La richiesta deve coordinarsi con la programmazione triennale ex art. 37 del D.Lgs. n. 36/2023.

In alternativa, la quinta partizione del regolamento disciplina la **qualificazione con riserva** ex art. 63, comma 13, del codice. Tale regime transitorio si applica in caso di costituzione di nuovi enti, fusioni, riorganizzazioni significative o circostanze oggettive eccezionali. L'ufficio dell'Autorità valuta le azioni correttive già intraprese e può chiedere integrazioni documentali entro **quindici giorni** dalla richiesta. Sul versante repressivo, l'art. 16 del regolamento estende i controlli alla fase di esecuzione: l'inadempimento degli impegni assunti comporta la cancellazione e l'attivazione delle sanzioni ex art. 44.

Resta aperta la questione della tenuta organizzativa di questi controlli. Già nel parere n. 1463/2024, la Commissione speciale del Consiglio di Stato aveva espresso dubbi sulla sostenibilità di verifiche capillari svolte ad invarianza di risorse. Il **potere sanzionatorio ANAC sugli appalti** si misura anzitutto con la tipicità dell'illecito e con i termini procedimentali. Esso richiede però anche la capacità amministrativa di verificare in concreto la qualità delle commesse.

5.3 — Banche dati digitali, automazione istruttoria e riserva di contraddittorio

La centralità delle piattaforme telematiche gestite dall'Autorità solleva un ulteriore profilo sistematico legato all'automazione degli accertamenti amministrativi. Come messo in luce dalla dottrina a proposito del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico disciplinato dall'art. 24 del d.lgs. n. 36/2023, il ricorso a flussi informativi interoperabili tende

a sostituire la valutazione discrezionale con riscontri digitali standardizzati D9. Quando l'esito estratto dalle banche dati assume valore probatorio vincolante, si registra una sensibile **contrazione del contraddittorio procedimentale** garantito dall'art. 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241 e del soccorso istruttorio ex art. 101 del codice.

Una criticità analoga attraversa l'intero ecosistema informativo dell'ANAC, dalle verifiche sulle pendenze fiscali nelle gare di lavori fino ai riscontri incrociati sui punteggi autodichiarati nell'AUSA. Nei lavori pubblici sopra la soglia di 150.000 euro, un disallineamento telematico non emendato tempestivamente dall'ente certificatore può innescare ricadute a catena sull'attestazione SOA, mentre in fase esecutiva ex art. 96 del d.lgs. n. 36/2023 può determinare la sospensione dei pagamenti degli **stati di avanzamento lavori**. Analogamente, nella qualificazione delle amministrazioni aggiudicatrici, un'anomalia sui codici di gara o sui dati di organico non genera alcuna presunzione automatica di falsità.

Per scongiurare derive di automatismo punitivo soccorre il principio della fiducia sancito dall'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, coordinato con il canone della **riserva di umanità** nelle decisioni amministrative automatizzate. Il funzionario responsabile del procedimento conserva il potere-dovere di verificare la consistenza sostanziale del dato telematico prima di adottare determinazioni espulsive, interdittive o sanzionatorie. L'interoperabilità digitale costituisce un ausilio istruttorio di efficienza, ma non esonera l'autorità procedente dall'accertare in concreto la **riconducibilità soggettiva dell'anomalia**.

Sul piano delle garanzie difensive ex artt. 24 e 97 Cost., l'assenza di autonoma impugnabilità delle risultanze informatiche intermedie impone di rafforzare la partecipazione endoprocedimentale. Sia nei confronti delle imprese esposte alle segnalazioni del fascicolo virtuale, sia verso le stazioni appaltanti sottoposte a revisione del livello AUSA, occorre assicurare un **sub-procedimento partecipativo effettivo**. Solo il preavviso specifico delle discordanze rilevate e un congruo termine per documentare il riallineamento dei dati consentono di separare le asincronie tecniche dalle condotte realmente elusive.

06. CONCLUSIONI: SINTESI DI SISTEMA TRA EFFETTIVITÀ DEI CONTROLLI E TUTELA GIURISDIZIONALE

La ricostruzione del quadro normativo e pretorio conferma la natura bifasica della vigilanza dell'Autorità. Il **potere sanzionatorio ANAC sugli appalti** rappresenta lo strumento essenziale per assicurare che la qualificazione delle stazioni appaltanti corrisponda a effettive capacità tecniche e organizzative. Le severe sanzioni pecuniarie e i provvedimenti di declassamento scoraggiano condotte opportunistiche. L'ordinamento esige trasparenza e rigore nell'inserimento dei dati nell'Anagrafe Unica.

Tuttavia, l'efficacia repressiva dell'organo di controllo deve costantemente misurarsi con i principi dello stato di diritto. Il giudice amministrativo delimita la portata dell'art. 63, comma 11, riservando le sanzioni pecuniarie e interdittive alle sole condotte dolose o fraudolente. Le incertezze applicative e gli errori interpretativi determinano la decadenza dal livello conseguito, ma non legittimano pene patrimoniali. La salvaguardia delle gare in corso ex art. 63, comma 12, evita che le disfunzioni organizzative si ripercuotano sui concorrenti e sul mercato.

Sul versante delle tutele risarcitorie, la giurisprudenza consolida un orientamento restrittivo e rigoroso. L'annullamento della sanzione per violazione dei termini perentori di avvio procedimentale non costituisce titolo automatico per ottenere il risarcimento del danno. L'operatore economico conserva l'onere di provare la **colpa inescusabile dell'amministrazione** e la perdita effettiva di chance di aggiudicazione. Il sistema raggiunge così un punto di equilibrio tra l'esigenza pubblica di controllo e la certezza delle relazioni giuridiche.

FONTI UTILIZZATE

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Art. 63, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36
— Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, poteri sanzionatori e salvaguardia delle gare in corso.

Art. 222, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36
— Competenze di vigilanza, tenuta del casellario informatico e potestà sanzionatoria generale dell'ANAC.

Allegato II.4, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36
— Requisiti e criteri per la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza.

D.Lgs. 31 dicembre 2024, n. 209
— Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici.

Artt. 1, 2 e 24, D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36
— Principio del risultato, principio della fiducia e disciplina del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico.

Art. 10-bis, Legge 7 agosto 1990, n. 241
— Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza e garanzie del contraddittorio endoprocedimentale.

GIURISPRUDENZA CITATA

1. **Consiglio di Stato, Commissione speciale, Parere 2 dicembre 2024, n. 1463**
— Rilievi critici sui costi del monitoraggio dell'efficienza e le verifiche a campione sulle stazioni appaltanti. Esito: conferma parere favorevole con rilievi critici sull'assetto della qualificazione e sulla sostenibilità dei controlli dell'ANAC. Punto: P.Q.M.

2. **T.A.R. Lazio, Roma, Sent. 7 febbraio 2025, n. 2878**
— Annullamento della sanzione pecuniaria per assenza di artifizi elusivi e conferma della cancellazione dall'elenco. Esito: accoglie in parte il ricorso, annulla la sanzione pecuniaria e la sospensione confermando la cancellazione dall'elenco delle centrali di committenza. Punto: 25.

3. **Consiglio di Stato, Sent. 27 febbraio 2026, n. 1569**
— Insussistenza di automatismi risarcitori per tardività del provvedimento sanzionatorio dell'ANAC ed errore scusabile. Esito: respinge l'appello dell'operatore economico e conferma il rigetto della domanda risarcitoria per difetto di colpa dell'ANAC. Punto: 2.

DOTTRINA RICHIAMATA

D1. Antiniska Buonanno

— *Le stazioni appaltanti e la loro qualificazione modifiche DLgs 209 2024*, in Azienditalia, 2025.

D2. Barbara Mameli

— *Qualificazione e principi per superare automatismo*, in Urbanistica e appalti, 2024.

D3. Roberto Codebò

— *Il nuovo regolamento ANAC sulla qualificazione delle stazioni appaltanti*, in Igiene e Sicurezza del Lavoro, 2026.

D4. ANAC, Delibera 9 settembre 2026, n. 347

— *ANAC Delibera 347 2026 qualificazione stazioni appaltanti*, fasc. OLD UVCP n. 4090/2025.

D5. ANAC, Delibera 28 ottobre 2026, n. 416

— *ANAC Delibera 416 2026 qualificazione stazioni appaltanti*, fasc. UVS n. 219/2026.

D6. Bruno Taverniti

— *Verso una legalità di risultato: la perimetrazione della colpa grave negli appalti di lavori tra fiducia e insindacabilità del merito gestionale*, in Ildirittoamministrativo.it (ISSN 2039-6937), 2026, pp. 1–7, sul test metodologico trifasico di accertamento ex ante della negligenza inescusabile.

D7. ANAC, Delibera 20 giugno 2023, n. 271

— *ANAC Regolamento potere sanzionatorio Delibera 271 2023*, disciplina generale del procedimento sanzionatorio.

D8. ANAC, Delibera 10 gennaio 2024, n. 65

— *ANAC Revisione regolamento potere sanzionatorio Delibera 65 2024*, revisione della disciplina sul casellario informatico.

D9. Bruno Taverniti

— *L'automazione del fascicolo virtuale e la contrazione del contraddittorio nell'appalto di lavori pubblici: le violazioni fiscali tra qualificazione ed esecuzione*, in Appalti e Contratti, n. 6/2026, pp. 61–67, sulla riserva di umanità e sulle garanzie partecipative a fronte delle banche dati ANAC.

BT

Bruno Taverniti

AUTORE • METODO GIURIDICO

Avvocato del Foro di Roma — Direttore di Metodo Giuridico

Si occupa di diritto civile e diritto amministrativo. I suoi contributi privilegiano un taglio tecnico e diretto, centrato sul dato giurisprudenziale.