



**News n. 80 del 19 settembre 2025  
a cura dell'Ufficio del massimario**

Non è incostituzionale l'esclusione dalla gara dell'operatore per gravi violazioni fiscali, definitivamente accertate, di importo superiore a 5.000 euro.

**Corte costituzionale, 28 luglio 2025, n. 138 – Pres. Amoroso, Red. D'Alberti**

**Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Esclusione automatica dalla gara – Gravi violazioni fiscali definitivamente accertate – Determinazione della soglia di gravità per relationem – Ragionevolezza – Proporzionalità – Questione infondata di costituzionalità**

*È infondata, in relazione all'articolo 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nella parte in cui prevede che le violazioni definitivamente accertate rispetto agli obblighi fiscali si considerano gravi e costituiscono causa di esclusione dell'operatore dalla partecipazione alla procedura d'appalto se comportano un omesso pagamento superiore all'importo di cui all'art. 48-bis, commi 1 e 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 (attualmente pari a cinquemila euro). (1)*

(1) I. – Con la sentenza in epigrafe la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale rimessa dal Consiglio di Stato, sez. III, con ordinanza 11 settembre 2024, n. 7518 (in *Foro it.*, 2024, III, 628, con nota di AMORELLI, nonché oggetto della News UM n. 106 del 25 novembre 2024, cui si rinvia per ogni approfondimento). La questione riguardava la previsione di cui all'art. 80, comma 4, secondo periodo, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (disciplina oggi riprodotta dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), secondo cui costituisce causa di esclusione automatica dalla gara la circostanza dell'avvenuto accertamento, in via definitiva, di gravi irregolarità fiscali da parte dell'operatore economico, laddove il concetto di «gravità» viene determinato *per relationem*, mediante rinvio alla soglia di cui all'art. 48-bis, commi 1 e 2-bis, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, attualmente stabilita in cinquemila euro.

II. – Questa, in sintesi, è l'articolazione dell'apparato argomentativo:

- a) con riferimento alla richiesta di una pronuncia additiva di principio, formulata dal giudice rimettente (che propone la seguente formulazione «costituiscono gravi violazioni definitivamente accertate quelle che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis, commi 1 e 2-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602 e che, in ogni caso, sono correlate al valore dell'appalto») e ritenuta inammissibile dall'Avvocatura dello Stato, la Corte ha rammentato che l'ordinanza di rimessione non è vincolante nei suoi confronti e che, ove ritenga fondata la questione sollevata, rimane libera di individuare le pronunce più idonee alla *reductio ad legitimitatem* della disposizione censurata (sono richiamate, al riguardo, le sentenze Corte cost. 22 marzo 2024, n. 46, in *Repertorio Foro Italiano* 2024, in *Guida al dir.*, 2024, 18, 66; 8 febbraio 2024, n. 12, in *Repertorio Foro Italiano* 2024; 14 dicembre 2023, n. 221); d'altra parte, ai fini dell'ammissibilità del giudizio, è sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni «costituzionalmente adeguate», non ostando all'esame nel merito delle censure l'assenza di una soluzione a rime obbligate (sul punto, si richiamano le sentenze Corte cost. 14 aprile 2022, n. 95, in *Foro it.* 2022, I, 2323, in *Dir. pen. e proc.* 2022, 728, in *Giur. costit.* 2022 e in *NJus* 14 aprile 2022, con nota di FAILLACI; 1° febbraio 2022, n. 28; 26 marzo 2021, n. 48; 13 aprile 2021, n. 63, 26 novembre 2020, n. 252; 8 marzo 2019, n. 40);
- b) alla disamina del merito è anteposta una ricostruzione del quadro normativo in relazione al requisito della regolarità fiscale, richiesto per la partecipazione a gare per l'affidamento di contratti pubblici:
- b1) il legislatore europeo, con la direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, aveva inizialmente lasciato liberi gli Stati membri di configurare la regolarità fiscale quale requisito di partecipazione ad una gara pubblica;
- b2) il legislatore italiano, nell'esercizio della discrezionalità riconosciutagli dalla normativa europea, aveva stabilito l'esclusione dalle gare dell'operatore che aveva commesso «violazioni definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e delle tasse» ex art. 38, comma 1, lett. g), d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163; in seguito, con l'art. 4, d.l. 13 maggio 2011, n. 70, il legislatore aveva specificato che le suindicate violazioni dovessero essere «gravi»;
- b3) il quadro europeo è mutato in seguito all'emanazione della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, che, all'art. 57, paragrafo 2, impone agli Stati membri di prevedere l'esclusione dalle gare degli operatori economici che non hanno ottemperato agli obblighi fiscali, nel caso in cui la violazione sia stata definitivamente accertata; al paragrafo 3, la citata disposizione consente tuttavia agli Stati membri di derogare all'esclusione obbligatoria nel caso in cui la stessa risulti chiaramente sproporzionata e, in particolare, per il mancato pagamento di piccoli importi; contestualmente, la direttiva rimette agli Stati membri la decisione di configurare le violazioni non definitivamente accertate quali cause di esclusione automatiche o facoltative; in entrambe le fattispecie (violazioni definitivamente accertate;

violazioni non definitivamente accertate), la causa di esclusione non è comunque applicabile nel caso in cui l'operatore abbia pagato gli importi dovuti o si sia impegnato a farlo;

b4) dal momento che il d.lgs. n. 50/2016, nel recepire la suddetta direttiva, non aveva introdotto alcuna disciplina delle violazioni fiscali non definitivamente accertate, la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano;

b5) dopo un iniziale intervento correttivo, l'attuale disciplina di cui all'art. 80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 (come modificato dalla l. 23 dicembre 2021, n. 238) distingue il trattamento delle violazioni definitivamente accertate, che si considerano gravi e comportano l'esclusione obbligatoria dalla gara se di importo superiore a quello stabilito dall'art. 48-bis d.P.R. n. 602/1973, dal trattamento delle violazioni non definitivamente accertate, la cui definizione di gravità è rimessa ad un decreto del Ministero dell'Economia delle Finanze e che «in ogni caso devono essere correlate al valore dell'appalto e comunque di importo non inferiore a 35.000 euro»;

c) alla trattazione delle questioni è altresì anteposto un breve richiamo alla giurisprudenza in materia di ragionevolezza e proporzionalità, canoni invocati come violati dalla disposizione censurata secondo la ricostruzione del giudice rimettente; in particolare:

c1) sussiste lesione del principio di ragionevolezza quando si accerti una intrinseca irrazionalità tra lo scopo perseguito dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata (in proposito, si richiamano Corte cost. sentenze 26 luglio 2022, n. 195, in *Foro it., Rep. 2023*, voce *Cittadinanza*, n. 42; con nota di C. TONOLA; 19 maggio 2022, n. 125, in *Giur. costit. 2022*, 1368; 11 gennaio 2019, n. 6, in *Foro it. 2019*, I, 723, con nota di D'AURIA, in *Giur. costit. 2019*, 19, con nota di BUZZACCHI, MONTALDO, in *Riv. Corte conti 2019*, 1, 188, con nota di MORGANTE e in *Regioni 2019*, 324, con nota di DEMURO, GUELLA);

c2) nel caso in cui, tramite la disposizione, il legislatore operi un contemperamento tra due diritti, il giudizio di ragionevolezza si avvale del test di proporzionalità, il cui superamento è subordinato al ricorrere di tre condizioni: l'imposizione di oneri deve essere idonea rispetto ai fini perseguiti; deve essere scelta la misura meno restrittiva dei diritti oggetto di bilanciamento; tali oneri non devono essere sproporzionati (si richiamano, sul punto, sentenze Corte cost. 24 gennaio 2023, n. 5, in *Foro it., 2023*, I, 1361; 25 luglio 2022, n. 188; 21 febbraio 2019, n. 20; 13 gennaio 2014, n. 1);

d) alla luce delle predette coordinate, la Corte procede ad effettuare il test di ragionevolezza e proporzionalità della disposizione censurata, il cui esito è positivo, in quanto:

d1) la previsione dell'automatica esclusione dell'operatore in caso di violazioni fiscali definitivamente accertate di importo pari o superiore alla soglia di cui al d.P.R. n. 602/1973 si rivela idonea allo scopo perseguito dal legislatore, ossia quello di assicurare l'integrità, la correttezza e l'affidabilità dei concorrenti, contestualmente inducendo gli operatori al regolare

assolvimento degli obblighi fiscali; la predeterminazione della soglia di gravità risponde al duplice obiettivo di garantire il *favor participationis*, attribuendo attitudine selettiva e scriminante alle violazioni fiscali più rilevanti, e al contempo di garantire la parità di trattamento, ancorando l'esclusione ad un importo predefinito e preventivamente noto agli operatori; per tale via, è altresì assicurata la "parità delle armi" degli operatori, che possono confidare nell'esclusione della gara del concorrente inadempiente rispetto agli obblighi fiscali (sui principi di trasparenza e di parità di trattamento è richiamata Corte di giustizia UE, sez. VIII, 26 settembre 2024, C-403/23 e C-404/23, Luxone, oggetto della News UM. N. 98 del 23 ottobre 2024);

d2) la misura è altresì necessaria alla luce della normativa europea, che obbliga gli Stati membri a prevedere l'esclusione degli operatori che abbiano commesso violazioni definitivamente accertate e disciplina in termini rigorosi il regime derogatorio che gli Stati membri possono prevedere;

d3) anche se il d.P.R. n. 602/1973 risponde a finalità non sovrapponibili a quelle perseguite dal codice dei contratti pubblici, la soglia di cui all'art. 48 bis, commi 1 e 2 bis può trovare applicazione anche al fine di selezionare gli operatori economici affidabili per l'aggiudicazione di appalti, esprimendo comunque un certo grado di significatività del debito fiscale;

d4) la misura non è manifestamente irragionevole, in quanto contempera l'esigenza di trattare con severità i concorrenti che abbiano commesso violazioni fiscali definitivamente accertate, come richiesto dalla normativa europea, con la possibilità di consentire ugualmente la partecipazione in presenza di violazioni poco significative;

- e) precisa la Corte che, ai fini del giudizio di ragionevolezza, non può costituire un valido indice comparativo la diversa disciplina nazionale che regola il caso di violazioni non definitivamente accertate, introdotta nell'esercizio della discrezionalità rimessa agli Stati membri dal legislatore europeo e che tiene conto dei rischi sottesi alla decisione di escludere un operatore malgrado la potenziale ed eventuale inesistenza della violazione contestata;
- f) pur non ritenendo irragionevole o sproporzionata l'attuale disciplina, la Corte conclude rammentando che spetta al legislatore, nell'osservanza della disciplina europea, valutare l'opportunità di modificare la soglia di gravità, al fine di assicurare più efficacemente il *favor participationis*; spetta, parimenti, al legislatore, nella misura in cui ciò corrisponda alle esigenze del buon andamento dell'amministrazione, valutare la possibilità di consentire ugualmente la partecipazione all'operatore che abbia commesso una violazione di importo superiore alla soglia di gravità, qualora si impegni a pagare tempestivamente.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- g) importanti precisazioni sul requisito della regolarità fiscale si rinvengono nella giurisprudenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che si è pronunciata, per lo più, sulla questione del momento in cui il detto requisito deve sussistere e della possibile sanatoria dell'irregolarità in corso di gara:

g1) Cons. Stato, Ad. plen. 4 maggio 2012, n. 8, in *Urbanistica e appalti*, 2012, 8-9, 905, ove si stabilisce che «l'assenza del requisito della regolarità contributiva, costituendo condizione di partecipazione alla gara, se non posseduto alla data di scadenza del termine di presentazione dell'offerta, non può che comportare la esclusione del concorrente non adempiente, non potendo valere la regolarizzazione postuma»;

g2) Cons. Stato, Ad. plen., 5 giugno 2013, n. 15 (in *Urbanistica e appalti*, 2013, 10, 1052, con nota di MANGANARO) e Ad. plen., 20 agosto 2013, n. 20, ove si ribadisce che «non è ammissibile la partecipazione alla procedura di gara [...] del soggetto che, al momento della scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione, non abbia conseguito il provvedimento di accoglimento dell'istanza di rateizzazione».

g3) Cons. Stato, Ad. plen. 29 febbraio 2016, n. 6 (in *Foro it.*, 2017, III, 263) e 5, (in *Foro it.*, Rep. 2016, *Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici in genere*, n. 289, in *Contratti Stato e enti pubbl.*, 2016, 85, con nota di TONON, in *Nuovo notiziario giur.*, 2016, 255, con nota di BARBIERI, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 787, con nota di CARANTA) ove si è affermato che «non sono consentite regolarizzazioni postume della posizione previdenziale, dovendo l'impresa essere in regola con l'assolvimento degli obblighi previdenziali ed assistenziali fin dalla presentazione dell'offerta e conservare tale stato per tutta la durata della procedura di aggiudicazione e del rapporto con la stazione appaltante, restando dunque irrilevante, un eventuale adempimento tardivo dell'obbligazione contributiva. L'istituto dell'invito alla regolarizzazione (il c.d. preavviso di d.u.r.c. negativo), [...] può operare solo nei rapporti tra impresa ed Ente previdenziale, ossia con riferimento al d.u.r.c. chiesto dall'impresa e non anche al d.u.r.c. richiesto dalla stazione appaltante per la verifica della veridicità dell'autodichiarazione resa ai sensi dell'art. 38, comma 1, lettera i) ai fini della partecipazione alla gara d'appalto»;

g4) con riferimento al nuovo codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36/2023, Cons. Stato, Ad. plen. 24 aprile 2024, n. 7 (in *Foro it.*, 2024, III, 404, con nota di C. TONOLA; in *Urbanistica e appalti*, 5, 2024, 654, con nota di FIGUERA; nonché oggetto della News UM n. 49 del 21 maggio 2024), in cui si è ribadito che: *i*) i certificati rilasciati dalle autorità competenti, in ordine alla regolarità fiscale o contributiva del concorrente, hanno natura di dichiarazioni di scienza e si collocano fra gli atti di certificazione o di attestazione facenti prova fino a querela di falso, per cui si impongono alla stazione appaltante, esonerandola da ulteriori accertamenti; *ii*) il concorrente che partecipa a una procedura a evidenza pubblica deve possedere, continuativamente, i necessari requisiti di ammissione e ha l'onere di dichiarare, sin dalla presentazione dell'offerta, l'eventuale carenza di uno qualunque dei requisiti e di informare, tempestivamente, la stazione appaltante di qualsivoglia sopravvenienza tale da privarlo degli stessi; *iii*) indipendentemente dalle verifiche compiute dalla stazione appaltante, il concorrente che impugna l'aggiudicazione può sempre dimostrare, con qualunque mezzo idoneo allo scopo, sia che

---

l'aggiudicatario fosse privo, *ab origine*, della regolarità fiscale, sia che egli abbia perso quest'ultima in corso di gara; per quanto riguarda la certificazione rilasciata dall'Agenzia delle entrate, ovvero dagli enti previdenziali e assistenziali (il documento unico di regolarità contributiva – d.u.r.c.), per la consolidata giurisprudenza compete al giudice amministrativo accertare, in via incidentale (ossia senza efficacia di giudicato nel rapporto tributario o previdenziale/assistenziale), nell'ambito del giudizio relativo all'affidamento del contratto pubblico, la idoneità e la completezza della certificazione presa in considerazione, quale atto interno della fase procedimentale di verifica dei requisiti di ammissione dichiarati dal concorrente;

- h) in dottrina, si vedano: MARINO, *Sul requisito della regolarità fiscale e contributiva tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Foro amm.-Tar*, 2004, 2135; GIOVANNELLI, *Partecipazione a gare di appalto e requisiti di regolarità fiscale*, in *Urbanistica e appalti*, 2018, 2, 240; BAVETTA, MELANDRO, *La regolarità fiscale dei concorrenti nel d.l. Semplificazioni - Criticità applicative e prime soluzioni per le stazioni appaltanti*, in *Appalti & Contratti*, 2020, 11, 10; COLOMBARI, *Il nuovo Codice dei contratti pubblici - I requisiti di partecipazione nel nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Giur. It.*, 8-9, 2023; DICHIMINA, *Le violazioni in materia fiscale nel nuovo Codice dei contratti*, in *Giornale dir. amm.*, 2023, 2, 167; GALLEANI D'AGLIANO, *Codice degli appalti: i requisiti di regolarità fiscale per le gare ad evidenza pubblica*, in *Fisco (il)*, 27, 2023; ROSI, DENICOLÓ, *Art. 80 D.Lgs. 18.4.2016, n. 50*, in PERFETTI (a cura di), *Codice degli appalti commentato*, ed. online, 2025.