

Consiglio di Stato, Sez. V, Sentenza n. 3508 del 5 maggio 2026

Appalti pubblici – Cause di esclusione facoltativa – Irregolarità fiscale non definitivamente accertata – Certificazioni tributarie contrastanti di diverse sedi territoriali – Prevalenza della certificazione più recente

Publicato il 05/05/2026

N. 03508/2026REG.PROV.COLL.

N. 01224/2026 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 1224 del 2026, proposto da (...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

(...), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati (...), (...), con domicilio eletto presso lo studio (...) in Roma, (...);

nei confronti

(...), rappresentato e difeso dall'avvocato (...), con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) n. 66/2026.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di (...) e di (...);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 aprile 2026 il Cons. Roberto Michele Palmieri e uditi per le parti gli avvocati (...), (...) e (...);

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. (...) ha indetto la procedura ad evidenza pubblica “a procedura telematica aperta su due lotti per l'appalto di manutenzione ordinaria programmata e correttiva degli apparati antincendio e delle porte tagliafuoco del sedime aeroportuale dell'aeroporto “L. Da Vinci” di Fiumicino e dell'area Cargo”.

Alla gara hanno partecipato sette operatori economici, ivi inclusa (...) (di seguito, anche: la società) e l'aggiudicataria (...).

In data 16.4.2025 la Commissione all'uopo nominata ha valutato, in applicazione del previsto metodo dell'inversione procedimentale, le offerte tecniche ed economiche presentate dai concorrenti, valutazione all'esito della quale la ricorrente si è classificata al secondo posto in graduatoria.

Sostiene la società che l'aggiudicataria non sarebbe in regola con il pagamento di imposte e tasse in ragione di due gravi violazioni non definitivamente accertate, mai dichiarate dalla stessa negli atti di gara e conosciute da (...) solo all'esito della formale comunicazione dall'interpellata (in sede di verifica dei requisiti) Agenzia delle Entrate. La stazione appaltante, tuttavia, anziché escludere l'aggiudicataria dalla gara, ha disposto l'aggiudicazione in suo favore.

Tale atto, e quelli ad essi correlati, sono stati impugnati dalla società con ricorso proposto innanzi al TAR Lazio, con richiesta di annullamento della disposta aggiudicazione, e con ulteriore domanda di subentro nel contratto eventualmente stipulato, ovvero, in difetto, con richiesta di risarcimento del danno per equivalente monetario. Il tutto con vittoria delle spese di lite. Costituitesi in giudizio, l'Amministrazione resistente e la controinteressata hanno chiesto il rigetto del ricorso, con vittoria delle spese di lite. Con sentenza n. 1066/26 il TAR Lazio ha respinto il ricorso.

Avverso tale statuizione giudiziale la società ha interposto appello, affidato ai seguenti motivi di gravame, appresso sintetizzati: 1) *error in iudicando*;

violazione dell'art. 95 d. lgs. n. 36/23 e dell'art. 2699 c.c.; 2) *error in iudicando*;

violazione dell'art. 95 d. lgs. n. 36/23 e dell'art. 8 c.p.a.; 3) *error in iudicando*;

violazione dell'art. 95 d. lgs. n. 36/23; 4) *error in iudicando*; difetto di giurisdizione; 5) *error in iudicando*; violazione dell'art. 95 d. lgs. n. 36/23; 6) *error in iudicando*; violazione dell'art. 95 d. lgs. n. 36/23; 7) *error in iudicando*;

violazione dell'art. 95 d. lgs. n. 36/23; 8) *error in iudicando*; violazione dell'art. 98 d. lgs. n. 36/23; 9) *error in iudicando*; violazione dell'art. 98 d. lgs. n. 36/23.

Ha chiesto pertanto, in accoglimento dell'appello, e in riforma dell'impugnata sentenza, l'annullamento degli atti impugnati in primo grado, reiterando altresì la domanda di risarcimento in forma specifica, ovvero, in subordine, per equivalente monetario. Il tutto con vittoria delle spese di lite. Costituitisi in giudizio (...) e (...) hanno chiesto il rigetto dell'appello, con vittoria delle spese di lite. All'udienza pubblica del 16.4.2026 l'appello è stato trattenuto in decisione.

2. L'appello è infondato.

3. Con i primi otto motivi di gravame (atto di appello, pp. 8 – 38), che possono essere esaminati congiuntamente, per comunanza delle relative censure, l'appellante muove una serie di contestazioni, che discenderebbero – *in thesi* – dalla asserita: *“illegittimità dell'aggiudicazione a cagione della falsa dichiarazione resa dall'aggiudicataria in merito proprio alla regolarità fiscale formalmente dichiarata nel DGUE laddove, per l'appunto, ha dichiarato di non aver violato i suoi obblighi relativi al pagamento di tasse e imposte”* (atto di appello, p. 27).

Ad avviso dell'appellante, la mancata esclusione dell'aggiudicataria riposerebbe in un'errata lettura delle dichiarazioni rese da quest'ultima in sede di partecipazione alla gara, avendo essa falsamente dichiarato l'insussistenza di obblighi relativi al pagamento di tasse e imposte.

In termini correlati, la società lamenta che: *“il primo Giudice si è spinto al punto di valutare Esso stesso la situazione fiscale dell'aggiudicataria, a tal punto, però, da oltrepassare il limite esterno della propria giurisdizione, arrivando di fatto a sostituirsi ad (...). Il primo Giudice, infatti, anziché prendere atto di quanto espresso dai documenti posti al suo vaglio e dei correlati confini del proprio sindacato, ha di fatto analizzato la situazione fiscale dell'aggiudicataria, valutando se, in che modo e quando siano state assolte, o meno, le obbligazioni tributarie gravanti in capo a quest'ultima”* (atto di appello, p. 26).

Inoltre, l'appellante argomenta che: *“l'eventuale accertamento incidentale della correttezza, o meno, delle risultanze espresse dall'Agenzia delle Entrate, non poteva che transitare attraverso apposita domanda articolata, inevitabilmente, nelle forme del ricorso incidentale”* (atto di appello, p. 13).

Infine, l'appellante deduce comunque il difetto di istruttoria e di motivazione, atteso che: *“il certificato dell'Agenzia delle Entrate acquisito da (...) in sede di verifica dei requisiti era ed è ... attendibile o, quantomeno, idoneo a restituire una situazione di irregolarità fiscale”* (atto di appello, p. 24).

Ciò ridonderebbe, ad avviso dell'appellante: *“... in una aggiudicazione illegittima quantomeno per difetto di motivazione, attesa la radicale assenza di qualsivoglia indicazione all'iter logico giuridico che ha condotto alla scelta di aggiudicare l'appalto nonostante la sussistenza di violazioni gravi non definitivamente accertate che contribuiscono a minare l'affidabilità dell'operatore economico”* (atto di appello, p. 33).

4. Le censure sono tutte infondate.

5. Ai sensi dell'art. 95, comma 2, d.lgs. n. 36/23: *“la stazione appaltante esclude [...] un operatore economico qualora ritenga che lo stesso ha commesso gravi violazioni non definitivamente*

accertate agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse o contributi previdenziali. Costituiscono gravi violazioni non definitivamente accertate in materia fiscale quelle indicate nell'allegato II.10".

Tale norma prosegue poi nel senso che: *"Il presente comma non si applica quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o sanzioni, oppure quando il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, purché l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta, oppure nel caso in cui l'operatore economico abbia compensato il debito tributario con crediti certificati vantati nei confronti della pubblica amministrazione".*

L'art. 4, comma 1, dell'allegato II.10 al d.lgs. n. 36/23 stabilisce che le violazioni gravi e non definitivamente accertate si considerano tali (e pertanto sono apprezzabili dalla stazione appaltante, ai fini della soltanto eventuale e motivata esclusione) *"quando siano decorsi inutilmente i termini per adempiere all'obbligo di pagamento e l'atto impositivo o la cartella di pagamento siano stati tempestivamente impugnati".*

6. Così individuata la normativa di riferimento, e venendo ora alla fattispecie in esame, è ben vero che l'Agenzia delle Entrate, sede di Roma, ha trasmesso una certificazione dalla quale è persa emergere l'esistenza a carico della controinteressata di violazioni gravi, non definitivamente accertate, relative a due accertamenti unificati notificati nel 2016, in relazione ai periodi d'imposta 2008 e 2009.

Nondimeno, tale certificazione contrasta con quella – prodotta dall'aggiudicataria in uno alla domanda di partecipazione alla gara – con cui l'Agenzia delle Entrate, sede di Bari, ha attestato in data 11.12.2024 (con scadenza l'11.6.2025) l'insussistenza, in capo all'aggiudicataria, di irregolarità fiscali sia definitivamente che non definitivamente accertate.

7. Il punto è dirimente, non comprendendosi in qual modo, e per quale ragione, l'Amministrazione non avrebbe dovuto tenerne conto ai fini in esame.

Inoltre, trattandosi di atto proveniente da una pubblica amministrazione, esso è munito di fede privilegiata, esonerando la stazione appaltante da ulteriori accertamenti.

In particolare, in presenza di atti a contenuto difforme, provenienti da due articolazioni territoriali della medesima Agenzia delle Entrate, l'antinomia non può che essere risolta in favore della certificazione proveniente dall'Agenzia delle Entrate, sede di Bari, in quanto attestante una situazione più recente di quella contenuta nella certificazione proveniente dalla sede di Roma. 8. Tale certificazione attesta dunque la bontà dell'agere della stazione appaltante, che avendo riscontrato il puntuale adempimento, da parte dell'aggiudicataria, degli obblighi di natura fiscale, ha dato corso agli ulteriori adempimenti previsti dalla legge di gara. 9. In particolare, non rileva in questa sede indagare – come invece preteso dall'appellante – quale sia stata la causa dell'antinomia esistente tra le due suddette certificazioni. È probabile – non essendo il relativo assunto stato revocato in dubbio dall'appellante – che ciò sia dipeso da un disallineamento tra i sistemi informativi in uso all'Agenzia delle Entrate, come dichiarato da (...) Nondimeno, la questione è

irrilevante in questa sede, dovendo il conflitto in esame risolversi nel senso della prevalenza della certificazione contenente attestazioni più attuali, rispetto a quella avente ad oggetto attestazioni più risalenti nel tempo.

10. Alla stessa stregua, è irrilevante indagare se l'adempimento sia stato parziale o totale, deponendo la certificazione proveniente dall'Agenzia delle Entrate, sede di Bari, nel senso dell'insussistenza di qualsivoglia pendenza di natura fiscale, sia definitivamente sia non definitivamente accertata.

11. Non si vede poi l'interesse (art. 100 c.p.c.) che avrebbe dovuto animare l'aggiudicataria in punto di proposizione del ricorso incidentale, al fine di contrastare le risultanze dell'attestazione proveniente dall'Agenzia delle Entrate, sede di Roma, potendo l'aggiudicataria senz'altro far affidamento su quella, di tenore eguale e contrario, proveniente dalla sede di Bari, che attestava invece l'insussistenza di qualsivoglia pendenza di natura fiscale.

Pertanto, l'aggiudicataria non aveva interesse ad impugnare una determinazione a sé favorevole, rientrando la confutazione della tesi di parte appellante – volta a contestare la sua regolarità fiscale – senz'altro nel perimetro della propria attività difensiva.

12. In termini correlati, non si vede quale altro adempimento istruttorio e/o motivazionale l'Amministrazione avrebbe dovuto spendere in sede di aggiudicazione, essendo dirimente – nel senso della sua legittimità – l'attestazione di regolarità fiscale proveniente dall'Agenzia delle Entrate, sede di Bari, riferita ad un periodo che copre tutto l'arco della procedura di gara. 13. Infine, è appena il caso di soggiungere che il giudice di prime cure, nel valutare l'ambito di applicazione della predetta certificazione dell'Agenzia delle Entrate, sede di Bari, non ha in alcun modo superato il perimetro della propria giurisdizione, essendosi unicamente limitato a verificare il rispetto, da parte della stazione appaltante, della previsione di cui al cennato art. 95 2° comma d. lgs. n. 36/23, e dunque a scrutinare termini positivi la legittimità della disposta aggiudicazione. Atto, quest'ultimo, rispetto al quale sussiste pacificamente la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 133 comma 1 lett. e) n. 1 c.p.a. 14. Alla luce di tali considerazioni, i suddetti motivi di gravame sono infondati, e vanno dunque disattesi.

15. Va infine disatteso l'ultimo motivo di gravame, con il quale l'appellante lamenta che la verifica di regolarità fiscale: *“sia avvenuta in maniera del tutto deficitaria – e, pertanto, inidonea a garantire quei canoni di imparzialità e trasparenza che, invece, sono stati opportunamente rievocati dal Legislatore nelle ipotesi, quali la presente, in cui la Stazione appaltante decida di invertire le fasi di valutazione delle offerte”* (atto di appello, p. 39).

Sul punto è dirimente la considerazione secondo cui, anche invertendo l'ordine di esame seguito dall'Amministrazione (esame delle offerte eseguito prima della verifica dell'idoneità degli offerenti), il risultato sarebbe stato comunque il medesimo, attestando la presenza di un offerente in possesso di un'attestazione rilasciata dal competente ufficio fiscale, comprovante l'insussistenza di ogni e qualsivoglia profilo di irregolarità fiscale.

16. Conclusivamente, l'appello è infondato.

Ne consegue il suo rigetto.

17. Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

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

Condanna l'appellante al rimborso delle spese di lite sostenute dalle parti appellate, che si liquidano, per ciascuna di esse, in € 4.000 per onorario, oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2026, con l'intervento dei magistrati:

Diego Sabatino, Presidente
Stefano Fantini, Consigliere
Giuseppina Luciana Barreca, Consigliere
Elena Quadri, Consigliere
Roberto Michele Palmieri, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Roberto Michele Palmieri

IL PRESIDENTE

Diego Sabatino

IL SEGRETARIO