

17 NOVEMBRE 2021

Gli obblighi dichiarativi in fase di gara.
La decisione dell'Adunanza Plenaria
del Consiglio di Stato non ha chiuso la
partita

di Enrico Campagnano
Avvocato presso il Foro di Roma



Gli obblighi dichiarativi in fase di gara. La decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato non ha chiuso la partita*

di Enrico Campagnano

Avvocato presso il Foro di Roma

Abstract [It]: L'articolo esamina il rapporto tra l'omnicomprensività delle dichiarazioni rese in sede di gara e la dichiarazione falsa, reticente ovvero omessa, focalizzando l'attenzione sulla decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 28 agosto 2020, n. 16 e sulle ulteriori evoluzioni interpretative.

Abstract [En]: The article deals with the relationship between the transparency in public procurement and the false, reticent or omitted declaration, focusing attention on the decision of the Plenary Meeting of the Council of State of 28 August 2020, no. 16 and on further interpretative evolutions.

Parole chiave: omnicomprensività delle dichiarazioni; dichiarazione falsa, omessa o reticente; esclusione automatica; obblighi dichiarativi; requisiti di ordine generale e speciale

Keywords: transparency in public procurement; false, reticent or omitted declaration; automatic exclusion from the tender; obligation to declare; general and special requirements

Sommario: **1.** L'omnicomprensività della dichiarazione e il principio di autoresponsabilità del concorrente. **2.** I gravi illeciti professionali e gli obblighi dichiarativi in corso di gara. **3.** Gli obblighi dichiarativi secondo l'Adunanza Plenaria del 28 agosto 2020, n. 16. **4.** Gli obblighi dichiarativi e il ruolo della Stazione Appaltante. **5.** I limiti dell'intervento dell'Adunanza Plenaria e la successiva evoluzione giurisprudenziale.

1. L'omnicomprensività della dichiarazione e il principio di autoresponsabilità del concorrente

Tra le cause di esclusione contemplate dall'art. 80 del d.lgs. n. 50/2016¹, la violazione degli obblighi dichiarativi relativi ai requisiti di ordine generale e speciale rappresenta uno dei settori maggiormente esposti al contenzioso amministrativo.

In disparte dall'effettiva sussistenza o meno dei requisiti, la giurisprudenza amministrativa è infatti sistematicamente chiamata a pronunciarsi sulla rilevanza espulsiva di dichiarazioni mendaci, reticenti ovvero meramente omissive poste in essere dall'operatore economico nel corso delle procedure di gara.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In dottrina, si vedano A. Nicodemo, *Gravi illeciti professionali, tutto cambia affinché nulla cambi*, in Urb. e app., 2019, 1, 110 ss.; F. Pignatiello, *False dichiarazioni e falsa documentazione*, in M.A. Sandulli e R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, II, Milano, 2019, 872 ss; P. Cerbo, *Le valutazioni riservate dell'amministrazione sull'affidabilità del concorrente negli appalti pubblici*, in Dir. Amm., fasc.3, 1 sett. 2020, pagg. 739 ss; A.G. Pietrosanti, *Sui gravi illeciti professionali previsti dall'art. 80, comma 5, lettera c) del d. lgs. n. 50/2016*, Riv. Giur. dell'Ed., fasc.4, 1 agosto 2018, pagg. 209 ss.

A tal riguardo, è opportuno premettere che, in linea generale, la normativa di settore e la singola *lex specialis* richiedono ai concorrenti di effettuare una dichiarazione omnicomprensiva di tutte le situazioni potenzialmente incidenti sul corretto svolgimento della procedura di gara.

Gli obblighi dichiarativi che gravano sui concorrenti sono naturalmente strumentali alla valutazione di competenza della Stazione Appaltante sulla moralità e affidabilità degli stessi, riguardando ogni dato o informazione comunque rilevante rispetto alla valutazione stessa.

Ancorché abbiano natura strumentale, la violazione degli obblighi dichiarativi concreta *ex se* una forma di grave illecito professionale in grado di incidere sulla partecipazione dei concorrenti.

Sul punto, viene in considerazione l'attuale formulazione dell'art. 80, c. 5, d.lgs. n. 50/2016, che contempla l'esclusione dell'operatore qualora “c) *la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità; c-bis) l'operatore economico abbia tentato di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate a fini di proprio vantaggio oppure abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione; c-ter) l'operatore economico abbia dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento ovvero la condanna al risarcimento del danno o altre sanzioni comparabili; su tali circostanze la stazione appaltante motiva anche con riferimento al tempo trascorso dalla violazione e alla gravità della stessa*”². Tale disposizione recepisce l'art. 57, c. 4, lett. i)³, della Direttiva 2014/24/UE, che consente agli Stati di membri di prevedere ipotesi di esclusione dalle procedure ad evidenza pubblica connesse alla presentazione di false dichiarazioni.

² Tale formulazione è stata introdotta dall'art. 5, c. 1, del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni, dalla Legge 11 febbraio 2019, n. 12. Prima della riforma, la sola lett. c) del comma 5 prevedeva che “c) *la stazione appaltante dimostri con mezzi adeguati che l'operatore economico si è reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità. Tra questi rientrano: le significative carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione che ne hanno causato la risoluzione anticipata, non contestata in giudizio, ovvero confermata all'esito di un giudizio, ovvero hanno dato luogo ad una condanna al risarcimento del danno o ad altre sanzioni; il tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate ai fini di proprio vantaggio; il fornire, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione ovvero l'omettere le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione*”.

³ Secondo l'art. 57 della Direttiva, “Le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere, oppure gli Stati membri possono chiedere alle amministrazioni aggiudicatrici di escludere dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni: (...) i) se l'operatore economico ha tentato di influenzare indebitamente il procedimento decisionale dell'amministrazione aggiudicatrice, ha tentato di ottenere informazioni confidenziali che possono conferirgli vantaggi indebiti rispetto alla procedura di aggiudicazione dell'appalto, oppure ha fornito per negligenza informazioni fuorvianti che possono avere un'influenza notevole sulle decisioni riguardanti l'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione”.

In relazione alla completezza e genuinità delle dichiarazioni rese in corso di gara, la lett. f-bis) del citato comma dell'art. 80 prevede inoltre l'esclusione per “f-bis) l'operatore economico che presenti nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti documentazione o dichiarazioni non veritiere”⁴.

In base alle richiamate disposizioni, che sono espressione dei principi generali di trasparenza, imparzialità e parità di trattamento degli operatori, grava sui concorrenti delle procedure ad evidenza pubblica un obbligo di assoluta trasparenza in relazione alle informazioni rilevanti per la partecipazione alla procedura. In sede applicativa, anche la giurisprudenza ha chiarito che l'operatore economico debba dichiarare situazioni ed eventi potenzialmente rilevanti ai fini del possesso dei requisiti di ordine generale di partecipazione alle procedure concorsuali, non essendo configurabile in capo all'impresa alcun filtro valutativo o facoltà di scegliere i fatti o le informazioni da dichiarare.

In tale prospettiva, il rispetto del principio di onnicomprensività della dichiarazione è indispensabile per consentire alla Stazione Appaltante di espletare, con piena cognizione di causa, le valutazioni di sua competenza⁵.

Il principio di onnicomprensività della dichiarazione⁶ è a tutti gli effetti una declinazione del principio di autoresponsabilità in materia di dichiarazioni per l'accesso a benefici pubblici cui al D.P.R. n. 445/2000, con la conseguenza che il concorrente è responsabile di eventuali errori commessi nella formulazione dell'offerta, in coerenza con esigenze di certezza e celerità dell'azione amministrativa. Tali canoni assumono un particolare rilievo nel settore dell'evidenza pubblica, in cui l'accertamento della legittima partecipazione alla gara di un concorrente è limitato all'obiettiva verifica della sussistenza dei necessari requisiti formali e sostanziali richiesti dalla normativa e dalla *lex specialis*, nonché della loro corretta allegazione e rappresentazione⁷. Costituisce tradizionalmente un corollario dei principi di

⁴ Sul punto, è pacifico che, in linea generale, “In base all'art. 75, d.P.R. 28 dicembre 2000 n. 445, la non veridicità della dichiarazione sostitutiva presentata comporta la decadenza dai benefici eventualmente conseguiti, senza che tale disposizione (per la cui applicazione si prescinde dalla condizione soggettiva del dichiarante, rispetto alla quale sono irrilevanti il complesso delle giustificazioni adottate) lasci alcun margine di discrezionalità alle Amministrazioni; pertanto, la norma in parola non richiede alcuna valutazione circa il dolo o la colpa grave del dichiarante, facendo invece leva sul principio di autoresponsabilità. Quindi, il profilo soggettivo del dichiarante non rileva in alcun modo, sicché ciò che rileva in sintesi è la non veridicità di quanto autodichiarato sotto un profilo meramente oggettivo, nel senso che è esclusivamente la non veridicità a determinare la perdita dei benefici ottenuti con l'autodichiarazione non veritiera, indipendentemente da ogni indagine dell'Amministrazione sull'elemento soggettivo del dichiarante” (T.A.R., Roma, sez. I, 23/07/2020, n. 8622).

⁵ Si veda, al riguardo, Consiglio di Stato sez. V, 16 dicembre 2019, n.8514, Cons. Stato, Sez. V, 11 aprile 2016, n. 1412; Cons. Stato, V, 25 febbraio 2015, n. 943; 14 maggio 2013, n. 2610; IV, 4 settembre 2013, n. 4455; III, 5 maggio 2014, n. 2289

⁶ In relazione all'ampiezza della dichiarazione sotto il profilo temporale, la giurisprudenza ha chiarito che “Sono irrilevanti gli illeciti commessi prima del triennio anteriore alla adozione degli atti indittivi della gara (cfr., tra le varie, Cons. Stato, V, 5 marzo 2020, n. 1605), onde non sussiste, a carico degli operatori economici concorrenti, alcun obbligo dichiarativo in proposito” (Consiglio di Stato sez. V, 08/04/2021, n.2838).

⁷ T.A.R. Campania, sez. VIII, 18/09/2020, n.3882.

autoresponsabilità e di omnicomprensività l'irrilevanza dell'elemento soggettivo, non rilevando tradizionalmente la sussistenza del dolo ovvero della colpa da parte del concorrente⁸.

2. I gravi illeciti professionali e gli obblighi dichiarativi in corso di gara

L'attuale formulazione dell'art. 80, c. 5, da lett. c) a lett. c-*quater*) del Codice, ha conferito autonomia alle ipotesi di gravi illeciti professionali rilevanti ai fini dell'esclusione che la versione precedente alla riforma del 2018 faceva rientrare nella lett. c) della disposizione.

Al fine di chiarire la sfera di operatività, soggettiva e oggettiva, dell'articolata causa di esclusione prevista dalla previgente lett. c), ai sensi dell'art. 80, c. 13, del Codice, l'ANAC ha predisposto le Linee Guida n. 6/2016 recanti *“Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice”*⁹.

Nelle Linee Guida, l'ANAC ha esaminato le singole ipotesi che la lett. c) tipizzava, soffermandosi anche sul *“(...) tentativo di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante o di ottenere informazioni riservate ai fini di proprio vantaggio; il fornire, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione ovvero l'omettere le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione”*.

Sul punto, l'ANAC ha osservato che rilevano ai fini dell'esclusione i comportamenti posti in essere dal concorrente con dolo o colpa grave volti a ingenerare nell'Amministrazione un convincimento erroneo su una circostanza rilevante ai fini della partecipazione o dell'attribuzione del punteggio. Secondo l'Autorità, la valutazione della sussistenza della gravità della colpa deve essere effettuata tenendo in considerazione la rilevanza o la gravità dei fatti oggetto della dichiarazione omessa, fuorviante o falsa e il parametro della colpa professionale. Nell'interpretazione delle disposizioni relative all'intensità delle

⁸ *“Le dichiarazioni sostitutive, incluse quelle rese ai fini dell'affidamento delle commesse pubbliche, sono rette dal principio di autoresponsabilità, per cui la Stazione Appaltante è tenuta a prendere in considerazione la loro obiettiva non rispondenza al vero, a prescindere dal dolo o dalla colpa del dichiarante, traendone le conclusioni imposte dalla legge; ciò anche alla luce della previsione dell' art. 75, d.P.R. n. 445/2000 , in forza del quale la non veridicità della dichiarazione sostitutiva presentata comporta la decadenza dai benefici conseguiti, senza che tale disposizione lasci alcun margine di discrezionalità all'Amministrazione”* (T.A.R. Lazio, sez. II, 06/03/2019, n. 3024).

⁹ Il contenuto delle Linee Guida è definito dall'art. 80, c. 13, che, come confermato dal parere del Consiglio di Stato del 3 novembre 2016, n. 2286, ne limita l'oggetto ai seguenti aspetti:

“a) l'indicazione casistica delle “significative carenze” nell'esecuzione di un precedente contratto;

b) quali sono i mezzi di prova “adeguati” per dimostrare le cause di esclusione elencate nel citato art. 80, c. 5, lett. c)”.

Nonostante si tratti di un atto indubbiamente non vincolante e meramente “promozionale” (cfr. parere reso dal Consiglio di Stato), le Linee Guida di ANAC sembrano confermare la tesi dell'odierna appellante volta a circoscrivere l'ambito di applicazione dell'art. 80, c. 5, lett. c).

Invero, con riferimento all'“Ambito Oggettivo” di applicazione, il par. II delle Linee Guida specificano che *“Rilevano quali cause di esclusione ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c) del codice gli illeciti professionali gravi tali da rendere dubbia l'integrità del concorrente, intesa come moralità professionale, o la sua affidabilità, intesa come reale capacità tecnico professionale, nello svolgimento dell'attività oggetto di affidamento”*.

dichiarazioni rese in sede di gara, l'ANAC ha poi avuto modo di specificare che “(...) *in caso di presentazione di documentazione o dichiarazioni non veritiere nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalto si applica l'art. 80, comma 1, lett. f-bis) del codice*”.

In coerenza con la lettera della disposizione di cui alla lett. f-bis), secondo l'Autorità, in presenza di una dichiarazione obiettivamente mendace in relazione a circostanze che non sono suscettibili di interpretazione, il concorrente dovrebbe essere automaticamente escluso, senza che residui in capo all'Amministrazione alcun margine di discrezionalità.

La disposizione prevede infatti una presunzione *iuris et de iure* di insuperabile inaffidabilità dell'operatore che abbia dichiarato il falso in corso di gara, con la conseguenza che, anche in un'ottica di prevenzione generale, il concorrente non potrà essere chiamato a fornire giustificazioni in ordine alla dichiarazione falsa. Valorizzando la lettera nonché la ratio della normativa appena richiamata, la giurisprudenza ha sin da subito chiarito che l'impostazione del Legislatore “(...) *intende infatti garantire la certezza delle regole di gara e la funzionalità delle selezioni pubbliche; (...) Altrimenti ragionando, si consentirebbero, in ipotesi, comportamenti opportunistici dei concorrenti, i quali pur consapevoli di inserire informazioni false, per così dire, “scommettono” sull'esito della procedura in ragione dei dati inseriti nonché del possibile difettoso controllo postumo a cura della stazione appaltante, all'evidente fine di ottenere un punteggio migliore; così falsando il regolare svolgimento della competizione già in tesi ed introducendo, altresì, in gara, un sensibile elemento di aleatorietà (dipendente dall'accertamento o meno del dato non vero a cura dell'amministrazione), il quale stride con le esigenze di certezza, celerità e funzionalità sottese alle dinamiche delle commesse pubbliche*” (cfr. TAR Lazio, sez. II, 09/11/2017, n. 11161).

Come anticipato, la riforma del 2018 ha conferito autonomia alla causa di esclusione relativa al concorrente che fornisca “(...) *anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione;*”, inserendo tale formulazione nella citata lett. c-bis.

Una prima questione sorta in relazione all'intensità degli obblighi dichiarativi riguarda la differenza tra falsa dichiarazione, omissione pura ovvero reticente dichiarazione.

Secondo un primo orientamento, vi sarebbe una differenza strutturale tra tali condotte, atteso che “*Per elementari esigenze di ragionevolezza e di proporzionalità, la mera omissione della dichiarazione circa una pregressa risoluzione di contratto subita dal concorrente non può portare quale conseguenza automatica alla sua esclusione dalla gara, dovendo semmai l'Amministrazione valutare, ai fini espulsivi, la rilevanza in concreto della fattispecie risolutoria, la quale, pur non definitiva ovvero giudizialmente contestata, può assurgere a fatto comunque deponente per la perdita di affidabilità dell'operatore economico. L'esclusione non può essere, dunque, conseguenza automatica di una mera omissione dichiarativa (in difetto di una vera dichiarazione falsa con immutatio veri o non veritiera) (...) (Consiglio di Stato, sez. III, 02/03/2020, n. 1484).*”

Secondo tale impostazione, occorre dunque distinguere l'omissione totale o parziale delle informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione dalle informazioni "fuorvianti", in grado di manipolare in positivo la scelta, le quali vanno a loro volta considerate distinte dalle informazioni false, che esprimono il massimo rilievo decettivo in quanto rappresentano direttamente una circostanza non conforme al vero¹⁰.

Un differente e più restrittivo orientamento giurisprudenziale è invece dell'avviso che debbano essere equiparate ai fini dell'esclusione automatica prevista dall'art. 80, c. 5, lett. f-*bis*), la dichiarazione omessa, reticente e non veritiera (Consiglio di Stato sez. V, 09/04/2020, n. 2332).

Secondo tale impostazione, il principio di autoresponsabilità imporrebbe l'esclusione non soltanto degli operatori che abbiano dichiarato il falso, ma anche nei confronti dei concorrenti che abbiano omesso, anche parzialmente, di dichiarare informazioni idonee ad incidere sulla scelta del contraente.

Nell'ambito di tale tesi, è possibile scorgere un orientamento ancora più restrittivo, per cui non sarebbe rilevante nelle procedure ad evidenza pubblica l'elemento soggettivo, *sub specie* di dolo o colpa, venendo in considerazione soltanto l'obiettivo inaffidabilità della dichiarazione¹¹.

Vi è infine un più recente orientamento che, valorizzando l'essenza della nozione di "falso", ha assegnato rilevanza all'elemento soggettivo, specificando che *"In tema di false dichiarazioni rese dall'operatore economico nell'ambito delle gare di appalto, va precisato che il concetto di "falso", nell'ordinamento vigente, si desume dal codice penale, nel senso di attività o dichiarazione consapevolmente rivolta a fornire una rappresentazione non veritiera. Dunque, il falso non può essere meramente colposo, ma deve essere doloso"* (Consiglio di Stato, sez. VI, 21/07/2020 n. 4660).

La sintetica ricostruzione che precede delle posizioni giurisprudenziali emerse in merito all'estensione degli obblighi dichiarativi è sintomatica di una normativa articolata ma al contempo poco tassativa, frutto di successivi interventi del Legislatore non adeguatamente coordinati.

¹⁰ Da ultimo, il Consiglio di Stato ha chiarito che *"(...) v'è omessa dichiarazione quando l'operatore economico non riferisce di alcuna pregressa condotta professionale qualificabile come "grave illecito professionale"; v'è dichiarazione reticente quando le pregresse vicende sono solo accennate senza la dettagliata descrizione necessaria alla stazione appaltante per poter compiutamente apprezzarne il disvalore nell'ottica dell'affidabilità del concorrente. Infine, la falsa dichiarazione consiste in una immutatio veri; ricorre, cioè, se l'operatore rappresenta una circostanza di fatto diversa dal vero"* (Consiglio di Stato sez. V, 22/02/2021, n.1542).

¹¹ Cfr. Consiglio di Stato , sez. IV , 28/07/2017 , n. 3765, per cui *"Nelle procedure di evidenza pubblica il c.d. falso innocuo è istituto insussistente atteso che, nelle suddette procedure, la completezza delle dichiarazioni è già di per sé un valore da perseguire perché consente, anche in ossequio al principio di buon andamento dell'amministrazione e di proporzionalità, la celere decisione in ordine all'ammissione dell'operatore economico alla selezione; pertanto, una dichiarazione che è inaffidabile perché, al di là dell'elemento soggettivo sottostante, è falsa o incompleta, deve ritenersi già di per sé stessa lesiva degli interessi considerati dalla norma, a prescindere dal fatto che l'impresa meriti sostanzialmente di partecipare; pertanto, l'intero sistema della disciplina delle procedure di evidenza pubblica poggia sulla presentazione, da parte delle imprese concorrenti, di dichiarazioni sostitutive che le vincolano in base all'elementare principio dell'autoresponsabilità e che devono essere rese con diligenza e veridicità"*.

3. Gli obblighi dichiarativi secondo l'Adunanza Plenaria del 28 agosto 2020, n. 16

Le oscillazioni giurisprudenziali che hanno caratterizzato la questione dell'estensione degli obblighi dichiarativi hanno richiesto nel 2020 l'intervento chiarificatore dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Con un'articolata ordinanza, la V Sezione¹² del Consiglio ha ampiamente ricostruito i temi essenziali della questione, evidenziando la necessità di procedere all'effettiva perimetrazione degli obblighi dichiarativi e di chiarire quali siano gli effetti connessi alla presentazione di dichiarazioni false, reticenti ovvero meramente omesse.

Al fine di fornire una risposta a tali quesiti, il primo profilo da chiarire afferisce, secondo la Sezione che ha rimesso la questione, all'interpretazione della citata lett. c-*bis*), in particolare in rapporto alla lett. f-*bis*) del comma 5 dell'art. 80 del d.lgs. n. 50/2016.

A livello letterale, la lett. c-*bis*) (precedentemente c) sembra infatti distinguere tre fattispecie di gravi illeciti professionali.

In primis, vengono in rilievo le “*informazioni*” false o fuorvianti, “*suscettibili*” di “*influenzare le decisioni*” della Stazione appaltante, ossia dotate di un'attitudine decettiva tale da sviare l'Amministrazione nell'adozione dei provvedimenti concernenti la procedura di gara.

Vi è poi la categoria delle “*omesse informazioni*”, tra le quali debbono rientrare tutte le informazioni in concreto incidenti in modo negativo sull'integrità ed affidabilità dell'operatore economico, in questo senso “*dovute*”.

Valorizzando i principi di trasparenza e di omnicomprensività della dichiarazione, la giurisprudenza, come anticipato nei precedenti paragrafi, ha chiarito che non è ammesso alcun filtro valutativo da parte del concorrente sulla rilevanza e incidenza dell'informazione sull'affidabilità, essendo tale attività riservata esclusivamente alla Stazione Appaltante¹³.

In tema di omissioni, è emerso un indirizzo giurisprudenziale che non soltanto ha equiparato il falso all'omissione ma che ha esteso, a livello oggettivo, gli oneri dichiarativi a qualunque precedente potenzialmente rilevante, tra i quali i precedenti illeciti professionali, anche non oggetto di iscrizione nel casellario ANAC e l'esclusione da altre gare, anche risalenti nel tempo.

La violazione di tale obbligo di trasparenza avrebbe imposto, secondo tale indirizzo, l'esclusione automatica dell'operatore.

¹² Cons. Stato, V, ord. 9 aprile 2020, n. 2332.

¹³ Secondo le Linee Guida dell'ANAC debbono essere dichiarati “*tutti i provvedimenti astrattamente idonei a porre in dubbio l'integrità o l'affidabilità del concorrente, anche se non ancora inseriti nel casellario informatico*” e in relazione ai quali è “*rimesso in via esclusiva alla stazione appaltante il giudizio in ordine alla rilevanza in concreto dei comportamenti accertati ai fini dell'esclusione*”.

Secondo altra giurisprudenza, non rilevarebbero invece le omissioni relative a precedenti esclusioni non iscritte al casellario ANAC, le condanne penali “minori”, le risoluzioni oggetto di transazione, l’avvio di risoluzioni in danno ancora non perfezionate e altre informazioni considerate lievemente incidenti sulla sfera di affidabilità dell’operatore¹⁴.

Un limite che invece appare oramai pacifico in relazione agli obblighi dichiarativi è di tipo temporale. Anche su questo punto è emerso un contrasto giurisprudenziale, che appare attualmente superato in favore dell’orientamento, che muove dall’art. 57 della Direttiva UE n. 24/2014¹⁵, per cui non dovrebbero essere oggetto di dichiarazione le informazioni relative ad eventi precedenti a tre anni dalla partecipazione alla procedura¹⁶.

In tale contesto, l’Adunanza Plenaria ha affrontato direttamente il tema dell’ambito di operatività degli obblighi dichiarativi e delle relative conseguenze pratiche.

In primo luogo, la Plenaria ha ribadito che la falsa dichiarazione ha un’autonoma “*attitudine a concretare, in sé, una forma di grave illecito professionale*”, non avendo l’obbligo dichiarativo funzione meramente strumentale.

Anche con riferimento al concetto stesso di falso, la Plenaria, coerente con l’interpretazione pacifica sinora affermata, ha chiarito che sussiste la falsa dichiarazione allorché la stessa si riferisca ad un dato fattuale in cui, a livello ontologico, possa effettivamente predicarsi l’alternativa vero/falso.

Diversamente, la valutazione giuridica implica invece un’intrinseca opinabilità che impedisce di far emergere un simile binomio.

A tal riguardo, il Consiglio di Stato ha ritenuto non necessario soffermarsi sui profili di differenziazione tra l’informazione falsa e quella fuorviante in ragione della coincidenza degli effetti che ne conseguono, trattandosi peraltro di operazione estremamente complessa in quanto la valutazione della Stazione Appaltante non implica soltanto l’accertamento di presupposti, ma anche considerazioni giuridiche e dunque opinabili.

Fornendo un’ulteriore fondamentale coordinata ermeneutica, il Consiglio di Stato ha evidenziato che la differente formulazione testuale della lett. c-*bis*), che richiama la nozione di false “*informazioni*” e della lett.

¹⁴ Tra le altre, Cons. Stato, Sez. V, 2 agosto 2018 n. 4790; Cons. Stato, Sez. III, 12 luglio 2018 n. 4266; T.A.R. Lombardia, Brescia, Sez. I, 5 ottobre 2018 n. 955; T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. IV, 23 marzo 2018 n. 792.

¹⁵ Si consideri al riguardo la sentenza CGUE, Sez. IV, 24 ottobre 2018, C-124/17, secondo cui “(...) ai sensi dell’articolo 57, paragrafo 7, della direttiva 2014/24, gli Stati membri determinano il periodo massimo di esclusione nel caso in cui l’operatore economico non adotti nessuna misura di cui all’articolo 57, paragrafo 6, di tale direttiva per dimostrare la propria affidabilità; detto periodo non può, se il periodo di esclusione non è stato fissato con sentenza definitiva, nei casi di esclusione di cui all’articolo 57, paragrafo 4, di tale direttiva, superare i tre anni dalla data del fatto in questione”. Anche le Linee guida ANAC n. 6/2016 e il parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato n. 2286/2016 del 26 ottobre 2016, hanno confermato il principio del triennio, formalmente previsto dall’art. 80, c. 10, in relazione tuttavia alla pena accessoria dell’incapacità a contrarre con la P.A.

¹⁶ Cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 5 marzo 2020, n.1605, Cons. Stato, Sez. V, 6 maggio 2019, n. 2895; per l’orientamento volto ad estendere oltre il triennio gli obblighi dichiarativi, si veda Cons. Stato, V, 19 novembre 2018, n. 6530.

f-bis), che fa riferimento a false “dichiarazioni” e “documentazione”, dovrebbe essere considerata irrilevante ai fini della risoluzione del concorso tra le norme che hanno un’identità di oggetto.

Invero, secondo la Plenaria, “(...) documenti e dichiarazioni sono comunque veicolo di informazioni che l’operatore economico è tenuto a dare alla stazione appaltante e che quest’ultima a sua volta deve discrezionalmente valutare per assumere le proprie determinazioni nella procedura di gara”.

Tanto premesso, secondo la Plenaria, la disciplina relativa alla presentazione di false dichiarazioni deve rinvenirsi nella lett. c) (ora c-bis) dell’art. 80, c. 5, e non nella lett. f-bis), la cui sfera di operatività dovrebbe invece essere ridotta ad ipotesi del tutto residuali.

Nel dettaglio, la Plenaria ha ritenuto sussistente, in relazione alle false dichiarazioni, un conflitto di disposizioni concorrenti, ossia le richiamate lettere c-bis) (prima soltanto c) e f-bis), per la cui risoluzione dovrebbe farsi riferimento al criterio di specialità (art. 15 c.p., erroneamente riferito dalla Plenaria alle Preleggi).

In applicazione di tale principio ermeneutico, dovrebbe attribuirsi prevalenza alla lettera c-bis) rispetto alla lett. f-bis), sulla base dell’elemento specializzante che sarebbe contenuto nella prima disposizione, consistente nel fatto che le informazioni false, al pari di quelle fuorvianti, debbano essere suscettibili, sotto il profilo finalistico e causale, di influire sull’adozione dei provvedimenti di competenza della Stazione Appaltante “sull’esclusione, la selezione o l’aggiudicazione” della procedura.

In buona sostanza, il falso, laddove “finalizzato” (per usare l’espressione della Plenaria) ad incidere sugli atti fondamentali della procedura rientrerebbe nella lett. c-bis) e non comporterebbe l’esclusione automatica prevista dalla lett. f-bis).

Per l’effetto, diversamente da quanto affermato dalla giurisprudenza prevalente sino all’adozione della sentenza in commento, l’ambito di applicazione della lettera f-bis) dovrebbe necessariamente essere circoscritto alle ipotesi, a ben vedere di difficilissima applicazione, in cui le dichiarazioni rese o la documentazione presentata in sede di gara siano obiettivamente false, senza alcun margine di opinabilità, e “non siano finalizzate all’adozione dei provvedimenti di competenza dell’amministrazione relativi all’ammissione, la valutazione delle offerte o l’aggiudicazione dei partecipanti alla gara o comunque relativa al corretto svolgimento di quest’ultima, secondo quanto previsto dalla lettera c)”.

Il falso di cui alla lett. f-bis) sarebbe dunque un falso non orientato a incidere sulle decisioni essenziali della Stazione Appaltante.

Sulla base della ricostruzione offerta, la Plenaria ha dunque concluso nel senso che “La falsità di informazioni rese dall’operatore economico partecipante a procedure di affidamento di contratti pubblici e finalizzata all’adozione dei provvedimenti di competenza della stazione appaltante concernenti l’ammissione alla gara, la selezione delle offerte e l’aggiudicazione, è riconducibile all’ipotesi prevista dalla lett. c) [ora c-bis]) dell’art. 80, comma 5, del codice dei

contratti di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50; in conseguenza di ciò la stazione appaltante è tenuta a svolgere la valutazione di integrità e affidabilità del concorrente, ai sensi della medesima disposizione, senza alcun automatismo espulsivo; alle conseguenze ora esposte conduce anche l'omissione di informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione, nell'ambito della quale rilevano, oltre ai casi oggetto di obblighi dichiarativi predeterminati dalla legge o dalla normativa di gara, solo quelle evidentemente incidenti sull'integrità ed affidabilità dell'operatore economico; la lett. f-bis) dell'art. 80, comma 5, del codice dei contratti pubblici ha carattere residuale e si applica in tutte le ipotesi di falso non rientranti in quelle previste dalla lett. c) [ora c-bis)] della medesima disposizione”.

Con una semplificazione del regime del trattamento degli oneri dichiarativi, la Plenaria ha dunque assimilato l'omessa dichiarazione delle informazioni dovute, “*in cui il disvalore si polarizza sull'elemento normativo della fattispecie*”¹⁷ ossia sulla doverosità della dichiarazione, alle false o fuorvianti informazioni rese in corso di gara “finalizzate” all'adozione dei provvedimenti relativi all'ammissione, alla valutazione dell'offerta o all'aggiudicazione.

4. Gli obblighi dichiarativi e il ruolo della Stazione Appaltante

La declinazione degli obblighi dichiarativi da parte dell'Adunanza Plenaria impone una valutazione in concreto del falso ovvero dell'omissione da parte della Stazione Appaltante per tutte le altre ipotesi previste dalle lettere c-bis), c-ter) e c-quater).

La valutazione deve appuntarsi sulla suscettibilità della dichiarazione di incidere sul processo decisionale delle fasi di ammissione dei concorrenti e di aggiudicazione della gara.

Nel dettaglio, secondo la Plenaria, la sequenza valutativa che l'Amministrazione deve compiere è la seguente: *in primis*, occorre verificare il grado di decettività della dichiarazione ovvero dell'omessa dichiarazione di informazioni dovute, dovendo la Stazione Appaltante stabilire se l'informazione fornita è obiettivamente falsa ovvero fuorviante; in secondo luogo, occorre effettuare una valutazione in ordine all'effettiva idoneità della dichiarazione a sviare le decisioni dell'Amministrazione.

Nonostante la Plenaria non si soffermi sul punto, può ritenersi che tale analisi vada condotta secondo il principio della prognosi postuma, ossia un giudizio oggettivo di tipo *ex ante* e in concreto e su base totale, considerando dunque tutti gli elementi esistenti al momento della dichiarazione, compresi quelli che l'autore non conosceva.

L'ultima valutazione che la Plenaria rimette all'Amministrazione è quella relativa all'affidabilità e all'integrità dell'operatore. Secondo il Consiglio di Stato, dunque, oltre alla concreta offensività della condotta posta in essere da parte del concorrente, la Stazione Appaltante deve compiere un'ulteriore

¹⁷ Sul punto, la pronuncia richiama la nozione, particolarmente rilevante nel settore penale dell'elemento normativo della fattispecie, in cui la disposizione rinvia, ai fini dell'individuazione della fattispecie, ad una disposizione differente, la cui puntuale individuazione non è diretta ma rimessa all'interprete.

analisi volta ad accertare se la condotta complessivamente tenuta dall'operatore economico abbia, in questo caso secondo una logica *ex post*, inciso sulla sua integrità ovvero affidabilità.

Richiamando l'art. 34, c. 2, c.p.a., espressione del principio fondamentale di separazione dei poteri, la Plenaria ha poi evidenziato che, laddove l'Amministrazione non abbia esercitato il potere-dovere di verifica della dichiarazione falsa e fuorviante di cui alle lettere da *c-bis*) a *c-quater*), è precluso al Giudice Amministrativo un intervento sostitutivo, non potendo il sindacato giurisdizionale incidere su poteri non ancora esercitati.

Spetta invece al Giudice Amministrativo, in disparte eventuali altri vizi dell'atto, il sindacato sull'esercizio del potere discrezionale da parte della Stazione Appaltante secondo gli ordinari limiti che caratterizzano tale tipo di accertamento¹⁸.

In questo senso, sarà possibile per il Giudice censurare l'eccesso di potere della valutazione, che si manifesta nell'illogicità manifesta, nell'abnormità, nel travisamento di fatto ovvero nella violazione dei principi di irragionevolezza.

Secondo la Plenaria, tale modello di tutela degli interessi degli operatori e della Stazione Appaltante sarebbe quello più coerente con la normativa europea, in particolare con l'art. 57 della Direttiva 2014/24/UE, che richiede ai fini dell'esclusione la dimostrazione, con "mezzi adeguati", che l'operatore non sia affidabile.

5. I limiti dell'intervento dell'Adunanza Plenaria e la successiva evoluzione giurisprudenziale

Esaminata in estrema sintesi la pronuncia dell'Adunanza Plenaria, è necessario segnalare alcuni profili di criticità che la stessa sembra scontare nonché soffermarsi sugli effetti che un simile orientamento rischia di produrre.

In primo luogo, la motivazione dell'Adunanza Plenaria restringe drasticamente l'operatività della lett. *f-bis*) dell'art. 80, c. 5, per vero di ampia portata e attraverso la quale il Legislatore intendeva rendere automaticamente escludente la presentazione in gara di dichiarazioni o documenti obiettivamente falsi.

Tale disposizione, nello stabilire *expressis verbis* l'esclusione dell'operatore economico "(...) *che presenti nella procedura di gara in corso e negli affidamenti di subappalti documentazione o dichiarazioni non veritiere*", costituisce un'evidente espressione del principio, assolutamente fondamentale in materia di evidenza pubblica, di prevenzione generale, che impone di intervenire prima che siano causati i danni, riducendo il più possibile il rischio che gli stessi si verifichino.

¹⁸ Anche recentemente è stato ribadito che "Il sindacato giurisdizionale sulle scelte del seggio di gara mira esclusivamente a stigmatizzare eventuali valutazioni abnormi che, proprio in quanto prive di ragionevolezza e logicità, esondino dall'ambito della convenienza, strutturalmente riservato all'apprezzamento discrezionale dell'Amministrazione, e trasmodino nell'arbitrio" (Consiglio di Stato, sez. IV, 15/04/2021, n. 3091) e "Le scelte espressione di discrezionalità amministrativa possono essere censurate in sede giurisdizionale solo in presenza delle c.d. figure sintomatiche di eccesso di potere" (T.A.R. Roma, sez. III, 08/04/2021, n.4183).

In questo senso, nel prevedere l'esclusione automatica in caso di dichiarazione obiettivamente falsa da parte dell'operatore, il Legislatore ha inteso orientare l'attività dei concorrenti, specificando con una disposizione *ad hoc* che le dichiarazioni mendaci ovvero la presentazione di documenti falsi in corso di gara determinano l'esclusione automatica dell'operatore.

Sul punto, non può essere trascurato che, oltre al principio di specialità di cui all'art. 15 del Codice Penale, il fondamento dell'interpretazione delle disposizioni normative è nell'art. 12 delle stesse Preleggi, per cui *“Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse e dalla intenzione del legislatore”*.

La valorizzazione della portata immediatamente escludente del falso, prevista dalla lett. f-bis) e avallata dalla precedente giurisprudenza maggioritaria, è peraltro in linea con i principi fondamentali di omnicomprensività e trasparenza delle dichiarazioni rese in gara.

Aderendo alla tesi del Consiglio di Stato, i citati principi rischiano di essere frustrati, atteso che l'attribuzione all'Amministrazione del potere discrezionale di valutazione in ordine all'incidenza del falso sulla gara rischia obiettivamente di mettere alcuni operatori in condizione di “scommettere” sulla gara fornendo dichiarazioni mendaci e falsi documenti. Un effetto contrario o comunque non coerente con quanto il Legislatore sembra aver inteso prevedere attraverso l'introduzione della lett. f-bis) da parte dell'art. 49, c. 1, lett. e), p. 1), del D. Lgs. 19 aprile 2017, n. 56.

A livello logico-giuridico, del resto, non sembra che l'applicazione del principio di specialità debba necessariamente condurre, come sostenuto dalla Plenaria, all'applicazione dell'art. c-bis) alla falsa dichiarazione resa in sede di gara laddove *“finalizzata”* ad incidere sul corretto andamento della procedura. Invero, è anzitutto dubbio se possa considerarsi effettivamente un elemento specializzante il fatto che, a differenza di quanto previsto dalla lett. f-bis), nella lett. c-bis (prima c) *“le informazioni false, al pari di quelle fuorvianti, sono finalizzate all'adozione dei provvedimenti di competenza della Stazione Appaltante “sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione” e concretamente idonee ad influenzarle”* (par. 18 della sentenza).

Posto che appare del tutto condivisibile quanto affermato dalla Plenaria in ordine al rapporto tra il vero e il falso, il rapporto di specialità tra le due disposizioni non sembra così pacifico.

In primis, è necessario rilevare che la Plenaria, in relazione alla lett. c-bis) richiama ripetutamente *“informazioni” “finalizzate all'adozione dei provvedimenti di competenza dell'amministrazione (...)”*, nonostante la stessa lettera c-bis) non contenga una caratterizzazione teleologica bensì causale del falso.

La formulazione letterale della disposizione stabilisce infatti la possibilità di escludere l'operatore in caso di presentazione di *“informazioni suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione (...)”*. Non sembra che una simile disposizione sia volta a valorizzare la dimensione finalistica

dell'informazione falsa, fuorviante ovvero omessa, quanto la concreta idoneità, sotto il profilo causale, di tali condotte ad incidere sul processo decisionale della Stazione Appaltante.

A ben vedere, il passaggio fondamentale della Plenaria sembra essere quello della totale assimilazione tra i concetti di informazioni (di cui alla lett. c-*bis*) e quelli di dichiarazioni e documenti (di cui alla lett. f-*bis*). Da tale perfetta equipollenza discende l'applicazione del principio di specialità secondo l'impostazione della Plenaria, per cui la lett. c-*bis* (prima c) dovrebbe prevalere e trovare applicazione al falso finalizzato ad incidere sulle decisioni dell'Amministrazione.

Ora, se è vero, come afferma il Consiglio di Stato, che le dichiarazioni e i documenti (richiamati dalla lett. f-*bis*) recano sempre informazioni, è anche vero che le dichiarazioni e i documenti presentati in gara sono direttamente finalizzati ad ottenere l'affidamento della commessa pubblica, essendo volti a dimostrare l'affidabilità e la moralità dell'operatore. Ecco dunque che anche in relazione alle dichiarazioni e ai documenti di cui alla lett. f-*bis*) è agevolmente rinvenibile il profilo teleologico, che secondo la Plenaria sarebbe l'elemento specializzante della lett. c-*bis*).

Tanto rilevato, sembra che la lett. f-*bis*), nel prevedere l'esclusione automatica dell'operatore che effettui false dichiarazioni (in ordine al possesso di requisiti di ordine generale ovvero speciale) ovvero che presenti falsi documenti, si riferisca alle specifiche ipotesi in cui sia effettuata, senza alcun margine di opinabilità o valutazione giuridica, una dichiarazione obiettivamente mendace.

Riguardate in questa prospettiva, potrebbe addirittura ritenersi "speciale" tra le due disposizioni proprio la lett. f-*bis*), in quanto si potrebbe sostenere che, mentre l'esclusione facoltativa di cui alla lett. c-*bis*) si riferisce a informazioni, genericamente intese, che hanno una potenziale incidenza causale sulla decisione dell'Amministrazione, la falsa dichiarazione e il documento falso comportano, secondo un'insuperabile presunzione *iuris et de iure* imposta dal Legislatore, l'esclusione automatica dell'operatore economico.

Anche a livello letterale, la nozione di informazione, che determina il mettere qualcuno a conoscenza di un fatto, è più generica di quella di documento ovvero di dichiarazione negli appalti pubblici, che comporta un'assunzione diretta di responsabilità da parte del dichiarante.

Si consideri altresì che, a livello logico, non si comprende per quale ragione una condotta più offensiva, quale la presentazione di un falso qualificato e "finalizzato" all'aggiudicazione, dovrebbe essere trattato in modo meno severo da parte dell'ordinamento rispetto ad un falso dichiarativo generico, che dovrebbe invece condurre all'esclusione automatica secondo la lett. f-*bis*).

Tanto a livello letterale quanto sotto il profilo logico-giuridico, la soluzione adottata dal Consiglio di Stato non sembra dunque pienamente convincente.

D'altra parte, la stessa Plenaria, all'esito del ragionamento, è costretta ad affermare che secondo l'impostazione adottata, "(...) l'ambito di applicazione della lett. f-*bis*) viene giocoforza a restringersi alle ipotesi – di

non agevole verificaçione – in cui le dichiarazioni rese o la documentazione presentata in sede di gara siano obiettivamente false, senza alcun margine di opinabilità, e non siano finalizzate all'adozione dei provvedimenti di competenza dell'amministrazione (...)".

In buona sostanza, lo stesso Consiglio di Stato ha evidenziato che l'interpretazione offerta rischia di condurre ad un'*interpretatio abrogans* della lett. f-bis), che pure è di chiara formulazione e volta a sanzionare sempre il falso, risultando a dir poco complesso immaginare un falso relativo a documenti o dichiarazioni che non siano funzionali all'adozione dei provvedimenti da parte della Stazione Appaltante.

È a questo punto opportuno soffermarsi su alcune possibili conseguenze pratiche dell'orientamento fatto proprio dalla Plenaria, tanto in relazione al falso quanto con riguardo all'omissione di un'informazione dovuta, per cui occorrerebbe sempre rimettere la valutazione di incidenza alla Stazione Appaltante.

Come si è accennato, in disparte il possibile contrasto con i principi di omnicomprensività e trasparenza della dichiarazione nonché il superamento per via interpretativa della chiara lettera f-bis), una simile soluzione rischia obiettivamente di ampliare il contenzioso giudiziario in materia di false dichiarazioni.

Invero, mentre secondo il precedente orientamento prevalente, il falso comportava l'esclusione automatica già in sede giudiziale, nella nuova impostazione un simile accertamento giudiziale comporta l'annullamento dell'aggiudicazione e impone, al contempo, una nuova valutazione da parte della Stazione Appaltante. È facilmente immaginabile che, nonostante il margine di discrezionalità che ne caratterizza l'esercizio¹⁹, la riedizione del potere da parte dell'Amministrazione in ordine all'incidenza del falso o dell'omissione sarà oggetto di contestazione da parte del concorrente escluso ovvero dal secondo classificato, con la conseguenza che le parti saranno costrette a tornare dinanzi al Giudice Amministrativo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, sembra che i limiti di una normativa eccessivamente articolata abbiano creato una difficoltà interpretativa di non agevole soluzione.

Le citate difficoltà interpretative sembrano aver nuovamente condotto una parte della giurisprudenza successiva alla Plenaria ad adottare un'impostazione maggiormente restrittiva, volta all'assimilazione, *quoad effectum*, tra il falso e la dichiarazione obbligatoria omessa.

In questo senso, il T.A.R. Lazio, sez. II, 01/02/2021, n.1328, ha ribadito la "*equiparabilità, ai fini dell'esclusione automatica prevista dal citato art. 80, comma 5, lett. f bis), della dichiarazione omessa (o reticente) rispetto a quella non veritiera*".

¹⁹ In giurisprudenza, è pacifico che il provvedimento espressione di discrezionalità dell'Amministrazione è "(...) *non sindacabile in via generale dal giudice della legittimità, salvo che in ipotesi di eccesso di potere, nelle sue varie forme sintomatiche, quali la manifesta illogicità, la manifesta irragionevolezza, l'evidente sproporzionalità e il travisamento*" (Consiglio di Stato, sez. II, 31/05/2021, n. 4143).



Lo stesso Consiglio di Stato, in una recente sentenza sembra aver corretto il tiro rispetto a quanto statuito dall'Adunanza Plenaria, osservando che “*In sede di gara pubblica la falsità (informativa, dichiarativa ovvero documentale) ha attitudine espulsiva automatica oltreché (potenzialmente e temporaneamente) ultrattiva (...)*”, specificando altresì che la falsità va equiparata alla “*manipolazione fuorviante*” ai fini dell'esclusione automatica (Consiglio di Stato, Sez. III, 01/06/2021, n. 4201).

In entrambi i casi appena richiamati, la lett. f-*bis*) è stata nuovamente valorizzata nella prospettiva che sembra effettivamente più coerente con *ratio* general-preventiva che ha indotto il Legislatore a sanzionare con l'esclusione automatica le false dichiarazioni e la presentazione di documenti falsi.

Considerate le incertezze che generano i conflitti tra norme e la rilevanza del settore in cui il conflitto descritto nella presente trattazione è sorto, sembra a questo punto indispensabile un nuovo intervento correttivo da parte del Legislatore nazionale.