

Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 3381 del 30 aprile 2026

Appalti pubblici – Esclusione per grave illecito professionale – Self-cleaning – Efficacia nella procedura di gara in corso

Publicato il 30/04/2026

N. 03381/2026REG.PROV.COLL.

N. 07980/2025 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello iscritto al numero di registro generale 7980 del 2025, proposto da -OMISSIS-s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, in relazione alla procedura (...), rappresentata e difesa dagli avvocati (...), con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

contro

(...), non costituita in giudizio;

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC Registri di Giustizia;

nei confronti

(...), in proprio e in qualità di mandataria del costituendo RTI con (...), (...), in proprio e in qualità di mandante del costituendo RTI con (...), non costituite in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania, Sez. VII, n. 6672 del 2025, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 febbraio 2026 il Cons. Stefano Fantini e uditi per le parti gli avvocati (...), in delega dell'Avv. (...), e (...);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- La -OMISSIS- s.r.l. ha interposto appello nei confronti della sentenza 13 ottobre 2025, n. 6672 del Tribunale amministrativo regionale della Campania, sez. VII, che ha respinto il suo ricorso, rispettivamente, avverso la nota in data 28 aprile 2025 con cui il Rup del (...) ha comunicato la sua esclusione dalla procedura aperta “per la fornitura a noleggio a canone fisso, manutenzione ordinaria e straordinaria, di dispositivi per il rilevamento delle violazioni all’art. 142 del codice della strada e servizio di supporto alla gestione delle sanzioni amministrative derivanti da violazioni delle norme del codice della strada commesse con veicoli aventi targa nazionale e/o estera e da cittadini italiani e/o stranieri e supporto legale per i ricorsi amministrativi e giurisdizionali nonché per il recupero coattivo delle sanzioni non opposte né oblate nei termini di legge” e avverso la determinazione n. - OMISSIS- in data 5 maggio 2025 recante la proposta di aggiudicazione al (...) Si tratta della terza esclusione subita dalla società appellante in questa procedura di gara, all’esito della quale era risultata seconda graduata con punti 92,21/100; la prima esclusione, disposta con verbale del 3 novembre 2023, per anomalia dell’offerta, è stata annullata con sentenza n. 374 del 2024 del Tribunale amministrativo regionale della Campania.

Riaperto il procedimento di verifica dell’anomalia, la società -OMISSIS- è stata esclusa, con verbale dell’8 marzo 2024, per una asserita modifica del costo della manodopera; anche tale esclusione è stata annullata, con sentenza

n. 7055 del 2024 del Tribunale amministrativo regionale della Campania.

Il Comune ha poi disposto una nuova esclusione, questa volta per grave illecito professionale, e dunque ai sensi dell’art. 80, comma 5, lett. c), del d.lgs. n. 50 del 2016, desunto da un’indagine penale a carico dell’allora amministratore della società, relativa a presunte irregolarità nelle procedure di approvazione ministeriale delle apparecchiature commercializzate dalla società.

2. – Con il ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Campania la società -OMISSIS- ha impugnato i predetti provvedimenti deducendo l’illegittimità dell’esclusione che non avrebbe tenuto conto del dissequestro delle apparecchiature oggetto di indagine da parte del Tribunale del riesame di Cosenza, delle misure di *self-cleaning* adottate dalla società (con la revoca dell’amministratore unico coinvolto nelle indagini), della elusione del giudicato di cui alla sentenza

n. 7055 del 2024 del Tribunale amministrativo regionale della Campania.

La domanda cautelare è stata accolta con ordinanza 10 giugno 2025, n. 1263, con conseguente ammissione della ricorrente alla gara; in ottemperanza della medesima la Commissione giudicatrice, nella seduta straordinaria del 10 settembre 2025, ha riformulato la graduatoria, escludendo il raggruppamento -OMISSIS- e collocando -OMISSIS- al primo posto.

3. - La sentenza appellata ha respinto il ricorso affermando, tra l'altro, che l'effetto conformativo della sentenza n. 7055 del 2024 del Tribunale amministrativo regionale della Campania non comportava l'esito automatico dell'aggiudicazione in favore della ricorrente, e che il provvedimento di esclusione impugnato era illegittimo, risultando configurabile l'illecito professionale grave, desumibile dal provvedimento di sequestro dell'apparato (...), senza che potesse assumere rilievo la revoca di ogni carica all'amministratore unico, nella considerazione che le misure di self-cleaning hanno effetto pro futuro, con riferimento alla partecipazione a gare successive all'adozione delle misure stesse e sono prive di efficacia retroattiva.

4.- Con il ricorso in appello -OMISSIS- s.r.l. ha dedotto la erroneità della sentenza appellata nella parte in cui ha ritenuto sussistente il grave illecito professionale, in assenza di prova dello stesso in ragione del dissequestro dei dispositivi disposto dal Tribunale del riesame di Cosenza in data 2 maggio 2025 e della mancata valutazione delle misure di *self-cleaning* adottate; inoltre ha allegato la violazione del giudicato di cui alla sentenza n. 7055 del 2024 del Tribunale amministrativo regionale della Campania.

5. - Si è costituito in resistenza il (...) puntualmente controdeducendo e chiedendo la reiezione del ricorso.

6.- All'udienza pubblica del 19 febbraio 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1.- Il primo motivo di appello critica la statuizione di reiezione del terzo motivo del ricorso di primo grado volto a contestare il giudizio comunale di inaffidabilità per grave illecito professionale della -OMISSIS- s.r.l. La sentenza, per l'appellante, non avrebbe rilevato l'illegittimità dell'esclusione per mancanza dei presupposti probatori richiesti dalla legge e al contempo avrebbe erroneamente interpretato la disciplina sul *self-cleaning* (di cui all'art. 80, comma 7, del d.lgs. n. 50 del 2016). In particolare, per l'appellante, la sentenza ha ritenuto configurabile l'illecito di cui all'art. 98, comma 3, lett. g), del d.lgs. n. 36 del 2023, in assenza di prova; la misura cautelare del sequestro risulta infatti annullata dal Tribunale del riesame di Cosenza con provvedimento di dissequestro del 2 maggio 2025; al medesimo risultato si perviene applicando la disciplina di cui all'art. 80, comma 5, lett. c), del d.lgs. n. 50 del 2016, che impone comunque alla stazione appaltante di dimostrare con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali. Un provvedimento cautelare (costituente l'unico presupposto fattuale dell'illecito disciplinare) che viene annullato in sede di riesame non è un mezzo adeguato a dimostrare un illecito; il suo annullamento costituirebbe, anzi, la prova della sua inidoneità ad esprimere un qualsiasi giudizio di inaffidabilità.

Deduce ancora l'appellante che la sentenza sarebbe erronea laddove ha ritenuto le misure di *self-cleaning* adottate (la revoca dell'amministratore unico coinvolto nelle indagini e il rinnovo dell'organo gestorio) del tutto irrilevanti, in quanto dotate di efficacia *pro futuro*, in violazione di quanto prescritto dall'art. 80, comma 7, del d.lgs. n. 50 del 2016, che attribuisce loro valore anche con riferimento alla gara in corso.

Il motivo è fondato, nei termini seguenti.

Il Collegio ritiene anzitutto che l'impugnato provvedimento di esclusione, formalizzato nel verbale del Rup in data 28 aprile 2025 e comunicato in pari data, non sia illegittimo nella parte in cui ha ritenuto ravvisabile il grave illecito professionale, idoneo ad incidere sull'affidabilità dell'operatore economico, venendo ipoteticamente in rilievo il reato di frode nelle pubbliche forniture, con riferimento alle apparecchiature di rilevamento automatico della velocità, denominate "(...)" offerte in gara dalla -OMISSIS- (e prodotte dalla (...)), prive di omologazione e approvazione ministeriale, nei termini evidenziati dall'ordinanza di sequestro preventivo del Tribunale di Cosenza in data 19 settembre 2024, in parte qua confermata dalla sentenza della Corte di Cassazione n. 10365 del 2025.

Il provvedimento di esclusione non ha tenuto conto dell'ordinanza dello stesso Tribunale di Cosenza che ha disposto la restituzione di quanto in sequestro, in quanto adottata il 2 maggio 2025, e dunque successivamente al provvedimento di esclusione.

E' invece fondata la censura relativa alla statuizione di prime cure che ha disconosciuto rilevanza al fatto che in data 1 marzo 2024 la società odierna appellante abbia revocato all'allora amministratore unico ogni carica all'interno della società, nominando un nuovo Cd'A nella considerazione che *«in disparte ogni altra considerazione, giova ricordare sul punto che le misure di self-cleaning hanno effetto pro futuro, ossia con riferimento alla partecipazione a gare successive all'adozione delle misure stesse e non presentano, ovviamente, nessun effetto retroattivo, pena la violazione della par condicio dei concorrenti»*.

Il provvedimento di esclusione non ha infatti tenuto in alcuna considerazione le misure adottate dalla società -OMISSIS-, mentre, anche nel vigore del d.lgs. n. 50 del 2016, secondo la prevalente interpretazione giurisprudenziale, dette misure dovevano essere valutate dalla stazione appaltante al fine di verificare che in relazione all'affidamento offerto non vi fossero potenziali rischi derivanti da pregresse condotte del ricorrente (Cons. Stato, V, 23 agosto 2023, n. 7903; V, 16 dicembre 2024, n. 10105). Ciò significa che le misure di *self-cleaning* rilevano anche sulle gare in corso, e non già solo *pro futuro*, e si impone all'amministrazione la valutazione dell'idoneità delle stesse (in termini Cons. Stato, III, 7 maggio 2024, n. 4111; V, 13 gennaio 2025, n. 167).

In questa prospettiva, come già in precedenza rilevato, il provvedimento di esclusione rivela un oggettivo profilo critico, nella parte in cui si arresta all'affermazione perentoria della preclusione del riconoscimento di un effetto immediato delle misure di *self-cleaning*, affermando che esse non possono assumere rilievo all'interno della stessa procedura di affidamento nel corso della quale sono state poste in essere.

2. – L'accoglimento del motivo scrutinato appare assorbente ai fini del decidere, imponendo al (...) la rinnovazione del procedimento che ha condotto alla esclusione della società appellante, mediante

specifica valutazione delle misure di self-cleaning adottate.

Per completezza di trattazione si procede comunque ad una sintetica disamina dei restanti mezzi di gravame.

3. – Il secondo motivo lamenta il travisamento dei fatti in cui sarebbe incorso il primo giudice; in particolare, contesta l'assunto secondo cui la sentenza n. 10365 del 2025 della Corte di Cassazione avrebbe confermato la valutazione di merito sulla non conformità dell'apparecchio, in quanto detta sentenza ha accolto il ricorso dell'indagato, annullando con rinvio l'ordinanza del Tribunale del riesame per vizio motivazionale. Soprattutto, per l'appellante, la sentenza ha omesso di pronunciarsi sul profilo più rilevante, che è quello per cui il Tribunale del riesame, decidendo sul merito in sede di rinvio, ha accolto le tesi difensive e ha disposto il dissequestro e la restituzione delle apparecchiature; la sentenza avrebbe dovuto pronunciarsi sul dissequestro, costituente una sopravvenienza idonea a dimostrare che non sussistevano le ragioni per disporre il sequestro.

Il motivo è sostanzialmente infondato, potendosi aggiungere a quanto già esposto al punto sub 1) che, ai fini della valutazione del grave illecito professionale, non appare dirimente la circostanza dell'intervenuto dissequestro con ordinanza del Tribunale di Cosenza in data 2 maggio 2025, non essendo comunque stata esclusa la circostanza per cui il prototipo (...) installato e utilizzato per la rilevazione della velocità risultava non omologato né approvato dal M.I.T. Giova inoltre chiarire che la sentenza della Corte Suprema n. 10365 del 2025 reca un annullamento parziale dell'ordinanza impugnata, relativamente ai capi P) e P1) dell'ordinanza del Gip del 25 luglio 2024, comportando un «rinvio al Tribunale del riesame affinché, vagliato l'incarto esibito ed allegato dalla difesa, si pronunci sull'efficacia e sulla portata probatoria di quest'ultimo nella prospettiva della conferma, o meno, della tenuta dell'apparato argomentativo del provvedimento impositivo della misura cautelare ablatoria a riguardo delle menzionate incolpazioni provvisorie, sotto il profilo soggettivo ed oggettivo. Nel resto, invece, l'impugnazione deve essere respinta».

4. – Il terzo motivo di appello, nel censurare il capo sub 1) della sentenza, deduce la violazione del giudicato di cui alla sentenza n. 7055 del 2024 del Tribunale amministrativo regionale della Campania e il vizio di sviamento di potere, nell'assunto che dalla sentenza discendesse l'aggiudicazione automatica in favore di -OMISSIS-, in coerenza con il principio dell'one shot temperato che impone alla stazione appaltante di contestare i punti critici di un'offerta in un'unica occasione. Nella fattispecie in esame, invece, il Comune, dopo essersi visto annullare per bene due volte i propri provvedimenti, ha avviato un'istruttoria nuova, attinente ai requisiti di ordine generale, in tale modo mettendo nuovamente in discussione, in modo illegittimo, l'esito della gara; ciò sarebbe dimostrato dal fatto che il Comune era a conoscenza della vicenda penale almeno dal settembre 2024 e non si è mai attivato, e dal fatto che il dispositivo "(...)" beneficiava di regolari provvedimenti di approvazione ministeriale, assorbenti la mancata omologazione.

Il motivo è infondato.

L'effetto conformativo della sentenza n. 7055 del 2024 del Tribunale amministrativo regionale della Campania è chiaramente inferibile dalla motivazione della stessa, laddove *expressis verbis* è affermato che «*non consegue[...] alla caducazione dell'atto impugnato l'esito automatico o vincolato di aggiudicazione dell'appalto in favore della ricorrente*».

Condivisibilmente, dunque, la sentenza ha ritenuto di valutare il possesso dei requisiti di ordine generale, nella dichiarata esigenza di verificarne la continuità.

Va, del resto, riconosciuto che il principio del c.d. *one shot* temperato, inteso come punto di equilibrio tra due opposte esigenze, quali la garanzia di inesauribilità del potere di amministrazione attiva, e la portata cogente del giudicato di annullamento con i suoi effetti conformativi (tra le tante, Cons. Stato, V, 11 febbraio 2025, n. 1127), ha inevitabilmente un valore non assoluto, e, in speciale modo, non impedisce di considerare i fatti, anche sopravvenuti, allorché sia lo stesso giudicato a prevedere tratti liberi dell'azione amministrativa lasciati impregiudicati dalla sentenza.

5. – Alla stregua di quanto esposto, l'appello va accolto, nei sensi di cui alla precedente motivazione; per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, va accolto il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento del provvedimento di esclusione della società appellante.

Quanto alla domanda di declaratoria di inefficacia del contratto e di condanna al subentro, osserva il Collegio che il sopravvenuto provvedimento di aggiudicazione, da quanto emerso nel corso dell'udienza, è oggetto di separato ricorso, pendente dinanzi al Tribunale amministrativo regionale, ragione per cui sarà, se del caso, in quella sede che potranno essere svolte tali domande.

6. - La complessità della controversia integra peraltro le ragioni che per legge consentono la compensazione tra tutte le parti delle spese del doppio grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie, nei sensi di cui in motivazione; per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado, con conseguente annullamento del provvedimento di esclusione della società appellante.

Compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare parte ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Valerio Perotti, Presidente FF

Stefano Fantini, Consigliere, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere

Massimo Santini, Consigliere

L'ESTENSORE

Stefano Fantini

IL PRESIDENTE

Valerio Perotti

IL SEGRETARIO

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