

20 ottobre 2026

FOCUS GIURISPRUDENZA

Consiglio di Stato, Sez. V, 15 Settembre 2026 n. 6899

Contratti Pubblici. La mera presenza di debiti o poste contabili nei bilanci societari, così come le informazioni ricavabili dalle dichiarazioni fiscali, non è sufficiente a dimostrare l'esistenza di violazioni rilevanti ai fini dell'esclusione dalla gara, dovendo essere accertati i presupposti previsti dalla disciplina dei contratti pubblici.

Le certificazioni rilasciate dalle autorità competenti, unitamente al DURC positivo, costituiscono prova qualificata della regolarità dell'operatore economico e vincolano la stazione appaltante, salvo contestazioni idonee a evidenziarne l'incompletezza o l'invalidità. La verifica facoltativa di anomalia dell'offerta rientra nella discrezionalità tecnico-amministrativa della stazione appaltante ed è sindacabile dal giudice amministrativo soltanto in presenza di manifesta irragionevolezza o travisamento dei fatti.

La mera presenza di proposte migliorative non impone l'attivazione della verifica, spettando all'amministrazione valutare la congruità dei costi e la sostenibilità complessiva dell'offerta, salvo i casi in cui la verifica sia obbligatoria per legge.

Questo è quanto affermato dal **Consiglio di Stato** con la sentenza in commento.

La questione trae origine da una procedura di gara indetta da ANAS S.p.A. suddivisa in più lotti e finalizzata alla conclusione di un accordo quadro triennale relativo all'esecuzione di lavori. La società concorrente, secondo classificato, ha impugnato l'aggiudicazione dinanzi al **TAR Lazio**, contestando, da un lato, la legittimità dell'ammissione dell'aggiudicatario in ragione di presunte irregolarità fiscali e contributive non dichiarate e, dall'altro, l'attribuzione dei punteggi relativi all'"esperienza specifica" e la mancata attivazione della verifica di anomalia dell'offerta.

Il **TAR Lazio** ha respinto il ricorso, avendo ritenuto che la ricorrente non avesse dimostrato l'esistenza, in capo al Consorzio aggiudicatario, di violazioni fiscali e contributive gravi e definitivamente accertate, ai sensi dell'art. 94, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023; in particolare, ha considerato insufficienti le risultanze dei bilanci societari, in quanto la presenza di poste debitorie non dimostra necessariamente la scadenza delle obbligazioni né il loro mancato pagamento.

Avverso tale decisione, la società ricorrente ha proposto appello innanzi al **Consiglio di Stato**, con cui ha contestato la ricostruzione del **Giudice di prime cure** per travisamento dei fatti e per insufficiente valutazione della documentazione acquisita, sostenendo di aver prodotto, a seguito dell'accesso agli atti, le dichiarazioni fiscali e i modelli 770 della consorziata aggiudicatrice, dai quali emergerebbe l'omesso versamento sistematico delle ritenute fiscali e previdenziali. Parte appellante, ha inoltre reiterato le contestazioni in ordine alla illegittima attribuzione dei punteggi tecnici in favore della Consorzio aggiudicatario.

Il **Consiglio di Stato**, posta in decisione la causa, **ha respinto l'appello e confermato le statuizioni del Giudice di prime cure**, avendo ritenuto sufficienti le certificazioni di regolarità fiscale rilasciate dalle Amministrazioni competenti e dal DURC, che, come ha sottolineato il G.A., fanno prova fino a querela di falso; inoltre, lo stesso Consiglio ha affermato che le risultanze dei bilanci societari e i modelli 770 non sono, di per sé, idonei a dimostrare violazioni rilevanti ai fini dell'esclusione, né tantomeno, a superare le attestazioni rilasciate dagli enti competenti.

Da qui, l'esclusione della violazione dell'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 96, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023, non essendo emersa alcuna violazione rilevante.

Il **Supremo Consesso**, inoltre, richiamando i principi dell'**Adunanza Plenaria n. 7/2024**, ha affermato che il giudice amministrativo può verificare incidentalmente la completezza e l'idoneità delle certificazioni, ma non sostituirsi alle amministrazioni competenti nell'accertamento delle irregolarità tributarie e contributive.

In conclusione, relativamente alla presunta irregolarità fiscale e contributiva, il Consiglio di Stato ha ritenuto non sussistenti le cause di esclusione ai sensi degli artt. 94 e 95 del Codice dei contratti pubblici, con conseguente rigetto della censura.

Il **Consiglio di Stato**, ha, inoltre, respinto le censure relative alla presunta illegittimità dei punteggi tecnici afferenti l'«Esperienza specifica», ritenendo che la documentazione prodotta dimostri l'effettiva esecuzione delle lavorazioni dichiarate e che le valutazioni tecniche della commissione giudicatrice siano sindacabili soltanto in presenza di manifesta illogicità o altri vizi di legittimità.

Quanto alla verifica di anomalia, il **Consiglio di Stato** ne ha confermato la natura discrezionale, salvo i casi in cui sia obbligatoria, escludendo che la mera presenza di proposte migliorative ne imponga l'attivazione.

In conclusione, l'appello viene respinto, con conferma della legittimità dell'attribuzione del punteggio tecnico e della mancata attivazione della verifica facoltativa di anomalia.

* * *

Consiglio di stato, Sez. V, 8 ottobre 2026, n. 7394

Nel procedimento di finanza di progetto, la previsione dell'art. 193, comma 10 del D. Lgs. N. 36/2023, che richiede la presentazione di un piano economico-finanziario asseverato senza individuare tassativamente i soggetti asseveratori, non priva la Stazione appaltante della facoltà di circoscrivere, con disposizione chiara della lex specialis, tali attività a istituti di credito e a determinate società.

Con la sentenza n. 7394 dell'8 ottobre 2026, il Consiglio di Stato interviene sul rapporto tra la disciplina dell'asseverazione del Piano Economico-Finanziario (PEF), prevista dall'art. 193 del D. Lgs. n. 36/2023, e le prescrizioni contenute nella *lex specialis* di gara.

La controversia riguardava una procedura di finanza di progetto nella quale l'aggiudicataria aveva presentato un PEF asseverato da un professionista persona fisica, nonostante il disciplinare richiedesse espressamente, a pena di esclusione, l'asseverazione da parte di un istituto di credito, di una società di servizi costituita da un istituto di credito oppure di una società di revisione.

Il Consiglio di Stato, riformando la decisione del Tar, ha chiarito che **l'art. 193, comma 10, del Codice dei contratti pubblici consente, ma non impone, l'asseverazione del PEF da parte di un professionista persona fisica**. La norma lascia pertanto alla Stazione appaltante la possibilità di individuare, in relazione alle caratteristiche dell'affidamento, categorie più circoscritte di soggetti abilitati all'asseverazione.

Secondo i giudici, una prescrizione chiara e inequivoca del disciplinare, non impugnata né rimossa in autotutela, costituisce un preciso autovincolo per l'amministrazione, che non può disattenderla richiamando genericamente il principio del *favor participationis*.

Particolarmente significativo è il chiarimento sul principio di tassatività delle cause di esclusione: le disposizioni che regolano il contenuto e le modalità di presentazione delle offerte non coincidono con quelle relative ai requisiti generali di partecipazione. Pertanto, ai sensi dell'art. 107, comma 1, del Codice, la non conformità dell'offerta alle prescrizioni della documentazione di gara impedisce di procedere legittimamente all'aggiudicazione.

La pronuncia conferma, dunque, **la centralità della lex specialis e il carattere vincolante delle regole che la Stazione appaltante si è autonomamente imposta**, ferma restando la necessità che tali prescrizioni rispettino i principi generali di legittimità e proporzionalità.

Ne deriva un'importante indicazione operativa: nelle procedure di project financing, gli operatori economici devono verificare non soltanto la conformità del PEF alla disciplina codicistica, ma anche il puntuale rispetto delle specifiche condizioni stabilite dal disciplinare, la cui inosservanza può determinare l'esclusione dalla gara e l'annullamento dell'eventuale aggiudicazione.

Nel caso esaminato, il Consiglio di Stato ha annullato l'aggiudicazione, rimettendo alla Stazione appaltante l'adozione di un nuovo provvedimento a favore del secondo classificato, salvi gli ulteriori adempimenti.

* * *

Consiglio di Stato, Sez. V, 12 ottobre 2026, n. 6472

L'avvalimento non può risolversi in un prestito meramente formale dei requisiti di qualificazione quando le risorse dichiarate disponibili rimangono, in concreto, nell'esclusiva organizzazione produttiva dell'impresa ausiliaria, che provvede direttamente alla realizzazione delle prestazioni oggetto dell'appalto.

Con la **sentenza n. 7462, il Consiglio di Stato** affronta una questione di particolare interesse nell'ambito della disciplina dell'avvalimento, soffermandosi sulla necessaria corrispondenza tra il contenuto del contratto di avvalimento e l'effettiva organizzazione economica e produttiva attraverso la quale l'operatore concorrente intende eseguire l'appalto.

La pronuncia assume particolare rilievo perché, superando una valutazione esclusivamente formale del contratto, riconosce la possibilità di qualificare come **simulato un avvalimento che, pur prevedendo espressamente la messa a disposizione dei requisiti e risorse, risulti in concreto funzionale a dissimulare un diverso rapporto di subfornitura**.

La controversia trae origine da una procedura di gara per la fornitura di autobus elettrici destinati al trasporto pubblico regionale, nell'ambito della quale l'impresa aggiudicataria aveva fatto ricorso all'avvalimento di una società produttrice, al fine di soddisfare i requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale richiesti dalla *lex specialis*.

Il contratto di avvalimento prevedeva la messa a disposizione dell'impresa concorrente di uno stabilimento produttivo, delle relative linee di lavorazione, delle attrezzature e delle risorse umane necessarie alla costruzione dei veicoli.

Dall'esame complessivo della documentazione di gara e dei giustificativi economici emergeva, tuttavia, una realtà sostanzialmente diversa: gli autobus sarebbero stati integralmente prodotti dall'impresa ausiliaria e successivamente acquistati dall'impresa aggiudicataria, che avrebbe assunto essenzialmente il ruolo di distributrice.

Il rapporto commerciale tra imprese si fondava, dunque, sulla compravendita dei veicoli finiti, mentre il contratto di avvalimento prevedeva un corrispettivo di appena 3.000 euro.

Il **Consiglio di Stato**, richiamando l'art. **104 del D. Lgs. n. 36/2023**, ribadisce che **l'avvalimento non può essere concepito quale strumento di acquisizione meramente documentale dei requisiti di partecipazione**. La sua funzione è quella di consentire all'operatore economico concorrente di disporre effettivamente della capacità e delle risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto, garantendo alla Stazione appaltante l'affidabilità del soggetto chiamato ad adempiere le obbligazioni contrattuali.

In questa prospettiva, assume particolare importanza l'art. 104, comma 9, del Codice, che impone verifiche sostanziali sull'effettivo impiego, durante l'esecuzione, delle risorse oggetto dell'avvalimento.

Secondo il Collegio, tuttavia **l'idoneità del contratto può essere accertata già nella fase di gara**, qualora la struttura dell'operazione economica renda evidente, sin dall'origine, l'impossibilità per l'impresa ausiliata di utilizzare concretamente le risorse dichiarate in prestito.

Nel caso esaminato, infatti, le medesime linee produttive e risorse umane formalmente messe a disposizione della concorrente dovevano necessariamente continuare ad essere utilizzate dall'impresa ausiliaria per costruire i veicoli destinati alla successiva rivendita.

Ne deriva una contraddizione insanabile tra la funzione dichiarata del contratto di avvalimento e la concreta modalità di esecuzione della fornitura.

Particolarmente significativa è l'analisi condotta dal **Consiglio di Stato sulla distinzione tra avvalimento e subfornitura**.

Mentre il primo – **avvalimento** – costituisce uno **strumento attraverso il quale il concorrente acquisisce la disponibilità della capacità e delle risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto**, la **subfornitura** configura **un rapporto negoziale nel quale un soggetto terzo realizza determinate prestazioni attraverso la propria organizzazione imprenditoriale**.

Il **Collegio** evidenzia che il ricorso alla subfornitura non può essere utilizzato per eludere la disciplina dell'avvalimento, soprattutto quando l'impresa concorrente risulti priva dei requisiti per partecipare alla procedura.

Né la coincidenza tra impresa ausiliaria e soggetto esecutore può trovare automatica giustificazione nella disciplina del subappalto. Il Consiglio di Stato richiama al riguardo l'art. 104, comma 3, del D. Lgs. n. 36/2023, relativo alle particolari ipotesi nelle quali l'ausiliaria è chiamata a eseguire direttamente le prestazioni in ragione della natura dei requisiti posseduti, precisando che tale fattispecie non ricorreva nel caso esaminato.

Viene altresì richiamato **l'art. 119 del Codice**, con particolare riferimento al divieto di affidare a terzi l'integrale esecuzione delle prestazioni appaltate. Il punto centrale della decisione non consiste, tuttavia, nell'affermare un'incompatibilità assoluta tra l'avvalimento e la subfornitura, bensì nella necessità di

verificare che il prestito delle risorse non sia soltanto apparente e che i diversi rapporti contrattuali non risultino reciprocamente contraddittori rispetto alle concrete modalità di esecuzione dell'appalto.

L'aspetto maggiormente innovativo della pronuncia risiede nella qualificazione del contratto di avvalimento come negozio simulato. Richiamando gli artt. 1414 e 1415 del c.c., il Consiglio di Stato ritiene che le parti, pur avendo formalmente stipulato un contratto di avvalimento, non avessero realmente inteso trasferire la disponibilità dei requisiti e delle risorse produttive all'impresa concorrente.

Accertata la natura simulata del contratto, il Consiglio di Stato ne esclude l'idoneità a comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione.

* * *

TAR Lombardia, Sez. IV, 7 Ottobre 2026, n. 4481

Contratti Pubblici. L'erronea indicazione di un CCNL nella legge di gara, non è causa di illegittimità in assenza di una dimostrazione tempestiva e puntuale di effetti lesivi sostanziali, nè è causa di esclusione dell'impresa aggiudicataria per essersi conformata alle prescrizioni della legge di gara

L'erronea indicazione, nella *lex specialis* di gara, del contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile al personale impiegato nell'appalto, in violazione dei criteri di rappresentatività previsti dall'art. 11 e dall'Allegato I.01 del D.Lgs. n. 36/2023, non comporta automaticamente l'illegittimità dell'intera procedura né l'esclusione dell'aggiudicatario, qualora la stazione appaltante abbia determinato il costo della manodopera sulla base delle pertinenti tabelle ministeriali e non sia stata dimostrata, mediante allegazioni tempestive e specifiche, una concreta lesione delle tutele economiche o normative dei lavoratori.

Questo è quanto affermato dal **TAR Lombardia** con la sentenza in commento.

La questione trae origine dall'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione, afferente una procedura di gara avente ad oggetto l'affidamento del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, di pulizia delle strade comunali e di gestione del centro di raccolta.

L'impresa ricorrente, con il ricorso proposto, ha eccepito: l'illegittimità della legge di gara per violazione dell'art. 11 e dell'Allegato I.01 del D.Lgs. 36/2023, in quanto la S.A aveva indicato nella legge di gara il CCNL Igiene ambientale K545, sostenendo che il contratto corretto fosse il CCNL Servizi ambientali K540, in quanto sottoscritto dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative e, utilizzato dal Ministero del Lavoro per determinare il costo medio della manodopera; per parte ricorrente tale discrasia avrebbe dovuto comportare l'annullamento dell'intera procedura di gara; **nonché l'illegittimità dell'offerta dell'aggiudicataria** nella parte in cui ha dichiarato di avvalersi del CCNL K545, erroneamente indicato dalla S.A.

Costituitasi la **S.A.** e istruita la causa, questa è stata posta in decisione.

Il **Collegio**, esaminati gli atti di giudizio, alla luce delle disposizioni contenute nell'**art. 11 del Codice dei Contratti e nell'allegato I.01** (identificazione del contratto collettivo applicabile) **ha riconosciuto che il CCNL K545 indicato nel disciplinare non rispettava i criteri normativi di rappresentatività e individuazione del contratto collettivo applicabile, ma ha, tuttavia, escluso che tale illegittimità**

determinasse automaticamente l'annullamento della gara, in quanto dalla documentazione è emerso che il costo della mano d'opera era stato determinato sulla base delle tabelle ministeriali riferite al K540.

Secondo il **TAR**, tale circostanza ha evitato una sottostima del costo del personale e garantito il riferimento ai valori economici del contratto collettivo maggiormente rappresentativo (CCNL K540), di conseguenza la base economica.

Pertanto, per il **TAR**, **l'erroneo riferimento al CCNL K545 nella legge di gara si è configurato come una irregolarità priva di effettiva portata lesiva, né ha inciso sulla posizione della ricorrente, la quale ha dichiarato di applicare il CCNL K540 e ha, altresì, attestato l'equivalenza delle tutele garantite rispetto al contratto indicato dalla stazione appaltante.**

Per quanto riguarda, invece, la posizione della ditta aggiudicataria, al fine di confutare le affermazioni di parte ricorrente, il **TAR** ha rilevato che, dagli atti di giudizio è emerso come quest'ultima si è limitata a conformarsi alle prescrizioni indicati nella documentazione di gara, ovvero al CCNL K545, erroneamente indicato dalla S.A., ma al contempo, ha determinato il costo della manodopera in coerenza con i valori risultanti dalle tabelle ministeriali di cui al CCNL K540 utilizzate dalla stazione appaltante.

Per il **Collegio**, l'offerta dell'aggiudicataria, contenendo, la corrispondenza del costo della manodopera con i valori indicati nelle tabelle ministeriali, unitamente alla dichiarazione di assorbimento del personale, ha palesato la volontà dell'operatore di assicurare ai lavoratori le medesime tutele di cui al CCNL K540; pertanto, si può, dunque, affermare che essa ha presentato elementi di incertezza ma non che sia invertebra o che sia stata modificata.

In conclusione il TAR Lombardia, sulla base delle sue esposte considerazioni, ha ritenuto legittima la legge di gara così come il provvedimento di aggiudicazione.

* * *

TAR Toscana, Sez. IV, 29 Settembre 2026, n. 1815

Contratti Pubblici. La S.A. può correggere l'offerta economica solo se la volontà del concorrente è già riconoscibile, in questa ipotesi il Codice dei Contratti ammette la possibilità di chiedere dei chiarimenti sul contenuto dell'offerta economica. Possibilità del soccorso istruttorio. Divieto di una modifica postuma dell'offerta. Art. 101, comma 3, del Codice dei Contratti.

Ove per ipotesi la volontà contrattuale della concorrente non fosse chiara, la commissione di gara deve attivare, nel rispetto del principio di buona fede e con spirito di collaborazione, il soccorso istruttorio, evitando l'esclusione dell'offerta per una mera incertezza e soprattutto evitando di modificare arbitrariamente i termini dell'offerta.

Questo è quanto affermato dal **TAR Toscana** con la sentenza in commento

La questione trae origine dalla proposizione di un ricorso avverso un provvedimento di aggiudicazione afferente una procedura di gara, avente ad oggetto una “*procedura comparativa per il rilascio di concessione demaniale marittima*”, in cui il maggior rialzo era destinato a individuare l'impresa aggiudicataria, sulla base di un 'importo a base d'asta di € 7.850,09.

Per parte ricorrente, la Commissione di gara avrebbe errato nell'attribuire all'offerta di parte ricorrente un valore economico inferiore a quello realmente proposto, penalizzandola nella graduatoria.

Nello specifico, la controversia è sorta a causa del diverso significato attribuito, da parte della Commissione di gara, **all'importo di € 23.550,27**, offerto dalla ricorrente, rappresentante il valore del rialzo del **300%** rispetto alla base d'asta; in sostanza, la società sosteneva di aver offerto un incremento pari a tre volte l'importo di partenza, mentre, secondo l'interpretazione della commissione, l'importo di € 23.550,27 rappresentava l'importo complessivo offerto, comprensivo della base d'asta e del rialzo, con conseguente calcolo di un rialzo solo del 200%.

Posta in decisione la causa, il **TAR ha accolto il ricorso** sulla base delle seguenti argomentazioni di diritto.

Il **TAR** ha ritenuto l'interpretazione dell'offerta economica adottata dalla commissione di gara erranea, illogica e non rispettosa della volontà negoziale manifestata dalla concorrente.

Secondo il **TAR adito**, dall'esame degli atti gara la commissione, con un'operazione ingiustificata e illogica avrebbe considerato l'importo di € 23.550,27 come offerta economica complessiva, riducendo il rialzo offerto a circa il 200%; mentre se è pur vero che l'importo complessivo offerto non era stato indicato, esso era desumibile da una banale operazione matematica ($€ 23.550,27 + 7.850,09$).

In ogni caso, per il **TAR adito**, ove per ipotesi la volontà contrattuale della concorrente non fosse stata chiara, la commissione avrebbe dovuto, in buona fede e con spirito collaborativo, attivare il soccorso istruttorio come dedotto nel ricorso, evitando l'esclusione dell'offerta per una mera incertezza e soprattutto evitando di modificare arbitrariamente i termini dell'offerta, applicando inspiegabilmente un rialzo del 200% in luogo di quello chiaramente espresso e rappresentato nell'offerta economica pari al 300%.

In conclusione, il **TAR Toscana** ha ritenuto meritevoli di accoglimento i motivi relativi alla valutazione dell'offerta economica con conseguente obbligo per la commissione di riassegnare il relativo punteggio all'offerta della ricorrente, considerando il rialzo offerto pari al 300%, e di riformulare la graduatoria finale.