Consiglio di Stato, Sezione Quinta, Sentenza n. 7292 del 2 ottobre 2026

Appalti pubblici – Cause di esclusione – Obbligo di dichiarazione – Non sussiste se il fatto è stato commesso più di tre anni prima della gara

Pubblicato il 02/10/2026

N. 07292/2026REG.PROV.COLL.

N. 03308/2026 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 numero di registro generale 3308 del 2026, proposto da (...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG (...), rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comune di (...) (Sa), in Qualità di Centrale Unica di Committenza (C.U.C.), in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Comune di (...), non costituito in giudizio;

nei confronti

(...) S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania (Sezione Prima), 20 aprile 2026, n. 2453, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di (...) e di (...) S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 giugno 2026 il Cons. Giorgio Manca e uditi per le parti gli avvocati (...) e (...); si dà atto che l'avvocato (...) ha depositato istanza di passaggio in decisione senza discussione;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con l'appello in trattazione, la società *(...) s.r.l.* chiede la riforma della sentenza 20 aprile 2026, n. 2453, con la quale il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha accolto il ricorso proposto da *(...) s.r.l.* e per l'effetto ha annullato l'aggiudicazione della gara indetta dalla CUC del Comune di (...) per l'appalto delle *"Opere di completamento nel Comune di* (...) *del Grande Progetto - La Bandiera Blu del Litorale Domitio"* in favore della (...) s.r.l. e ha dichiarato il diritto della ricorrente principale di conseguire l'aggiudicazione e il contratto, con conseguente declaratoria di inefficacia del contratto d'appalto stipulato tra la controinteressata e il Comune.

1.1. - Il Tribunale amministrativo ha accolto il ricorso principale nella parte in cui (primi tre motivi di ricorso) *(...)* ha dedotto l'inammissibile modifica dell'offerta aggiudicataria nel corso del subprocedimento di verifica della attendibilità economica, con riguardo in particolare ai profili tecnici dell'offerta (indicando, al posto delle tre squadre di lavoro proposte nell'offerta, una sola squadra di lavoro, con una composizione diversa e ridotta rispetto a quella inizialmente proposta, eliminando i due movieri e anche la figura del topografo), con i conseguenti riflessi anche sull'assegnazione dei punteggi per la qualità tecnica dell'offerta.

La riduzione del personale inizialmente indicato nell'offerta aggiudicataria ha riguardato la soppressione della proposta relativa all'impiego di una coppia di movieri per la gestione del traffico, che era stata esplicitamente indicata per lo svolgimento dell'attività di controllo degli accessi alle aree di cantiere. Proprio in considerazione dell'impiego di una coppia di movieri, l'aggiudicataria aveva previsto, nella propria offerta tecnica, l'utilizzo di tre squadre tipo, ciascuna composta da un operaio specializzato, due operai qualificati e cinque operai comuni (di cui due presuntivamente destinati alle funzioni di moviere), oltre al topografo. Nelle giustificazioni, l'aggiudicataria ha dichiarato invece di voler impiegare, in luogo delle tre squadre offerte, una sola squadra di lavoro, composta inoltre da due operai specializzati, due operai qualificati e tre operai comuni, eliminando proprio i due operai comuni destinati alle mansioni di moviere. E infatti, rispetto alla proposta iniziale di operare "su parte della carreggiata, utilizzando una coppia di movieri per la gestione del traffico", nelle successive giustificazioni la controinteressata ha proposto di interdire senz'altro l'accesso alle strade interessate mediante recinzioni, mostrando quindi di voler sopprimere il filtro costituito dai movieri.

Le modifiche hanno riguardato anche la figura del topografo, inserito inizialmente nelle tre squadre tipo indicate nell'offerta tecnica e successivamente, con i giustificativi, eliminato.

1.2. - La società *(…)*, controinteressata, ha proposto ricorso incidentale in primo grado, con il quale ha dedotto l'illegittima mancata esclusione dalla gara di (...) per il ricorrere della causa di esclusione del collegamento sostanziale con altro operatore economico (art. 95, comma 1, lettera *d)*, del Codice dei **contratti pubblici** approvato col d.lgs. n. 36 del 2023).

Il ricorso incidentale è stato rigettato dal primo giudice sull'assunto che l'asserito collegamento sostanziale, riferito a una precedente gara (svolta nel 2020), non può rilevare in altra procedura di gara (art. 96, comma 10, lett. *b)*: *«Le cause di esclusione di cui all'articolo 95 rilevano:* […] *b) per la sola gara cui la condotta si riferisce, nei casi di cui all'articolo*

95, comma 1, lettere […] *d)*»).

2. - Rimasta soccombente, la società *(...)* ha proposto appello censurando la sentenza sotto plurimi profili.

3. - Resiste in giudizio la società *(...) s.r.l.*, chiedendo che l'appello sia respinto. Si è costituito anche il Comune di (...), aderendo alla posizione dell'appellante.

4. - All'udienza pubblica del 25 giugno 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. - Passando all'esame dei motivi d'appello, con il primo motivo la società *(...)* deduce l'erroneità della sentenza per aver affermato che, con le giustificazioni in tema di costi della manodopera, presentate dall'aggiudicataria (odierna appellante) nel corso del procedimento di verifica dell'anomalia, sarebbe stata modificata l'offerta tecnica. Secondo l'appellante, il primo giudice sarebbe caduto in errore, confondendo l'impegno negoziale con la presenza fisica simultanea degli operai. L'impegno vincolante contenuto nell'offerta – e che ha determinato l'attribuzione del punteggio tecnico – non avrebbe per oggetto il numero di operai fisicamente e contemporaneamente presenti in cantiere in un dato giorno, bensì il monte ore complessivo offerto. Con l'offerta, la società avrebbe garantito un bacino di ore lavorative (pari a un costo della manodopera di quasi 324 mila euro), all'interno del quale l'impresa avrebbe la libertà (*ex* art. 41 Cost.) di organizzare i turni, le rotazioni e le squadre per coprire tutte le lavorazioni promesse, incluse le migliorie, come risulterebbe dal documento "Integrazione Giustificativi", nel quale i tecnici dell'impresa avrebbero illustrato, a scopo meramente esplicativo, il funzionamento del cantiere con l'impiego della macchina "Catenaria", che ridurrebbe di un decimo i tempi di posa della fognatura utilizzando esclusivamente un'unità funzionale altamente specializzata di 7 unità (la c.d. "Squadra Tipo 1"). Con le giustificazioni, pertanto, l'aggiudicataria non avrebbe modificato *in peius* l'offerta ma avrebbe dimostrato efficienza produttiva e capacità organizzativa, ottimizzando il monte ore di lavoro a sua disposizione, come dimostrerebbe anche l'invarianza del quadro economico.

5.1. – Sotto altro profilo, la sentenza dovrebbe essere riformata anche perché il primo giudice avrebbe operato un indebito sindacato sostitutivo delle valutazioni tecniche (incensurabili) espresse dalla commissione aggiudicatrice e dal RUP, i quali hanno ritenuto attendibile l'offerta aggiudicataria. Richiama sul punto la nota giurisprudenza secondo cui la valutazione di congruità è espressione di un "potere tecnico discrezionale insindacabile", sindacabile nei limiti della manifesta irragionevolezza, che nel caso di specie, con riferimento all'operato del RUP, non ricorrerebbe. Il TAR, pertanto, avrebbe travalicato i propri limiti giurisdizionali, sostituendosi all'Amministrazione.

5.2. - L'appellante deduce anche la violazione del giudicato formatosi a seguito della sentenza di annullamento del primo provvedimento di aggiudicazione in favore di *(...)* (Tar Campania n. 6436/2025) che – in accoglimento del motivo del ricorso di (...) con il quale questa dedusse l'illegittima omissione della verifica di congruità dei costi della manodopera indicati nell'offerta dell'aggiudicataria – avrebbe imposto alla stazione appaltante di procedere alla predetta verifica di congruità *«tenendo presenti le disposizioni degli artt. 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1 (che include i costi della manodopera dichiarati dal concorrente tra gli elementi specifici in presenza dei quali la stazione appaltante avvia il procedimento di verifica dell'anomalia) del d.lgs. n. 36 del 2023»*. In particolare, occorreva verificare se il costo della manodopera dichiarato da *(...)* (pari a € 323.968,68) fosse *«capace di assorbire, senza intaccare i minimi saliari retributivi, anche la realizzazione di ulteriori 3 km (rispetto agli 8 km previsti in progetto) di tratto fognario»*. Il giudicato, pertanto, avrebbe precluso la possibilità di contestare l'asserita modifica dell'offerta tecnica, limitando il rinnovo della gara alla sola fase di verifica della congruità del costo del lavoro.

6. - Il motivo è infondato.

6.1. - Per quanto concerne la dedotta violazione del giudicato, è sufficiente osservare che la procedura di verifica di congruità dell'offerta tecnica e la presentazione delle giustificazioni si è svolta solo dopo la sentenza del TAR per la Campania n. 6436/2025; e solo in quella sede, come si è ampiamente precisato, sono emerse le

contestate modifiche all'offerta tecnica, che pertanto non potevano essere coperte dal giudicato formatosi sul primo annullamento. Ne deriva che correttamente dette censure sono state dedotte da (...) col secondo ricorso avverso la nuova aggiudicazione in favore di (...), essendo basate su nuovi fatti sopravvenuti al giudicato.

6.2. - Con riferimento alla questione centrale della controversia, occorre muovere dalla constatazione che nell'offerta tecnica dell'aggiudicataria era chiaramente indicata una struttura organizzativa del cantiere basata su tre squadre tipo, ciascuna composta da 7 operai, oltre al capo squadra e al tipografo). Era previsto, inoltre, l'utilizzo di "una coppia di movieri per la gestione del traffico" (p. 8 della relazione offerta tecnica di (...)).

Come esattamente accertato dal primo giudice, «nelle giustificazioni rese nel procedimento di verifica, nel documento denominato "Integrazione" (doc. 18 della produzione della ricorrente principale), la controinteressata ha dichiarato di voler utilizzare, al posto delle tre squadre offerte, una sola squadra di lavoro, la quale, oltretutto, avrebbe presentato una composizione diversa e ridotta rispetto a quella inizialmente proposta, essendo formata da due operai specializzati, due operai qualificati e tre operai comuni".

Appare del tutto evidente, *per tabulas*, la difformità tra l'offerta tecnica presentata in gara dall'appellante *(...)* e l'offerta tecnica risultante a seguito delle giustificazioni prodotte nel procedimento di verifica dell'attendibilità dell'offerta aggiudicataria.

6.3. - L'appellante, peraltro, sostiene che il dato da prendere in considerazione non sarebbe costituito dal numero degli operai o delle squadre impiegate nel cantiere, ma dalla somma delle ore di lavoro. Ma anche da questo punto di vista l'offerta tecnica appare del tutto incerta nei suoi esatti contenuti, rimanendo oscuro anzitutto il dato relativo al monte ore da prendere in considerazione. E invero:

se si sommano le ore (lavorazioni+migliorie) della squadra tipo 1 (cfr. integrazione giustificazioni del 10 novembre 2025, alla p. 1/5) il totale è pari a 9.054 ore;

se si sommano le ore calcolate sulla base della incidenza della manodopera necessaria per realizzare una certa lavorazione (cfr. integrazione giustificazioni del 10 novembre 2025, alle p. 2/5 ss.) il totale è pari a 11.414 ore; se si sommano le ore ripartite nelle tre squadre tipo indicate originariamente nell'offerta tecnica ("Relazione tecnica – Interventi migliorativi", p. 1/30), come proposto dalla stessa appellante nel documento depositato nel giudizio di primo grado denominato "Controdeduzioni al ricorso del 29.12.2025", il totale è pari a 7.417.

Pertanto, il riferimento patrocinato dall'appellante appare del tutto inattendibile.

6.4. - In ogni caso, il dato fondamentale è costituito dalla difformità segnalata, posto che nell'offerta tecnica era chiaramente indicata una struttura organizzativa del cantiere basata su tre squadre tipo ciascuna composta nei termini sopra descritti.

Ne deriva che attraverso le giustificazioni l'aggiudicataria (odierna appellante) ha sostanzialmente modificato l'offerta tecnica, in violazione del principio generale di immodificabilità dell'offerta, posto a tutela della imparzialità e della trasparenza dell'agire della stazione appaltante, nonché della concorrenza e della parità di trattamento tra gli operatori economici che prendono parte alla procedura di affidamento di **contratti pubblici** (per tutte cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 4 marzo 2025 n. 1857). È stato sottolineato, in particolare, come il principio di parità di trattamento tra i partecipanti alla procedura esige *«che gli offerenti si trovino su un piano di parità sia al momento in cui preparano le loro offerte sia al momento in cui queste ultime sono valutate dall'amministrazione aggiudicatrice»* (Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. II, 5 febbraio 2026, C-810/24). La conseguenza è che detto principio impedisce che un'offerta possa essere modificata dopo il suo deposito (Cgue, sez. IV, 13 giugno 2024, C-737/22). Eventuali integrazioni o correzioni dell'offerta possono essere eccezionalmente consentite, qualora quest'ultima necessiti di chiarimenti o della correzione di errori materiali manifesti, ma ciò solo ove non conducano a una sua modifica sostanziale (Cgue 11 maggio 2017, C-131/16; si veda in tal senso anche l'art. 101, terzo comma, del Codice dei **contratti pubblici**, il quale ammette il soccorso

istruttorio per chiarimenti, purché questi non modifichino il contenuto dell'offerta tecnica e dell'offerta economica).

7. - Con il secondo motivo, l'appellante deduce l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha rigettato il ricorso incidentale escludente, proposto da *(...)* in primo grado avverso l'omessa esclusione dell'offerta di (...), per la violazione degli artt. 94, 95, 96, 97 e 98 del Codice dei **contratti pubblici**, in relazione al grave illecito professionale commesso da (...) in altre procedure di gara e dall'omessa dichiarazione di tale illecito.

Secondo il primo giudice, *«si tratterebbe comunque di un fatto risalente a una gara del 2020, e dunque precedente al periodo triennale di rilevanza previsto per tali illeciti, che decorre dalla data di commissione del fatto ai sensi dell'art. 96, co. 10, lett. c, n. 3 del D.Lgs. 36/2023, considerando che la gara per cui è causa è stata indetta in data 08.08.2024. Ne consegue l'assenza di obbligo dichiarativo»*. Ad avviso dell'appellante, il TAR avrebbe confuso il fatto storico in sé (la gara di San Pietro Infine del 2020, in relazione alla quale è stato accertato il grave illecito professionale dell'aver costituito un unico centro decisionale insieme ad altri operatori economici) con l'accertamento giurisdizionale definitivo dell'illecito, ossia con la richiamata sentenza del Consiglio di Stato, che sarebbe l'unico elemento in grado di cristallizzare con certezza giuridica la sussistenza del "centro decisionale occulto" ai sensi del citato art. 98. Considerato che la gara per cui è controversia è stata indetta nell'agosto 2024, il termine triennale di rilevanza non sarebbe decorso.

Pertanto, non dichiarando il grave illecito professionale, (...) avrebbe sottratto alla stazione appaltante la possibilità di valutare il suo ravvedimento. Non essendo ipotizzabile nemmeno il rimedio del *self-cleaning*, l'esclusione dalla procedura di gara era la via obbligata per l'Amministrazione. L'appellante, inoltre, ribadisce che omettendo di dichiarare la sentenza del Consiglio di Stato (V, 4 luglio 2023, n. 6520) che ha accertato la sussistenza di un "centro decisionale occulto", (...) avrebbe commesso un ulteriore illecito, avendo reso una dichiarazione reticente, volta a influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante (art. 98, comma 3, lett. *b)*, del Codice dei **contratti pubblici**). Come affermato in

giurisprudenza, l'omissione di informazioni rilevanti violerebbe anche i principi della fiducia e della buona fede (artt. 1 e 2 del Codice), e inciderebbe negativamente sul requisito generale della moralità professionale.

8. - Anche il secondo motivo, in tutte le sue articolazioni, va disatteso.

8.1. - In primo luogo va escluso che sussistesse, a carico di (...), l'onere di dichiarare in gara il fatto relativo all'illecito accertato nella procedura di gara del 2020, oggetto della richiamata sentenza del Consiglio di Stato, stante la irrilevanza, in termini generali, quale autonoma causa di esclusione, della mera omissione dichiarativa (recentemente, con riferimento agli articoli 96, quattordicesimo comma, e 98, quinto comma, del Codice dei **contratti pubblici**, Cons. St., Sezione quinta, 29 aprile 2025, n. 3610, secondo cui non rileva la circostanza della omissione dichiarativa in ordine al fatto che potrebbe integrare il grave illecito professionale, posto che, ai sensi dell'art. 98, quinto comma, del Codice dei **contratti pubblici**, dette omissioni possono assumere rilievo solamente quali elementi a supporto della valutazione di gravità di un altro illecito professionale tra quelli tipizzati dalla norma, ma non integra un'autonoma causa di esclusione; e tenuto conto, altresì, che analogamente dispone, in via generale, l'art. 96, comma 14, il quale esclude la valenza dell'omessa dichiarazione quale autonoma causa di esclusione; in tal senso, peraltro, già Consiglio di Stato, Ad. plen. n. 16 del 2020 e successiva giurisprudenza conforme).

Né rileva che la dichiarazione omessa fosse prescritta dalla *lex specialis* di gara, posto che l'immanenza del principio di tassatività delle cause di esclusione e di massima partecipazione, di cui all'art. 10 del Codice dei **contratti pubblici**, preclude che le richiamate previsioni possano essere eluse, quanto agli effetti, attraverso la prescrizione di adempimenti procedimentali che derivino unicamente da valutazioni della stazione appaltante.

8.2. - Quanto all'ulteriore profilo dedotto dall'appellante, l'accertata esistenza, in altra procedura di gara, della causa di esclusione della imputabilità delle offerte a un unico centro decisionale (art. 95, primo comma, lettera *d)*) non produce effetti in altre

procedure, come chiaramente si desume dall'art. 96, comma 10, lettera *b)*, il quale dispone che le cause di esclusione di cui all'art. 95, primo comma, lettere b), c) e d), *«rilevano* […] *per la sola gara cui la condotta si riferisce* […]*»*.

8.3. -Solo per completezza va osservato che è corretta anche la considerazione svolta dal primo giudice circa la rilevanza da attribuire, nelle cause di esclusione in questione, a fatti risalenti a oltre tre anni prima della indizione della gara. Anche per questo profilo deve richiamarsi il prevalente orientamento della giurisprudenza (si veda, per tutte, Consiglio di Stato, sez. V, 7 settembre 2021, n. 6233, punto 7 e ss., con riferimento all'art. 80, comma 5, del d.lgs. n 50 del 2016, sempre in tema di gravi illeciti professionali) secondo cui è irrilevante il fatto costitutivo di una delle cause di esclusione in questione che sia stato commesso oltre tre anni prima della indizione della procedura di gara; e ciò quale diretta conseguenza dell'applicazione della norma di cui all'articolo 57, par. 7, della direttiva 2014/24/ UE, il quale ha previsto, in termini generali, che il periodo di esclusione per i motivi di cui al paragrafo 4 [all'interno del quale rientrano le cause di esclusione dei gravi illeciti professionali: lett. *c)*], non può essere superiore a *«tre anni dalla data del fatto in questione»* (salvo il caso dell'illecito antitrust di cui all'art. 57, par. 4, lettera *d)* della citata direttiva, in cui il periodo massimo di esclusione è calcolato a decorrere dalla data della decisione dell'autorità antitrust: cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, IV, 24 ottobre 2018, C-124/17).

9. - In conclusione, l'appello va integralmente rigettato.

10. – La disciplina delle spese giudiziali segue la regola della soccombenza, nei termini di cui al dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese giudiziali del grado d'appello in favore di (...) e del Comune di (...), che liquida in euro 8.000,00 (ottomila/00) per

ciascuna parte, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 25 giugno 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Giovanni Nicolo' Lotti, Presidente

Alberto Urso, Consigliere

Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere, Estensore

Marina Perrelli, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Giorgio Manca	**Paolo Giovanni Nicolo' Lotti**

IL SEGRETARIO