

Pubblicato il 13/02/2023

N. 02420/2023 REG.PROV.COLL.

N. 02722/2022 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Quater)

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 2722 del 2022, proposto da Italiana Sistemi s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Roberto Caccavale, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

***nei confronti***

Tangenziale di Napoli s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Sartorio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

- della Delibera n. 60 del 2022 assunta dal Consiglio dell'Autorità all'adunanza del 2 febbraio 2022 notificata con nota ANAC USAN-21-38579/vl dell'11 febbraio 2022, di conclusione del procedimento sanzionatorio promosso ai sensi dell'art. 80, comma 12 e dell'art. 213, comma 13, d.lgs. n. 50/2016, recante la sanzione pecuniaria di € 1.500,00 nonché la sanzione interdittiva di giorni 30 (trenta) a carico dell'operatore economico, con annotazione nel casellario informatico degli operatori economici dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e fornitura della seguente dicitura *“La S.A. Tangenziale di Napoli S.p.A., con nota acquisita al protocollo dell'Autorità al n. 38579 del 12 maggio 2021, ha segnalato la revoca dell'aggiudicazione dalla procedura di gara per l'affidamento di contratto quadro di servizi di ingegneria per la progettazione definitiva ed esecutiva e di CSP per interventi di manutenzione delle infrastrutture ricadenti nella tratta autostradale A56 (CIG 82975678E5) già disposta in favore del costituendo RTI fra l'O.e. Sanditer S.r.l. mandante e l'O.e. Italiana Sistemi S.r.l. mandataria, per aver accertato in capo a quest'ultimo la dichiarazione non veritiera in ordine al possesso del requisito di cui all'art. 80, comma 4 del d.lgs. n. 50/2016 in materia di contributi previdenziali. La segnalazione della S.A. è stata oggetto di valutazione dell'Autorità che ha riconosciuto imputabile all'O.e. un profilo di colpa grave in relazione al fatto contestato. La presente annotazione, ai sensi dell'art. 80 comma 12 del d.lgs. n. 50/2016 e ss.mm., su decisione del Consiglio dell'ANAC assunta con delibera n. 60 in data 2 febbraio 2022, determina una sanzione pari a giorni 30 (trenta) di interdizione dalla partecipazione alle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto; il periodo di sospensione decorre dalla data di pubblicazione dell'annotazione”*;

- nonché degli atti presupposti e collegati indicati nell'ambito del ricorso introduttivo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Anac - Autorità Nazionale Anticorruzione e di Tangenziale di Napoli s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 novembre 2022 il dott. Agatino Giuseppe Lanzafame e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. In data 9 settembre 2020, Italiana Sistemi s.r.l. – nella qualità di mandataria del costituendo RTI con Saditer s.r.l. – ha proposto domanda di partecipazione alla procedura aperta per l'affidamento dei servizi indetta da Tangenziale di Napoli s.p.a., con bando di gara (CIG 82975678E5) pubblicato sulla GUE Europea n. 22 S138-339611 del 20 luglio 2020, dichiarando – tra l'altro – di aver *«soddisfatto tutti gli obblighi relativi al pagamento di imposte, tasse o contributi previdenziali»*.

2. Con provvedimento del 16 febbraio 2021, la stazione appaltante Tangenziale di Napoli s.p.a. ha aggiudicato l'appalto al costituendo RTI, ai sensi dell'art. 32, comma 5, d.lgs. n. 50/2016, condizionando l'aggiudicazione alla verifica dei requisiti di carattere generale e tecnico-professionale.

3. Nell'ambito di tale verifica la stazione appaltante ha acquisito la nota Inarcassa, 1 marzo 2021, con cui l'ente previdenziale ha comunicato di non poter rilasciare dichiarazione di regolarità contributiva per Italiana Sistemi s.r.l. *«in quanto la società non risulta in regola con gli adempimenti verso Inarcassa»*.

4. A fronte di tale comunicazione, Italiana Sistemi s.r.l. ha fornito chiarimenti alla stazione appaltante, con note del 16 e del 26 marzo 2021, evidenziando:

- che, con riferimento ai versamenti contributivi relativi all'annualità 2019, non aveva potuto versare il previsto contributo alla data del 30 agosto 2020 *«in relazione alla nota situazione di crisi economica»*, ma che però aveva provveduto, in data 8 settembre 2020, a richiedere una rateizzazione a Inarcassa (invero, non accettata da quest'ultima, con nota del 17 settembre 2020, a causa della pendenza di altra rateizzazione da parte

della stessa società per l'anno 2018) e aveva quindi manifestato la propria volontà *«di procedere al pagamento con richiesta formalmente esplicitata prima della scadenza delle offerte»*;  
- che, quindi, nel marzo 2021, dopo aver saldato integralmente quanto dovuto per l'anno 2018 (estinguendo la relativa rateizzazione) aveva provveduto a richiedere e ottenere il rateizzo di quanto dovuto per l'anno 2019 e aveva pagato la prima rata, *«risolvendo così la condizione di irregolarità»*.

5. Con provvedimento 1 aprile 2021, la stazione appaltante ha disposto l'esclusione del RTI aggiudicatario ex art. 80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 (e la conseguente revoca dell'aggiudicazione), osservando tra l'altro che *«l'impegno a formalizzare il piano di rateizzazione per la dichiarazione del 2019 è stato perfezionato dopo il giorno 10 settembre 2020, ossia in data 10 marzo 2021»*.

6. Dopo l'adozione del provvedimento di esclusione, l'ente previdenziale Inarcassa ha ritenuto di trasmettere alla stazione appaltante l'ulteriore comunicazione 19 aprile 2021, prot. 569149 al fine di evidenziare che Italiana Sistemi s.r.l. *«alla data del 10 settembre 2020 e alla data odierna, risulta in regola con gli adempimenti contributivi nei confronti di questa Associazione, per quanto accertato in relazione alle comunicazioni annuali inviate»*.

7. Con successiva nota del 28 aprile 2021, prot. n. 646598, l'ente previdenziale – su sollecitazione di chiarimenti ricevuta dalla stazione appaltante – ha precisato che Italiana Sistemi s.r.l. *«alla data del 1 marzo 2021 non risultava in regola con gli adempimenti verso Inarcassa»*, ribadendo però che *«alla data del 10 settembre 2020, come alla data odierna, la società risulta in regola con gli adempimenti verso Inarcassa»*.

8. Ritenute ininfluenti tali dichiarazioni al fine di un riesame della revoca disposta, la stazione appaltante ha quindi comunicato all'ANAC il provvedimento adottato con segnalazione 12 maggio 2021, prot. n. 38579, ai fini delle valutazioni rimesse alla stessa ai sensi dell'art. 80 comma 12, d.lgs 50/2016.

9. Con comunicazione del 26 luglio 2021, prot. n. 57870, l'ANAC ha avviato nei confronti di Italiana Sistemi s.r.l. procedimento ai sensi degli artt. 80, comma 12, e 213, comma 13, d.lgs. 50/2016.

10. Con nota acquisita al protocollo dell'ANAC il 2 settembre 2021, al n. 64180, Italiana Sistemi s.r.l. ha svolto le proprie deduzioni difensive nelle quali:

a) per un verso, ha ribadito che in data 8 settembre 2020 aveva chiesto a Inarcassa di poter rateizzare l'importo relativo alla dichiarazione 2019 e che quindi in data 9 settembre 2020 aveva compilato in DGUE nelle sue parti *«attestando di essere in regola con i pagamenti di tasse e contributi in quanto assolutamente in regola per l'anno 2018 con Inarcassa, e in via di regolarizzazione richiesta per il 2019»*;

b) per altro verso, ha evidenziato che la propria posizione di regolarità contributiva alla data di partecipazione alla gara era comunque stata attestata da Inarcassa con la nota del 28 aprile 2021.

11. Considerazioni di tenore analogo sono state svolte dall'operatore economico in occasione dell'audizione tenutasi – su richiesta dello stesso – in data 20 ottobre 2021, durante la quale la società, nel ribadire la propria posizione di regolarità contributiva alla data del 10 settembre 2020, ha altresì evidenziato *«che la stessa stazione appaltante nel modello di segnalazione all'Autorità non ha barrato l'ipotesi di falsa dichiarazione, né di omessa dichiarazione, ma soltanto quella di “notizia emersa in fase di gara”»*.

12. All'esito del procedimento, con delibera 2 febbraio 2022 n. 60, comunicata alla società l'11 febbraio 2022, l'ANAC ha ritenuto sussistente la falsa dichiarazione, ha considerato configurato l'elemento psicologico della colpa grave e ha quindi irrogato a Italiana Sistemi s.r.l. una sanzione pecuniaria di € 1.500 e una sanzione pari a giorni trenta di interdizione dalla partecipazione alle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto, disponendo la relativa annotazione nel casellario informatico.

A sostegno della propria decisione l'Autorità ha sottolineato che *«al momento della dichiarazione resa alla stazione appaltante l'operatore economico era in una posizione di irregolarità*

*contributiva, come analiticamente ricostruito dalla s.a. e ammesso dallo stesso operatore nelle sue note del 16 e del 26 marzo 2021».*

Inoltre, l'ANAC ha notato che *«non può costituire un'attenuante rispetto alla dichiarazione non veritiera resa dall'o.e. in data 9 settembre 2020 il mero tentativo effettuato in data 8 settembre 2020 di agganciare il rateizzo in essere (anno 2018) con ulteriore rateizzo (2019)»*, e ciò anche perché in tale comunicazione l'operatore aveva dimostrato di essere *«consapevole di non aver potuto versare il previsto contributo alla data del 30 agosto 2020 in relazione alla nota situazione di crisi economica»*: consapevolezza che *«era incompatibile con la necessità di rendere una dichiarazione veritiera in ordine al requisito della regolarità contributiva in ossequio a quel peculiare grado di diligenza che è richiesto agli operatori economici che si apprestano a contrattare con la pubblica amministrazione»*.

13. Con l'atto introduttivo del presente giudizio, iscritto innanzi a questo Tribunale al r.g. n. 2722/2022, Italiana Sistemi s.r.l. ha quindi impugnato la delibera ANAC n. 60/2022, chiedendone l'annullamento, previa sospensione, sulla base di due distinti motivi in diritto.

13.1. Con il primo motivo, ha lamentato l'illegittimità del provvedimento impugnato per *«violazione e falsa applicazione degli artt. 80 comma 12 del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 213 comma 13 del d.lgs. n. 50/2016 in relazione agli artt. 80 comma 4 e comma 5 del d.lgs. 50/2016, agli artt. 46 e 47 del dpr n. 445/2000 in materia di "dichiarazioni sostitutive", dell'art. 3 del decreto del ministero del lavoro e delle politiche sociali 30 gennaio 2015, come modificato dal d.m. 23 febbraio 2016, degli artt. 2 e 3 del regolamento di previdenza Inarcassa»* nonché ancora per *«violazione di legge ed eccesso di potere per incongruenza e non pertinenza dell'addebito di falsa dichiarazione; difetto istruttorio ed errore nei presupposti in relazione all'elemento oggettivo della falsa dichiarazione [e] ingiustizia e irragionevolezza manifesta»* sostenendo – in sintesi – che:

a) ANAC aveva frainteso la segnalazione inviata dalla stazione appaltante, in quanto quest'ultima aveva espressamente riferito all'Autorità che *«l'esclusione era stata disposta*

*ai sensi dell'art. 80, comma 4, del Codice, a causa della perdita della regolarità contributiva ... e non certo in ragione di una falsa dichiarazione»;*

b) il provvedimento adottato dall'ANAC – avendo come presupposto la falsità della dichiarazione di regolarità contributiva resa dalla società in data 9 settembre 2020 – era «*in contrasto pieno con le dichiarazioni, di segno contrario, rese dall'ente previdenziale di riferimento (Inarcassa) la quale nelle sue note acquisite al procedimento del 19 aprile 2021 (prot. 569149) e del 28 aprile 2021 (prot. 646598) espressamente [aveva evidenziato] che “alla data del 10 settembre 2020, la società risulta in regola con gli adempimenti verso Inarcassa”*»;

c) non poteva in ogni caso essere ritenuta mendace «*una dichiarazione ... riferita non già a un “fatto”, ma a una “valutazione del fatto”, che nel caso di specie è rimessa e suffragata dalle attestazioni rese dall'Ente Previdenziale*».

13.2. Con il secondo motivo ha contestato il provvedimento gravato per «*violazione e falsa applicazione degli artt. 80 comma 12 del d.lgs. n. 50/2016 e dell'art. 213 comma 13 del d.lgs. n. 50/2016 in relazione agli artt. 46 e 47 del dpr n. 445/2000 in materia di “dichiarazioni sostitutive”, agli artt. 1176 comma 2 e 2236 cod. civ., agli artt. 1 e 3 della l. 689/1981 [nonché per] eccesso di potere per erronea applicazione dei principi di diritto inerenti l'elemento soggettivo [e] omessa motivazione*», osservando, in sostanza, che:

a) l'Autorità aveva irrogato la sanzione gravata senza svolgere una corretta e adeguata valutazione in ordine alla sussistenza in capo alla ricorrente dell'elemento soggettivo – dolo o colpa grave – richiesto dall'art. 80, comma 12, d.lgs. n. 50/2016 (elemento soggettivo che, in tesi, sarebbe stato escluso dall'atteggiamento collaborativo e non reticente tenuto dell'operatore economico);

b) l'Autorità non aveva adeguatamente considerato – ai fini della valutazione circa la sussistenza dell'elemento soggettivo – la non gravità dell'inadempimento.

11. Con successiva memoria del 24 marzo 2022, parte ricorrente ha insistito nelle domande spiegate nel ricorso – e in particolar modo nella domanda di sospensione cautelare – sottolineando la sussistenza del *periculum in mora*.

12. Con successiva memoria del 26 marzo 2022, l'Autorità resistente ha spiegato le proprie difese e ha insistito per il rigetto del ricorso, evidenziando in particolare:

- che *«non è condivisibile la tesi avversaria, secondo la quale alla data della presentazione delle offerte non vi era alcuna irregolarità contributiva»;*

- che la ricorrente era del tutto consapevole di essere inadempiente rispetto ai propri obblighi contributivi così come dimostrato dalla nota inviata dalla stessa a Inarcassa in data 8 settembre 2020, nella quale la stessa aveva espressamente chiesto *«se fosse possibile richiedere un ulteriore rateizzo relativo per la dichiarazione anno 2019».*

13. Con ordinanza Tar Lazio, I-quater, 4 aprile 2022, n. 2282, questo Tribunale ha disposto, in via istruttoria, l'acquisizione di una *«relazione da parte di Inarcassa, corredata da adeguata documentazione, nella quale l'ente previdenziale chiarisca se al momento in cui la ricorrente ha rilasciato le dichiarazioni in sede di gara ... la stessa si trovava in regola con i propri adempimenti contributivi (così come dalla stessa dichiarato in sede di DGUE)»* e ha chiesto chiarimenti all'ANAC in ordine a quando dedotto nel ricorso circa il fatto che *«il provvedimento di revoca dell'aggiudicazione è stato disposto ai sensi dell'art. 80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 mentre i provvedimenti adottati dall'ANAC in seguito alla segnalazione della stazione appaltante sono stati adottati in relazione alla fattispecie di falsa dichiarazione resa in sede di gara».*

14. Il 2 maggio 2022, la ricorrente ha depositato la relazione richiesta in via istruttoria a Inarcassa – trasmessa dall'ente previdenziale direttamente al difensore di Italiana Sistemi s.r.l. – con la quale l'ente ha chiarito la ragione delle proprie dichiarazioni del 19 e del 28 aprile 2021, osservando che *«la comunicazione annuale obbligatoria dell'anno 2019 doveva essere presentata alla scadenza istituzionale del 31 ottobre 2020, prorogata al 2 novembre 2020 mentre il pagamento dell'eventuale contribuzione integrativa, dovuta nella misura del 4% del volume di affari professionale, doveva essere corrisposta alla scadenza del 31 agosto 2020»;* che la ricorrente aveva trasmesso la propria dichiarazione contributiva solo il 19 febbraio 2021 (a seguito di sollecito dell'ente) e che quindi solo *«dalla registrazione*



*della dichiarazione è stata accertata la debenza [da parte della società] del contributo integrativo per euro 10.133,00 che non era stato corrisposto alla prevista scadenza di pagamento» e che pertanto alla data del 9 settembre 2020 la ricorrente era da considerarsi in regola con gli adempimenti dell'anno 2019 «laddove in assenza della dichiarazione del volume di affari non è determinabile il contributo integrativo dovuto».*

15. Il 5 maggio 2022, ANAC ha depositato a sua volta la relazione richiesta in via istruttoria da questo Tribunale, nella quale ha evidenziato che la stazione appaltante aveva rilevato espressamente in sede di segnalazione che l'operatore economico non aveva fornito prova di aver ottemperato ai suoi obblighi «pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare i contributi previdenziali dovuti anteriormente alla scadenza del termine per la presentazione dell'offerta».

16. In data 6 giugno 2022, Tangenziale di Napoli s.p.a. ha preso posizione su quanto dedotto nel ricorso, insistendo per la correttezza del proprio operato.

17. Con memoria dell'11 giugno 2022, l'ANAC ha insistito per il rigetto del ricorso, sottolineando in particolare che «la relazione di Inarcassa aveva confermato che il debito contributivo [della ricorrente] al 31 agosto 2020 ... era pari ad € 10.133,00 [e che pertanto] la dichiarazione [fatta in sede di gara] di essere in regola con gli adempimenti previdenziali al 9 settembre 2020 non era corretta».

18. Con ordinanza Tar Lazio, I-quater, 17 giugno 2022, n. 3843, questo Collegio – acquisiti i chiarimenti richiesti in via istruttoria – ha rigettato la domanda cautelare per insussistenza del *fumus boni iuris*, osservando:

- in primo luogo, che era incontestato che parte ricorrente avrebbe dovuto versare a Inarcassa – alla scadenza del 31 agosto 2020 – la somma di € 10.133,00 a titolo di contribuzione integrativa;

- in secondo luogo, che era irrilevante la circostanza che la comunicazione annuale del volume d'affari per l'annualità 2019 dovesse essere presentata alla scadenza del 2 novembre 2020 (ovvero in una data successiva alla partecipazione alla gara) atteso

che ciò non importava affatto l'indeterminatezza o l'inesigibilità, fino a tale data, del contributo integrativo dovuto (e quindi l'insussistenza – fino a quella data – della posizione di irregolarità), anche alla luce di quanto affermato da Cassazione civile, lav., 31 ottobre 2018, n. 27950;

- infine, che la sussistenza dell'elemento soggettivo necessario per l'irrogazione della sanzione era provata dal fatto che la ricorrente aveva ammesso – con nota del 26 marzo 2021 – che alla data di partecipazione alla gara era consapevole della propria posizione di irregolarità.

19. Tale decisione è stata impugnata dalla ricorrente con appello cautelare iscritto innanzi al Consiglio di Stato al r.g. n. 5558/2022.

20. Con ordinanza Consiglio di Stato, V, 29 luglio 2022, n. 3804, il giudice d'appello ha rigettato il gravame cautelare.

21. Con memoria del 20 ottobre 2022, parte ricorrente ha insistito nelle domande spiegate nel ricorso e ha contestato tutto quanto rilevato nella pronuncia cautelare resa da questo Tribunale, osservando in particolare:

a) che a fronte della dichiarazione resa da Inarcassa il giudice amministrativo aveva il dovere di annullare il provvedimento impugnato, e non poteva esercitare *ex officio* il potere di accertamento incidentale sulla correttezza della dichiarazione resa dall'ente previdenziale (e ciò in quanto, secondo la ricorrente, il potere affermato da Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n. 10/2016 sarebbe esercitabile solamente «*ove detta questione gli sia sottoposta dalla ricorrente come vizio di legittimità del provvedimento impugnato*»);

b) che l'irregolarità rilevante ai fini della falsa dichiarazione «*non doveva essere riguardata alla stregua delle regole civilistiche sull'esigibilità del credito previdenziale, ma alla luce delle regole proprie dell'ente di riferimento in ordine ai motivi ostativi al rilascio dei certificati di regolarità*».

Inoltre, con la stessa memoria, la ricorrente ha chiesto in via subordinata che «*anche nell'ipotesi di rigetto dell'impugnazione promossa*» questo Tar «*accerti in ogni caso l'intervenuta inefficacia della sanzione interdittiva ANAC per decorso del termine di trenta giorni di efficacia*».

*della sanzione, e ordini ... la cancellazione dell'annotazione ANAC dal Casellario informatico degli operatori economici, esecutori dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, tenuto conto altresì che – allo stato – non si ravvede alcuna ulteriore utilità nel mantenimento della notizia».*

22. Con memoria del 28 ottobre 2022, Tangenziale di Napoli s.p.a. ha insistito nelle proprie posizioni.

23. Con memoria del 29 ottobre 2022, ANAC ha ribadito le proprie tesi a sostegno dell'infondatezza del ricorso.

24. Con repliche del 3 novembre 2022, Tangenziale di Napoli s.p.a. ha ribadito le proprie tesi e ha evidenziato l'infondatezza di quanto affermato dalla ricorrente in ordine al fatto che il potere di accertamento incidentale del giudice amministrativo sul contenuto delle dichiarazioni degli enti previdenziali sarebbe esercitabile solo ove detta questione gli sia sottoposta dalla ricorrente come vizio di legittimità dell'atto gravato.

25. Con repliche del 4 novembre 2022, la ricorrente ha ribadito tutte le richieste spiegate nella precedente memoria del 20 ottobre 2022.

26. All'udienza pubblica del 15 novembre 2022, la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è infondato per le ragioni già sinteticamente evidenziate in sede cautelare e ancora di seguito illustrate.

2. Sono innanzitutto infondate le censure spiegate nel primo motivo di ricorso, con cui parte ricorrente ha sostenuto – in sostanza – che la dichiarazione resa in sede di gara non era oggettivamente idonea a integrare una falsa dichiarazione sanzionabile ai sensi dell'art. 80, comma 12, d.lgs. n. 50/2016.

2.1. In primo luogo, non può essere accolta la tesi di parte ricorrente secondo cui la dichiarazione resa in sede di gara (di aver «soddisfatto tutti gli obblighi relativi al pagamento di imposte, tasse o contributi previdenziali») e di non versare nelle condizioni di cui all'art.

80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016) non sarebbe falsa alla luce delle dichiarazioni con cui Inarcassa – prima in data 19 e 28 aprile 2021 (cfr. docc. 13 e 14, allegati al ricorso) e poi in data 28 aprile 2022 (cfr. doc. 7, depositato da parte ricorrente il 2 maggio 2022) – ha attestato *«che alla data del 9 settembre 2020 la società era in regola con gli adempimenti dell'anno 2019 di natura dichiarativa e contributiva laddove in assenza della dichiarazione del volume di affari non è determinabile il contributo integrativo dovuto»* (così la più completa dichiarazione del 28 aprile 2022, resa dall'ente su richiesta istruttoria impartita da questo Tribunale).

2.1.1. A tal proposito, è innanzitutto doveroso precisare che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha già avuto modo di evidenziare che *«non è revocabile in dubbio la natura di dichiarazione di scienza attribuibile al d.u.r.c., che si colloca fra gli atti di certificazione o di attestazione facenti prova fino a querela di falso [e che tuttavia ciò] non risulta ... ostativo all'esame, da parte del giudice amministrativo, della regolarità delle risultanze della documentazione prodotta dall'ente previdenziale»* (cfr. Consiglio di Stato, AP, 25 maggio 2016, n. 10).

Né può ritenersi – come ha sostenuto parte ricorrente con articolate argomentazioni – che tale sindacato possa essere esercitato dal giudice amministrativo solamente nell'ipotesi in cui la regolarità del DURC sia oggetto un apposito motivo del ricorso promosso da parte di un operatore economico avverso il provvedimento con cui la p.a. si è adeguata alle risultanze della dichiarazione resa dall'ente previdenziale (non potendo, in tesi, l'ANAC disattendere le risultanze del DURC).

Se, infatti, in linea generale, non può che ribadirsi quanto notato dalla giurisprudenza in ordine al fatto che le certificazioni degli enti previdenziali in ordine alla regolarità contributiva si impongono alle stazioni appaltanti che non possono, discostarsi dalle stesse o sindacarne il contenuto (cfr. *ex multis* Tar Lazio, V, 1 luglio 2022, n. 9012), il Collegio ritiene tuttavia che, a fronte di dichiarazioni connotate da macroscopici errori in fatto e in diritto palesatisi tanto in sede procedimentale quanto in sede giurisdizionale, non possa affermarsi il dovere prima dell'ANAC (nel procedimento

per l'irrogazione della sanzione ex art. 80, comma 12, d.lgs. n. 50/2016) e poi del giudice amministrativo (in sede di valutazione della legittimità delle sanzioni) di attenersi alla dichiarazione palesemente errata resa dall'ente previdenziale.

In ragione di quanto sopra, per un verso, va affermato che – a fronte di attestazioni chiaramente smentite dagli elementi in fatto e in diritto emersi durante l'istruttoria – ANAC ha correttamente deciso di non attenersi a quanto affermato da Inarcassa nelle dichiarazioni del 19 aprile 2021 e del 28 aprile 2021 (non essendo, peraltro, a ciò vincolata da alcuna specifica disposizione normativa).

Per altro verso, va parimenti affermato che, conseguentemente, questo Collegio può conoscere incidentalmente della (correttezza delle attestazioni di Inarcassa nonché) regolarità della posizione contributiva della ricorrente alla data di presentazione della domanda di partecipazione alla gara.

Fermo quanto appena evidenziato, peraltro, va altresì sottolineato che la ricorrente, con il primo motivo di gravame, non si è limitata a lamentare che l'ANAC avrebbe dovuto attenersi a quanto certificato da Inarcassa nelle dichiarazioni del 19 e del 29 aprile 2021, ma ha ampiamente dedotto sull'effettiva insussistenza della condizione di irregolarità alla luce del Regolamento di Inarcassa (cfr. ricorso pag. 14), sicché è stata la stessa ricorrente a chiedere a questo Tribunale di valutare incidentalmente, ai sensi dell'art. 8 c.p.a., la sussistenza o meno della condizione di grave inadempimento degli obblighi previdenziali alla data di partecipazione alla gara.

2.1.2. Ciò chiarito sul potere (di ANAC di valutare autonomamente la sussistenza della falsa dichiarazione, prescindendo dall'errata valutazione compiuta, peraltro, *ex post* da Inarcassa, e) del giudice amministrativo di pronunciarsi – incidentalmente ex art. 8 c.p.a. – sulla correttezza di quanto affermato dall'ente previdenziale in ordine alla posizione contributiva della ricorrente alla data del 10 settembre 2020, il Collegio ritiene che quanto affermato da Inarcassa sia errato e che, quindi, alla data del 10

settembre 2020 la ricorrente non era in regola con gli adempimenti contributivi per l'anno 2019 (così come correttamente affermato nel provvedimento gravato).

2.1.2.1. A tal fine è opportuno premettere che, come già rilevato in sede cautelare, è provato che il pagamento della contribuzione integrativa dovuta per l'anno 2019 doveva essere corrisposto da Italiana Sistemi s.r.l. a Inarcassa alla scadenza del 31 agosto 2020 (così come confermato da Inarcassa nella relazione del 28 aprile 2022) e che l'importo dovuto dalla società ricorrente a tale data (non versato prima della partecipazione alla gara) era pari ad € 10.133,00 (secondo quanto attestato dall'ente previdenziale a seguito della proposizione della tardiva dichiarazione da parte della società ricorrente).

Tale circostanza consente già di per sé di affermare l'evidente non veridicità di quanto dichiarato dalla ricorrente in sede di gara in ordine all'aver *«soddisfatto tutti gli obblighi relativi al pagamento di imposte, tasse o contributi previdenziali»*, nonché di quanto affermato da Inarcassa in ordine al fatto che *«alla data del 9 settembre 2020 la società era in regola con gli adempimenti dell'anno 2019»*.

2.1.2.2. Va poi precisato che non sono affatto idonee a smentire tale conclusione né l'affermazione contenuta nella relazione di Inarcassa del 28 aprile 2022 secondo cui *«in assenza della dichiarazione del volume di affari non è determinabile il contributo integrativo dovuto»*, né il (diverso e contraddittorio) argomento, invocato dalla società ricorrente innanzi alla stazione appaltante (prima) e all'ANAC (poi), relativo alla richiesta di rateizzazione avanzata in data 9 settembre 2020, in ragione della quale la posizione della stessa doveva essere considerata in corso di *«regolarizzazione»* se non addirittura già regolarizzata (cfr. doc. 3, versato in atti Tangenziale di Napoli in data 6 giugno 2022 e doc. 16, allegato al ricorso).

2.1.2.2.1. In ordine alla prima questione, infatti, va evidenziato che la circostanza che la comunicazione annuale obbligatoria del volume d'affari per l'anno 2019 doveva essere presentata alla scadenza del 2 novembre 2020 (ovvero in una data successiva

alla partecipazione alla gara) non importa affatto l'indeterminatezza o l'inesigibilità, fino a quella data, del contributo integrativo dovuto (ovvero l'insussistenza, fino a quella data, dell'irregolarità).

Per un verso, infatti, va evidenziato che l'ammontare del contributo da versare entro il 31 agosto 2020 avrebbe potuto/dovuto essere calcolato dalla società ricorrente (autonomamente o con l'ausilio dei professionisti di cui la stessa, nell'adempimento dell'ordinaria diligenza, ha il dovere di avvalersi). D'altronde, tale possibilità/dovere è stata/o implicitamente ammessa/o da Inarcassa al momento della pubblicazione sul proprio sito internet dell'avviso secondo cui *«il termine della dichiarazione è fissato al 31 ottobre ma il versamento del contributo integrativo va effettuato entro il 31 agosto»* (cfr. relazione ANAC depositata in atti il 5 maggio 2022, non contestata dalla ricorrente).

Per altro verso, va evidenziato che la presentazione della dichiarazione relativa al volume d'affari non ha carattere costitutivo dell'obbligazione contributiva, che sorge – al contrario – nel momento in cui scadono i termini previsti per il pagamento (e inizia a decorrere il termine di prescrizione), così come rilevato da Cassazione civile, lav., 31 ottobre 2018, n. 27950.

Peraltro, già in sede cautelare, si è avuto modo di notare che la diversa conclusione (patrocinata da Inarcassa) che collega l'insorgere della posizione di irregolarità – per contributi pacificamente non pagati entro la scadenza fissata dall'ente previdenziale – alla data di effettiva presentazione della dichiarazione del volume d'affari ai fini contributivi (nel caso di specie avvenuta solo il 19 febbraio 2021, a seguito di formale invito dell'ente previdenziale) condurrebbe ad affermare la possibilità per le imprese di eludere le disposizioni che prevedono la regolarità contributiva come condizione necessaria per la stipula dei contratti pubblici con strategici ritardi e/o omissioni nella presentazione delle dichiarazioni contributive agli enti previdenziali.

Va poi evidenziata l'irrilevanza – nel caso di specie e alla luce degli elementi probatori versati in atti – di quanto notato dalla ricorrente in ordine al fatto che la sussistenza

della regolarità contributiva deve essere valutata *«non alla stregua delle regole civilistiche ma luce delle regole proprie dell'ente di riferimento in ordine ai motivi ostativi al rilascio dei certificati di regolarità»*.

E, infatti, per un verso, va notato che Inarcassa – nella propria relazione del 28 aprile 2022 – non ha affatto affermato che la posizione della ricorrente era regolare perché il mancato pagamento dei contributi integrativi del 2019 per la somma di € 10.133,00 non sarebbe stato considerato, in ragione di quanto statuito nella deliberazione CdA del 22 settembre 2015 (invocata dalla ricorrente ma non versata in atti), ostativo al rilascio della certificazione. Al contrario, l'ente si è limitato a sostenere la tesi – non corretta né in fatto né in diritto per le ragioni che si sono appena illustrate – secondo cui *«in assenza della dichiarazione del volume di affari non è determinabile il contributo integrativo dovuto»*.

A ciò deve aggiungersi, peraltro, che il principio invocato dalla ricorrente – secondo cui la nozione di violazione grave delle norme in materia previdenziale e assistenziale va considerata alla stregua della disciplina regolamentare fissata dai singoli enti di previdenza per il rilascio del DURC – troverebbe in ogni caso il proprio limite nei principi di ragionevolezza e di tutela della concorrenza (atteso che criteri palesemente irragionevoli adottati da un ente previdenziale potrebbero determinare significative alterazioni della concorrenza tra più operatori economici partecipanti alla medesima procedura ma afferenti a diversi enti previdenziali).

2.1.2.2.2. In ordine alla seconda questione sopra indicata (l'irrilevanza della richiesta di rateizzazione formulata dalla ricorrente in data 8 settembre 2020 per escludere la sussistenza del falso sotto il profilo oggettivo), è noto al Collegio che al tradizionale orientamento giurisprudenziale per cui la condizione di inapplicabilità della causa di esclusione relativa a una posizione dell'irregolarità contributiva era l'accoglimento dell'istanza di rateizzazione (cfr. Consiglio di Stato, V, 19 febbraio 2018, n. 1028 e 18 marzo 2019, n. 1753), si è poi affiancato un secondo orientamento secondo cui



al fine di escludere la posizione di irregolarità è sufficiente la sola presentazione dell'istanza di rateizzazione (cfr. Consiglio di Stato, V, 9 febbraio 2022, n. 942 e Tar Lazio, III-*quater*, 10 ottobre 2022, n. 12818).

Tuttavia, non può non notarsi che tale secondo orientamento trova fondamento nella condivisibile esigenza di non far dipendere la sorte dell'operatore economico dai tempi necessari all'accoglimento delle istanze da parte degli enti previdenziali e, pertanto, ha come presupposto la «*validità dell'istanza di rateizzazione*» (Consiglio di Stato, V, n. 942/2022) e la «*serietà dell'impegno a pagare il debito*» (cfr. Tar Lazio, III-*quater*, n. 12818/2022).

Alla luce di quanto appena notato, è chiaro allora che l'istanza avanzata dalla società in data 8 settembre 2020 non era comunque idonea a escludere la sussistenza di una condizione di irregolarità (e quindi a escludere il falso) atteso che la stessa non poteva essere (e in effetti non è stata) accolta fino alla definizione della rateizzazione in corso relativa ai contributi 2018 (così come evidenziato dalla stessa ricorrente nelle note inviata alla stazione appaltante e all'Anac).

2.2. Ciò chiarito, non può poi condividersi l'argomento con cui parte ricorrente ha affermato che la dichiarazione resa non potrebbe essere considerata falsa alla luce dei principi espressi da Consiglio di Stato, AP, 28 agosto 2020, n. 16 (che ha rilevato che «*la falsità di una dichiarazione è predicabile solamente rispetto a un dato di realtà, ovvero a una situazione fattuale per la quale possa alternativamente porsi l'alternativa logica vero/falso*» e non invece in relazione a questioni che non hanno «*il loro sostrato nella realtà materiale ma vertono sull'interpretazione di norme giuridiche*»), sostenendo – in sostanza – che le dichiarazioni relative all'assolvimento degli obblighi in materia fiscale o contributiva sono sempre legate all'interpretazione di specifiche disposizioni e non possono per ciò stesso mai essere considerate semplicemente vere o false.

E, infatti, per un verso, il mancato pagamento dei contributi integrativi dovuti per il 2019 entro il termine fissato da Inarcassa (il 31 agosto 2020) è una circostanza di

fatto che consente di apprezzare immediatamente, secondo la logica del vero/falso (e senza la necessità di risolvere alcuna complessa questione interpretativa della normativa di riferimento), la non veridicità della concreta e inequivoca dichiarazione resa dalla società ricorrente in sede di gara (di aver «*soddisfatto tutti gli obblighi relativi al pagamento di imposte, tasse o contributi previdenziali*»).

D'altronde, né innanzi alla stazione appaltante, né innanzi all'ANAC, la ricorrente ha sostenuto che la falsa dichiarazione è stata resa all'esito di una complessa attività di interpretazione di una non univoca normativa in materia di obblighi previdenziali (il cui margine di opinabilità era tale da escludere non solo l'elemento soggettivo, ma addirittura anche il falso sotto un profilo oggettivo) ma si è limitata ad evidenziare di aver reso la dichiarazione ritenendo che la sua posizione per l'anno 2019 fosse in corso di «*regolarizzazione*» giusta richiesta di rateizzazione inviata l'8 settembre 2020 (cfr. deduzioni difensive, doc. 16). Istanza che, tuttavia, come si è detto non poteva essere (e non è stata) accolta da Inarcassa.

Tali affermazioni dimostrano non solo che la dichiarazione non veritiera non è dipesa da una peculiare questione interpretativa delle regole previdenziali (atteso, peraltro, che la ricorrente poteva ragionevolmente prevedere che la sua istanza di rateizzazione non sarebbe stata accolta da Inarcassa) ma anche – come si dirà ancora *infra sub 3* – che la ricorrente era ben consapevole, quando ha reso la propria dichiarazione, a) di aver maturato un debito a titolo di contributo integrativo per l'anno 2019; b) di non aver ottemperato al proprio obbligo di pagarlo alla scadenza del 31 agosto 2020; c) di non aver ancora regolarizzato la propria posizione.

Nonostante ciò, Italiana Sistemi s.r.l. ha dichiarato in sede di gara di aver «*soddisfatto tutti gli obblighi relativi al pagamento di imposte, tasse o contributi previdenziali*», omettendo consapevolmente di evidenziare la pendenza non regolarizzata, ovvero ha reso una dichiarazione che – alla luce di quanto sopra notato – non può che essere qualificata come consapevolmente non veritiera.

2.3. Del tutto correttamente, allora, l'ANAC – a fronte di una segnalazione da cui emergeva (per le ragioni che si sono illustrate) l'esistenza di un falso rilevante ai sensi degli artt. 80, comma 12, e 213, comma 13, d.lgs. n. 50/2016 – ha doverosamente avviato il procedimento sanzionatorio, all'esito del quale ha correttamente concluso per la sussistenza del falso sotto il profilo oggetto.

3. Parimenti, infondato, per le ragioni già illustrate *supra sub* 2.2. e per quelle che ancora di seguito si diranno, è il secondo motivo di ricorso, con cui Italiana Sistemi s.r.l. ha lamentato l'erroneità delle conclusioni cui è giunta l'ANAC in ordine alla sussistenza dell'elemento soggettivo richiesto per l'irrogazione della sanzione ai sensi degli artt. 80, comma 12, e 213, comma 13, d.lgs. n. 50/2016.

A tal proposito, non può che ribadirsi che – così come correttamente notato nel provvedimento gravato e così come evidenziato in sede cautelare – Italiana Sistemi s.r.l. ha espressamente ammesso (prima innanzi alla stazione appaltante e poi innanzi ad ANAC) che alla data di presentazione della domanda era pienamente cosciente di avere un debito scaduto nei confronti di Inarcassa.

Segnatamente, con nota inviata alla stazione appaltante in data 26 marzo 2021, la società ha espressamente riferito di aver inviato all'ente previdenziale la richiesta di rateizzazione per i contributi del 2019 in data 8 settembre 2020 (come si è notato, destinata a essere rigettata) *«non avendo potuto versare il previsto contributo alla data del 30 agosto 2020 in relazione alla nota situazione di crisi economica»*.

D'altronde, a prescindere da tale espresa ammissione, la richiesta di rateizzazione avanzata dalla società in data 8 settembre 2020, non poteva che presupporre la piena consapevolezza della ricorrente circa la sussistenza del proprio inadempimento (rispetto a un obbligo per il quale – come si è già notato – Inarcassa aveva pubblicato uno specifico avviso nel proprio sito internet, specificando che *«il termini della dichiarazione è fissato al 31 ottobre ma il versamento del contributo integrativo va effettuato entro il 31 agosto»*).

Consapevolezza che, come correttamente affermato da ANAC nel provvedimento gravato, era del tutto *«incompatibile con la necessità di rendere una dichiarazione veritiera in ordine al requisito della regolarità contributiva in ossequio a quel peculiare grado di diligenza che è richiesto agli operatori economici che si apprestano a contrattare con la pubblica amministrazione»*. Sotto altro profilo, poi, è appena il caso di ribadire che, con l'esercizio dell'ordinaria diligenza richiesta all'imprenditore che contratta con la pubblica amministrazione, la società poteva ragionevolmente prevedere che la propria istanza di rateizzazione non sarebbe stata accolta, sicché – come correttamente notato nel provvedimento impugnato – la mera proposizione dell'istanza dell'8 settembre 2020 non è idonea a escludere la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa grave (ed anzi, per tutte le ragioni sopra indicate, lo comprova).

Infine, è appena il caso di notare che l'importo nient'affatto modesto dei contributi scaduti e non versati (pari ad € 10.133,00) non consente affatto di affermare, come pure pare sostenere la ricorrente, che la sussistenza della colpa grave dell'operatore economico avrebbe dovuto essere esclusa dall'Autorità resistente in ragione di una pretesa irrilevanza e non gravità della falsa dichiarazione.

Da ciò l'infondatezza anche del secondo motivo di ricorso.

4. Per le ragioni sopra spiegate, nessuna delle censure formulate (né delle domande avanzate) nell'atto introduttivo del giudizio può trovare accoglimento.

5. È appena il caso di evidenziare poi che non possono essere oggetto di scrutinio le ulteriori domande formulate da parte ricorrente con memorie non notificate del 20 ottobre e del 4 novembre 2022: è noto, infatti, che *«nel giudizio amministrativo non può tenersi conto della censura con la quale il ricorrente introduce una doglianza nuova, non contenuta nel ricorso e irritualmente sollevata soltanto con una memoria depositata e nemmeno notificata»* (v. *ex multis* Tar Milano, IV, 18 settembre 2020, n. 1670).

Fermo quanto appena rilevato, peraltro, non può non notarsi come sia apodittica l'affermazione della ricorrente secondo cui – decorso il termine dell'interdizione –

la notizia annotata (relativa a un'ipotesi di falsa dichiarazione resa con colpa grave) non sarebbe utile ai fini della valutazione dell'affidabilità dell'operatore economico.

6. Conclusivamente, il ricorso è infondato e va respinto.

7. Le spese processuali – tenuto conto della novità di alcune questioni trattate e della peculiarità della vicenda – possono essere integralmente compensate tra tutte le parti del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 15 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere

Agatino Giuseppe Lanzafame, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Agatino Giuseppe Lanzafame**

**IL PRESIDENTE**  
**Concetta Anastasi**

IL SEGRETARIO