



**News n. 84 del 1° ottobre 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il T.a.r. per la Sicilia, sez. staccata di Catania ha rimesso alla Corte di giustizia UE alcune questioni interpretative circa la disciplina sull'esclusione automatica dalle gare per violazioni fiscali e, segnatamente, la necessità della regolarità fiscale prima della scadenza del termine di presentazione dell'offerta (mediante estinzione, pagamento impegno da perfezionarsi anteriormente alla scadenza del predetto termine) senza possibilità di *self-cleaning* successivo.

T.a.r. per la Sicilia, Catania, sezione IV, ordinanza 23 luglio 2025, n. 2386 – Pres. Leggio, Est. Spampinato

Contratti pubblici e obbligazioni della pubblica amministrazione – Requisiti di partecipazione – Regolarità contributiva – Rilevanza del termine di presentazione dell'offerta – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Sono rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali: a) “se l'art. 57, paragrafo 2, della Direttiva 2014/24, debba essere interpretato nel senso che esso osti a una normativa nazionale (quale l'art. 94, comma 6 del d. lgs. 36/2023) che preveda, con riferimento alla inottemperanza di obblighi relativi al pagamento dei contributi previdenziali, che l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta”; b) qualora la risposta data alla precedente questione sia nel senso della compatibilità della previsione interna con il diritto comunitario: “Se l'art. 57 della Direttiva 2014/24/UE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una normativa nazionale (quale l'art. 94, comma 6 del d. lgs. 36/2023) che impone l'esclusione automatica di un operatore economico per irregolarità contributiva, senza possibilità di regolarizzazione successiva, anche laddove l'operatore abbia sanato la propria posizione prima dell'aggiudicazione definitiva”. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna (e con quella analoga n. 2384 del 23 luglio 2025), la sezione staccata del T.a.r. per la Sicilia dubita della compatibilità col diritto europeo della disciplina nazionale sui contratti pubblici (d. lgs. n. 36 del 2023) nella parte in cui: a) preclude il *self cleaning*, imponendo in ogni caso, in relazione alle violazioni fiscali definitivamente accertate, che “l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta”; b) impone

l'esclusione automatica di un operatore economico per irregolarità contributiva, senza possibilità di regolarizzazione successiva, anche laddove l'operatore abbia sanato la propria posizione prima dell'aggiudicazione definitiva. La rimessione si fonda sulla ordinanza del T.a.r. per il Lazio, sez. IV ter, 2 aprile 2025, n. 6562 (oggetto della News UM n. 35 del 28 aprile 2025) che ha rimesso analoga questione alla Corte di giustizia UE e sulla ordinanza del Consiglio di Stato, sez. III, 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) che ha sollevato q.l.c. del previgente art. 80, comma 4, secondo periodo del d. lgs. n. 50 del 2016 in relazione all'art. 3 Cost. La q.l.c. sollevata dal Consiglio di Stato, invece, è stata respinta dalla Corte costituzionale con sentenza 28 luglio 2025, n. 138 (oggetto della News UM n. 80 del 19 settembre 2025) che ha dichiarato "*non fondata, 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*". È utile osservare che la Corte di giustizia UE si è già pronunciata sulla questione in esame, in senso favorevole al diritto italiano, sia pure con riferimento alla direttiva 18/2004 (cfr. Corte di giustizia UE sez. IX, 10 novembre 2016, C-199/15, oggetto della News UM n. 34 del 2016), stabilendo che "*l'art. 45 della direttiva 2004/18/CE non osta ad una normativa nazionale che obbliga l'amministrazione aggiudicatrice ad escludere dall'appalto l'impresa a causa di una violazione in materia di versamento di contributi previdenziali ed assistenziali risultante da un certificato richiesto d'ufficio dall'amministrazione aggiudicatrice e rilasciato dagli istituti previdenziali, qualora tale violazione sussista alla data di scadenza del termine di partecipazione ad una gara d'appalto, anche se successivamente venuta meno alla data dell'aggiudicazione o della verifica d'ufficio da parte dell'amministrazione aggiudicatrice e nonostante l'ente previdenziale, rilevato il mancato versamento, abbia omesso di invitare l'impresa alla regolarizzazione, come previsto dal diritto italiano, a condizione che l'operatore economico abbia la possibilità di verificare in ogni momento la regolarità della sua situazione presso l'istituto competente*".

II. – La vicenda contenziosa nella quale si è innestata la rimessione alla Corte di Lussemburgo riguarda l'impugnazione relativa ad una procedura negoziata senza bando per la fornitura di inerti di cava e sabbia, indetta con lettera di invito generata mediante il sistema "acquistiinretepa", per un importo a base d'asta pari ad euro 1.804.300,00, che in un primo momento era stato proposto di aggiudicare alla società ricorrente in ragione del ribasso proposto. In seguito tuttavia l'Amministrazione militare ha revocato la proposta di aggiudicazione in suo favore della fornitura, sul presupposto che – all'esito dei controlli – il certificato di regolarità contributiva non fosse regolare. La ricorrente ha impugnato la revoca deducendo la violazione dell'art. 57, par. 2, della Direttiva 2014/24/UE, norma *self – executing*, secondo cui la causa di esclusione per irregolarità contributiva non possa più operare quando l'operatore economico ha provveduto alla regolarizzazione della propria posizione prima dell'aggiudicazione; ha chiesto che la conformità dell'art. 94 del d.lgs. 36 del 2023 con le norme del diritto sovranazionale fosse rimessa alla Corte di giustizia UE; ha proposto q.l.c. della medesima norma per violazione del principio di proporzionalità

e ragionevolezza (art. 3 Cost.), infine con motivi aggiunti ha impugnato l'aggiudicazione ad altra impresa controinteressata e chiesto il risarcimento dei danni.

III. – Dopo aver proceduto alla ricostruzione del quadro normativo rilevante, il collegio ha osservato che:

- a) la disciplina delle cause di esclusione automatiche e non automatiche che interessano un'impresa partecipante ad un raggruppamento e dei relativi rimedi è contenuta nell'art. 97 d. lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (e relativi richiami);
- b) il diritto comunitario applicabile è costituito dalla direttiva n. 2014/24/UE, del 26 febbraio 2014;
 - b1) essa all'art. 57, paragrafo 2, prevede che “un operatore economico è escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se l'amministrazione aggiudicatrice è a conoscenza del fatto che l'operatore economico non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali e se ciò è stato stabilito da una decisione giudiziaria o amministrativa avente effetto definitivo e vincolante secondo la legislazione del paese dove è stabilito o dello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice. Inoltre, le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere o possono essere obbligate dagli Stati membri a escludere dalla partecipazione a una procedura d'appalto un operatore economico se l'amministrazione aggiudicatrice può dimostrare con qualunque mezzo adeguato che l'operatore economico non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali. Il presente paragrafo non è più applicabile 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 multe”;
 - b2) secondo l'art. 57, paragrafo 3, “...Gli Stati membri possono inoltre prevedere una deroga alle esclusioni obbligatorie di cui al paragrafo 2 nei casi in cui un'esclusione sarebbe chiaramente sproporzionata, in particolare qualora non siano stati pagati solo piccoli importi di imposte o contributi previdenziali...”;
- c) con ordinanza 2 aprile 2025, n. 6562, il T.a.r. per il Lazio, sez. IV *ter* ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea alcune questioni in ordine alla disciplina delle cause di esclusione di cui all'art. 57 della direttiva 2014/24/UE; per quanto di interesse, il Tribunale capitolino ha -fra l'altro- rilevato come «...il Collegio dubita della conformità al diritto eurounitario di una disciplina, come quella nazionale, che preclude il *self cleaning*, imponendo in ogni caso, in relazione alle violazioni fiscali definitivamente accertate, che “l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta”...»;
- d) con ordinanza 11 settembre 2024, n. 7518 (oggetto della News UM n. 106 del 25 novembre 2024), il Consiglio di Stato, sez. III, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 4, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (le cui previsioni sono poi state trasfuse nell'art. 94 del d. lgs. 36 del 2023):

d1) per quanto di interesse, con tale ordinanza, il Consiglio di Stato ha -fra l'altro-rilevato che «...il Collegio non ravvisa margini per un'esegesi eurounitariamente conforme che faccia ricorso alla disapplicazione normativa "per consentire l'irrogazione di sanzioni proporzionate". Del resto, a ben vedere non pare possa discorrersi di sanzione in senso tecnico essendo l'esclusione dalla procedura una conseguenza necessitata dalla carenza di un requisito di ordine generale per l'ammissione alla gara. Parimenti, non appare percorribile una linea ermeneutica adeguatrice che, recuperando un nesso di correlazione tra l'entità della violazione e il valore della commessa pubblica in palio, assicuri un'interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione in conformità coi canoni di ragionevolezza e proporzionalità *ex art. 3 Cost.*: qualsivoglia intervento disapplicativo / manipolativo comporterebbe di fatto un'eterointegrazione normativa, emulativa della soluzione regolatoria più graduata recata dalla previsione di cui al settimo periodo del medesimo comma 4. Operazione sostanzialmente creativa preclusa, con tutta evidenza, a questo giudice *a quo...*»;

d2) «...in primo luogo, il Supremo consesso in sede nomofilattica ha ribadito il principio della necessaria continuità del possesso dei requisiti di ammissione previsti dalla *lex specialis* secondo cui il concorrente che partecipa a una procedura a evidenza pubblica deve possedere, continuativamente - ossia a partire dal momento della presentazione dell'offerta e sino alla stipula del contratto e poi ancora fino all'adempimento dell'obbligazione contrattuale - 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 (*ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 2 maggio 2022, n. 3439, in *Foro It. Rep. 2022, Contratti pubblici (lavori, servizi e forniture) e obbligazioni della pubblica amministrazione*, n.° 653, in *Foro amm.* 2022, 622 (m); Sez. IV, 1° aprile 2019, n. 2113; 12 febbraio 2018, n. 856; Ad. plen. 20 luglio 2015, n. 8, in *Foro It. Rep. 2015, Contratti pubblici (lavori, servizi e forniture) e obbligazioni della pubblica amministrazione*, n. 495, in *Urbanistica e appalti 2016*, 88, con nota di GIACALONE);

d3) tale principio di rilevanza sostanziale si irradia sull'intera latitudine dei poteri accertativi della stazione appaltante, pungolati se del caso anche da motivate e documentate istanze dei controinteressati, e, correlativamente, sugli oneri dichiarativi degli operatori economici anche in ossequio ai canoni di collaborazione e buona fede *ex art. 1, co. 2-bis legge n. 241 del 1990* (oggi recepiti settorialmente anche nel nuovo codice dei contratti all'art. 5 d.lgs. 36 del 2023), di tal ché la Plenaria afferma: a. poiché i requisiti di partecipazione devono sussistere per tutta la durata della gara e sino alla stipula del contratto (e poi ancora fino all'adempimento delle obbligazioni contrattuali), discende, de plano, il dovere della stazione appaltante di compiere i relativi accertamenti con riguardo all'intero periodo (Cons. Stato, Sez. III, 10 novembre 2021, n. 7482; Ad. plen. 20 luglio 2015, n. 8, cit. ;

id. 25 febbraio 2014, n. 10, in *Foro it.* 2014, III, 213, in *Giur. it.* 2014, 1179 (m), con nota di GNES, in *Urbanistica e appalti* 2014, 830, con nota di FOÀ, in *Dir. e pratica amm.* 2014, fasc. 6, 65 (m), con nota di D'INCECCO BAYARD DE VOLO Sez. IV, 4 maggio 2015, n. 2231, cit.); b. il concorrente che partecipa a una procedura a evidenza pubblica 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 (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, Sez. V, 2 maggio 2022, n. 3439, cit. ; Sez. IV, 1° aprile 2019, n. 2113, cit.; 12 febbraio 2018, n. 856, cit.; Ad. plen. 20 luglio 2015, n. 8, cit.); c. 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...»;

- e) i motivi del rinvio: alla luce di tali premesse, il T.a.r. di Catania dubita della compatibilità della normativa interna con la disciplina comunitaria, atteso che la disciplina interna, pur riproducendo l'ipotesi, prevista da quella comunitaria, di non escludere un operatore economico che abbia ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, richiede – ciò non essendo previsto nella normativa comunitaria – che “...l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta...”;
- f) la previsione della norma nazionale richiede, quindi, la sussistenza di un presupposto non previsto dalla citata direttiva 2014/24, né -secondo il collegio- giustificato da apprezzabili ragioni. Se, infatti, è previsto che “...Il mancato pagamento di imposte o contributi previdenziali dovrebbe altresì condurre all'esclusione obbligatoria a livello di Unione...” (considerando n. 100 della citata direttiva 2014/24), occorre tuttavia muovere dalla considerazione che l'esclusione non ha carattere sanzionatorio;
- f1) ciò risulta non solo dalle pronunce giurisprudenziali prima richiamate (in particolare la citata ordinanza 7518 del 2024, ma anche la citata ordinanza 6562 del 2025), ma dalle stesse previsioni della citata direttiva 2014/24, laddove al paragrafo 6 dello stesso art. 57 prevede che un operatore economico che si trovi in una delle situazioni di cui ai paragrafi 1 e 4 (disciplinanti fattispecie di esclusione per la sussistenza di condanne definitive per gravi crimini ovvero di dimostrazione della commissione di gravi illeciti professionali o distorsioni della concorrenza) può fornire prove del fatto che le misure da lui adottate sono sufficienti a dimostrare la sua affidabilità nonostante l'esistenza di un pertinente motivo di esclusione;
- f2) se quindi la *ratio* della esclusione di cui si tratta non è di natura sanzionatoria, tenuto conto anche della previsione del citato paragrafo 6, che consente all'operatore economico di dimostrare la sua affidabilità nei più gravi casi dei richiamati paragrafi 1 e 4, il tribunale siciliano dubita che la previsione nazionale garantisca un *quid pluris* qualificante rispetto alla

norma europea, così da giustificarne la compatibilità con il diritto comunitario. Ritiene che nel caso di specie si tratti solo di operatori economici che si sono resi inottemperanti agli obblighi relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali, tenuto conto che la normativa nazionale prevede quale unico discrimine il momento dell'intervenuto adempimento agli obblighi;

f3) in relazione a tale discrimine, il collegio svolge le seguenti ulteriori considerazioni: - laddove le violazioni siano di minima entità (come nel caso di specie, in cui si tratta di un'ipotesi di ritardato pagamento per complessivi 637,01 euro), appare difficile poter ritenere che ciò mini l'affidabilità di un'impresa, sia nel senso della capacità economica di effettuare la prestazione, sia nel senso di essere un contraente rispettoso delle norme e dei termini contrattuali; - sotto tale aspetto, l'ipotesi nazionale per ritenere che ci si trovi di fronte ad una violazione contributiva grave è inverosimilmente bassa: come già indicato, infatti, il d.m. 30 gennaio 2015 prevede infatti, all'art. 3, comma 3, una soglia pari ad euro 150,00; - laddove un operatore economico sia in malafede, per prassi, si preordina una regolarità formale tale da potergli consentire di partecipare alle procedure di evidenza pubblica; - il semplice impegno ad onorare il proprio debito, previsto dall'ultimo periodo del terzo paragrafo della citata direttiva 2014/24, spostando l'adempimento in avanti nel tempo, non pare possa essere armonizzato con la previsione della norma interna, che pone un termine ineludibile anteriore alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta;

- g) il tribunale di Catania osserva, quindi, che non vi è possibilità di disapplicare la norma interna, alla luce del condivisibile orientamento espresso dal Consiglio di Stato di cui alla citata ordinanza n. 7518 del 2024;
- h) circa la domanda della ricorrente di sollevare questione di legittimità costituzionale il collegio ritiene che si deve disporre in via prioritaria il rinvio pregiudiziale atteso che, da un lato, il giudice unionale potrebbe ritenere la norma interna *ex se* non compatibile con la normativa comunitaria, cosicché una eventuale questione di legittimità costituzionale potrebbe essere stata inutilmente proposta; d'altro lato, la pronuncia del giudice sovranazionale potrebbe, in ipotesi, essere funzionale alla corretta proposizione di una eventuale questione di legittimità costituzionale.

IV. – Per completezza:

- i) in tema di documento unico di regolarità contributiva si vedano le Adunanze plenarie del Consiglio di Stato, 29 febbraio 2016, n. 5 e n. 6, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 787, con nota di CARANTA, nonché oggetto della *News US n. 10 del 2016*;
- j) nel senso che la normativa italiana in materia di regolarità contributiva è conforme al diritto europeo, per ulteriori profili, si veda anche Corte di giustizia, UE sez. X, 10 luglio 2014, C-358/12, *Consorzio Libor*, in *Urbanistica e appalti*, 2014, 1170, con nota di PATRITO.

