Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

12 novembre 2026*

«Rinvio pregiudiziale – Ravvicinamento delle legislazioni – Appalti pubblici – Direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE – Principio di proporzionalità – Violazioni fiscali definitivamente accertate a una data antecedente a quella della scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione alla procedura di appalto pubblico in questione – Estinzione, pagamento del debito d'imposta in questione o conclusione di un accordo vincolante in vista del pagamento del debito prima della suddetta data di scadenza – Esclusione o sostituzione di un soggetto facente parte di un raggruppamento temporaneo di operatori economici – Effettiva conoscenza, da parte del capofila di tale raggruppamento, del motivo di detta esclusione»

Nella causa C-268/25,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), con decisione del 2 aprile 2025, pervenuta in cancelleria l'8 aprile 2025, nel procedimento

ETS Srl,

Minnucci Associati Srl,

Mi.Cos. SpA,

Itesa Srl,

Maceg Srl,

Tekno Kons Innovation Srl,

Cartorender Srl,

Rilievi Topografici di Boninsegna G. & C. Snc,

Tecno Top Srl,

I.G. Service Srl

Sub-Service Srl

contro

* Lingua processuale: l'italiano.

Rete Ferroviaria Italiana SpA,

con l'intervento di:

Le Generali Costruzioni SpA,

VIA Ingegneria Srl,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da C. Lycourgos (relatore), presidente di sezione, N. Fenger, S. Rodin, E. Regan e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: E. Sartori, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 26 marzo 2026,

considerate le osservazioni presentate:

– per la ETS Srl, la Minnucci Associati Srl, la Mi.Cos. SpA, la Itesa Srl, la Maceg Srl, la Tekno Kons Innovation Srl, la Cartorender Srl, la Rilievi Topografici di Boninsegna G. & C. Snc, la Tecno Top Srl, la I.G. Service Srl e la Sub-Service Srl, da M.V. Mobilia, M.F. Monterossi e A. Romano, avvocate;

– per la Rete Ferroviaria Italiana SpA, da S. Mento, avvocato;

– per la VIA Ingegneria Srl, da R. Gaito e M. Petitto, avvocati;

– per il governo italiano, da S. Fiorentino, in qualità di agente, assistito da G. Santini e A. Berti Suman, avvocati dello Stato;

– per la Commissione europea, da A. Biolan, C. Biz e G. Wils, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 7 maggio 2026,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 57 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65), dell'articolo 80 della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE (GU 2014, L 94, pag. 243), come modificata dal regolamento delegato (UE) 2023/2496 della Commissione, del 15 novembre 2023 (GU L, 2023/2496) (in prosieguo: la «direttiva 2014/25»), nonché del principio di proporzionalità.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che oppone la ETS Srl, la Minnucci Associati Srl, la Mi.Cos. SpA, la Itesa Srl, la Maceg Srl, la Tekno Kons Innovation Srl, la Cartorender Srl, la Rilievi Topografici di Boninsegna G. & C. Snc, la Tecno Top Srl, la I.G. Service Srl e la Sub-Service Srl, costituite in raggruppamento temporaneo di operatori economici (in prosieguo: il raggruppamento «ETS e a.»), alla Rete Ferroviaria Italiana SpA (in prosieguo: «RFI») in merito all'esclusione di tale raggruppamento da una gara d'appalto indetta da RFI nel settore dei trasporti ferroviari e all'aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi ad un altro raggruppamento temporaneo di operatori economici.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

Direttiva 2014/24

3 I considerando 15 e 102 della direttiva 2014/24 così recitano:

«(15) (…)

L'esecuzione di appalti da parte di raggruppamenti di operatori economici può rendere necessario definire condizioni che non sono imposte a singoli partecipanti. Tali condizioni, che dovrebbero essere giustificate da ragioni obiettive e dovrebbero essere proporzionate, potrebbero ad esempio comprendere la richiesta a tali raggruppamenti di nominare una rappresentanza congiunta o un partner capofila ai fini della procedura di appalto o la richiesta di informazioni sulla loro costituzione.

(…)

(102) Tuttavia, è opportuno consentire che gli operatori economici possano adottare misure per garantire l'osservanza degli obblighi volte a porre rimedio alle conseguenze di reati o violazioni e a impedire efficacemente che tali comportamenti scorretti si verifichino di nuovo. Tali misure potrebbero consistere, in particolare, in misure riguardanti il personale e l'organizzazione quali la rottura di tutti i rapporti con le persone o con le organizzazioni coinvolte nel comportamento scorretto, in misure adeguate per la riorganizzazione del personale, nell'attuazione di sistemi di rendicontazione e controllo, nella creazione di una struttura di audit interno per verificare la conformità e nell'adozione di norme interne di responsabilità e di risarcimento. Qualora tali misure offrano garanzie sufficienti, l'operatore economico interessato non dovrebbe più essere escluso solo sulla base di tali motivi. Gli operatori economici dovrebbero avere la possibilità di chiedere che siano esaminate le misure adottate per garantire l'osservanza degli obblighi ai fini di una possibile ammissione alla procedura di aggiudicazione. Occorre tuttavia lasciare agli Stati membri la facoltà di determinare le esatte condizioni sostanziali e procedurali applicabili in tali casi. Essi dovrebbero essere liberi, in particolare, di decidere se consentire alle singole amministrazioni aggiudicatrici di effettuare le pertinenti valutazioni o affidare tale compito ad altre autorità a livello centrale o decentrato».

4 L'articolo 57 di detta direttiva, intitolato «Motivi di esclusione», così dispone:

«(…)

2. 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.

3. Gli Stati membri possono prevedere, in via eccezionale, una deroga alle esclusioni obbligatorie di cui ai paragrafi 1 e 2 per esigenze imperative connesse a un interesse generale quali la salute pubblica e la tutela dell'ambiente.

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 o qualora l'operatore economico sia stato informato dell'importo preciso dovuto a seguito della sua violazione degli obblighi relativi al pagamento di imposte o di contributi previdenziali in un momento in cui non aveva la possibilità di prendere provvedimenti in merito, come previsto al paragrafo 2, terzo comma, prima della scadenza del termine per richiedere la partecipazione ovvero, in procedure aperte, del termine per la presentazione dell'offerta.

(…)

5. Le amministrazioni aggiudicatrici escludono un operatore economico in qualunque momento della procedura qualora risulti che l'operatore economico si trova, a causa di atti compiuti o omessi prima o nel corso della procedura, in una delle situazioni di cui ai paragrafi 1 e 2.

(…)

6. Un operatore economico che si trovi in una delle situazioni di cui ai paragrafi 1 e 4 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. Se tali prove sono ritenute sufficienti, l'operatore economico in questione non è escluso dalla procedura d'appalto.

A tal fine, l'operatore economico dimostra di aver risarcito o di essersi impegnato a risarcire qualunque danno causato dal reato o dall'illecito, di aver chiarito i fatti e le circostanze in modo globale collaborando attivamente con le autorità investigative e di aver adottato provvedimenti

concreti di carattere tecnico, organizzativo e relativi al personale idonei a prevenire ulteriori reati o illeciti.

Le misure adottate dagli operatori economici sono valutate considerando la gravità e le particolari circostanze del reato o dell'illecito. Se si ritiene che le misure siano insufficienti, l'operatore economico riceve una motivazione di tale decisione.

(…)

7. In forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e nel rispetto del diritto dell' Unione, gli Stati membri specificano le condizioni di applicazione del presente articolo. (…)».

5 L'articolo 59 della direttiva 2014/24, intitolato «Documento di gara unico europeo», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Al momento della presentazione delle domande di partecipazione o delle offerte, le amministrazioni aggiudicatrici accettano il documento di gara unico europeo (DGUE) che consiste in un'autodichiarazione aggiornata come prova documentale preliminare in sostituzione dei certificati rilasciati da autorità pubbliche o terzi in cui si conferma che l'operatore economico in questione soddisfa le seguenti condizioni:

a) non si trova in una delle situazioni di cui all'articolo 57, nei quali casi gli operatori economici devono o possono essere esclusi;

b) soddisfa i pertinenti criteri di selezione definiti a norma dell'articolo 58;

c) se del caso, soddisfa le norme e i criteri oggettivi fissati a norma dell'articolo 65.

Se l'operatore economico si affida alle capacità di altri soggetti a norma dell'articolo 63, nel DGUE sono comprese altresì le informazioni di cui al presente paragrafo, primo comma, in relazione a tali soggetti.

Il DGUE consiste in una dichiarazione formale da parte dell'operatore economico, in cui si attesta che il pertinente motivo di esclusione non si applica e/o che il pertinente criterio di selezione è soddisfatto, e fornisce le informazioni rilevanti come richiesto dall'amministrazione aggiudicatrice. Il DGUE indica inoltre l'autorità pubblica o il terzo responsabile per determinare il documento complementare e include una dichiarazione formale secondo cui l'operatore economico sarà in grado, su richiesta e senza indugio, di fornire tali documenti complementari.

(…)».

6 Ai sensi dell'articolo 63, paragrafo 1, della medesima direttiva:

«(…)

L'amministrazione aggiudicatrice verifica, conformemente agli articoli 59, 60 e 61, se i soggetti sulla cui capacità l'operatore economico intende fare affidamento soddisfano i pertinenti criteri di selezione [e] se sussistono motivi di esclusione ai sensi dell'articolo 57. L'amministrazione aggiudicatrice impone che l'operatore economico sostituisca un soggetto che non soddisfa un pertinente criterio di selezione o per il quale sussistono motivi obbligatori di esclusione. L'amministrazione aggiudicatrice può

imporre o essere obbligata dallo Stato membro a imporre che l'operatore economico sostituisca un soggetto per il quale sussistono motivi non obbligatori di esclusione.

Se un operatore economico si affida alle capacità di altri soggetti per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria, l'amministrazione aggiudicatrice può esigere che l'operatore economico e i soggetti di cui sopra siano solidalmente responsabili dell'esecuzione del contratto.

Alle stesse condizioni, un raggruppamento di operatori economici di cui all'articolo 19, paragrafo 2, può fare valere le capacità dei partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti».

Direttiva 2014/25

7 I considerando 2, 18 e 107 della direttiva 2014/25 così recitano:

«(2) Al fine di assicurare l'apertura alla concorrenza degli appalti pubblici di enti che operano nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali è opportuno stabilire disposizioni di coordinamento per i contratti con valore superiore a una certa soglia. (…)

(…)

(18) (…)

L'esecuzione di appalti da parte di raggruppamenti di operatori economici può rendere necessario definire condizioni che non sono imposte a singoli partecipanti. Tali condizioni, che dovrebbero essere giustificate da ragioni obiettive e dovrebbero essere proporzionate, potrebbero ad esempio comprendere la richiesta a tali raggruppamenti di nominare una rappresentanza congiunta o un partner capofila ai fini della procedura di appalto o la richiesta di informazioni sulla loro costituzione.

(…)

(107) Nei casi in cui gli enti aggiudicatori sono tenuti ad applicare o scelgono di applicare i criteri di esclusione di cui sopra, dovrebbero applicare la direttiva [2014/24] per quanto riguarda la possibilità che gli operatori economici adottino misure volte a porre rimedio alle conseguenze di reati o violazioni e a impedire che tali comportamenti non ammessi si verifichino di nuovo».

8 L'articolo 2, punto 6, della direttiva in parola definisce l'«operatore economico» come «una persona fisica o giuridica o un ente aggiudicatore o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offre sul mercato la realizzazione di lavori e/o un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi».

9 L'articolo 11 di detta direttiva dispone quanto segue:

«La presente direttiva si applica alle attività relative alla messa a disposizione o alla gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel campo del trasporto ferroviario, tranviario, filoviario, mediante autobus, sistemi automatici o cavo.

Nei servizi di trasporto, si considera che una rete esiste se il servizio viene fornito alle condizioni operative stabilite dalla competente autorità di uno Stato membro, quali le condizioni relative alle tratte da servire, alla capacità di trasporto disponibile o alla frequenza del servizio».

10 L'articolo 15 della medesima direttiva, dal titolo «Importi delle soglie», prevede quanto segue:

«La presente direttiva si applica agli appalti che non sono esclusi in virtù delle eccezioni di cui agli articoli da 18 a 23 o ai sensi dell'articolo 34 concernente il perseguimento dell'attività in questione e il cui valore netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) è pari o superiore alle soglie seguenti:

a) 443 000 EUR per gli appalti di forniture e di servizi nonché per i concorsi di progettazione;

b) 5 538 000 EUR per gli appalti di lavori;

(…)».

11 A termini dell'articolo 36, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2014/25:

«Gli enti aggiudicatori trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono in maniera trasparente e proporzionata».

12 L'articolo 37 della suddetta direttiva, rubricato «Operatori economici», dispone, al paragrafo 2, quanto segue:

«I raggruppamenti di operatori economici, comprese le associazioni temporanee, sono autorizzati a partecipare a procedure di appalto. Essi non possono essere obbligati dagli enti aggiudicatori ad avere una forma giuridica specifica ai fini della presentazione di un'offerta o di una domanda di partecipazione.

Ove necessario, gli enti aggiudicatori possono specificare nei documenti di gara le modalità con cui i raggruppamenti di operatori economici devono ottemperare ai criteri e requisiti per la qualificazione e la selezione qualitativa di cui agli articoli da 77 a 81, purché ciò sia proporzionato e giustificato da motivazioni obiettive. Gli Stati membri possono stabilire le condizioni generali relative all'ottemperanza a tali modalità da parte degli operatori economici.

(…)».

13 L'articolo 79 della direttiva 2014/24, intitolato «Affidamento sulle capacità di altri soggetti», dispone, al paragrafo 2, quanto segue:

«Se le norme e i criteri oggettivi per l'esclusione e la selezione dei candidati e degli offerenti in procedure aperte, ristrette o negoziate, in dialoghi competitivi oppure in partenariati per l'innovazione comportano requisiti relativi alle capacità economiche e finanziarie dell'operatore economico o alle sue capacità tecniche e professionali, questi può far valere, se necessario e per un particolare contratto, la capacità di altri soggetti, indipendentemente dalla natura giuridica dei legami con essi. (…)

Se, ai sensi dell'articolo 80 della presente direttiva, hanno fatto riferimento ai criteri di esclusione o di selezione di cui alla direttiva [2014/24], gli enti aggiudicatori verificano, conformemente all'articolo 80, paragrafo 3, della presente direttiva se gli altri soggetti, sulla cui capacità l'operatore economico intende fare affidamento, soddisfano i pertinenti criteri di selezione o se sussistono motivi di esclusione, cui gli enti aggiudicatori hanno fatto riferimento, ai sensi dell'articolo 57 della direttiva [2014/24]. L'ente aggiudicatore impone all'operatore economico di sostituire gli enti che non soddisfano un pertinente criterio di selezione o per i quali sussistono motivi obbligatori di esclusione cui l'ente aggiudicatore ha fatto riferimento. L'ente aggiudicatore può imporre o essere obbligato

dallo Stato membro a imporre all'operatore economico di sostituire gli enti in merito ai quali sussistono motivi non obbligatori di esclusione cui l'ente aggiudicatore stesso ha fatto riferimento.

Se un operatore economico si affida alle capacità di altri soggetti per quanto riguarda i criteri relativi alla capacità economica e finanziaria, l'ente aggiudicatore può esigere che l'operatore economico e i soggetti di cui sopra siano solidalmente responsabili dell'esecuzione del contratto.

Alle stesse condizioni, un raggruppamento di operatori economici di cui all'articolo 37 può fare valere le capacità dei partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti».

14 L'articolo 80 della direttiva 2014/25, dal titolo «Uso dei motivi di esclusione e dei criteri di selezione di cui alla [direttiva 2014/24]», così dispone:

«1. Le norme e i criteri oggettivi per l'esclusione e la selezione degli operatori economici che richiedono di essere qualificati in un sistema di qualificazione e le norme e i criteri oggettivi per l'esclusione e la selezione dei candidati e degli offerenti nelle procedure aperte, ristrette o negoziate, nei dialoghi competitivi oppure nei partenariati per l'innovazione possono includere i motivi di esclusione di cui all'articolo 57 della direttiva [2014/24] alle condizioni stabilite in detto articolo.

Se l'ente aggiudicatore è un'amministrazione aggiudicatrice, tali criteri e norme comprendono i criteri di esclusione di cui all'articolo 57, paragrafi 1 e 2, della direttiva [2014/24] alle condizioni stabilite in detto articolo.

Se gli Stati membri lo richiedono, tali criteri e norme comprendono inoltre i criteri di esclusione di cui all'articolo 57, paragrafo 4, della direttiva [2014/24] alle condizioni stabilite in detto articolo.

2. I criteri e le norme di cui al paragrafo 1 del presente articolo possono comprendere i criteri di selezione di cui all'articolo 58 della direttiva [2014/24] alle condizioni stabilite in detto articolo, in particolare per quanto riguarda il massimale relativo ai requisiti sul fatturato annuale, come previsto dal secondo comma del paragrafo 3 di detto articolo.

3. Ai fini dell'applicazione dei paragrafi 1 e 2 del presente articolo, si applicano gli articoli da 59 a 61 della direttiva [2014/24]».

Diritto italiano

15 L'articolo 94, comma 6, del decreto legislativo del 31 marzo 2023, n. 36 – Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici (GURI n. 77, del 31 marzo 2023; in prosieguo: il «codice dei contratti pubblici»), prevede quanto segue:

«È inoltre escluso l'operatore economico che ha commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti. Costituiscono gravi violazioni definitivamente accertate quelle indicate nell'allegato II.10. 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».

16 Ai sensi dell'articolo 96, comma 2, del codice dei contratti pubblici, relativo ai motivi di esclusione di un operatore economico singolo, applicabile ai raggruppamenti di operatori economici in forza dell'articolo 97 di tale codice, il regime relativo alle misure correttive non si applica nell'ambito del motivo di esclusione automatica contemplato dall'articolo 94, comma 6, di detto codice.

17 L'articolo 97 del codice dei contratti pubblici, intitolato «Motivi di esclusione dei partecipanti a raggruppamenti», prevede, ai commi 1 e 2, quanto segue:

«1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 96, commi 2, 3, 4, 5 e 6, il raggruppamento non è escluso qualora un suo partecipante sia interessato da una causa automatica o non automatica di esclusione o dal venir meno di un requisito di qualificazione, se si sono verificate le condizioni di cui al comma 2 e ha adempiuto ai seguenti oneri:

a) in sede di presentazione dell'offerta:
   1) ha comunicato alla stazione appaltante la causa escludente verificatasi prima della presentazione dell'offerta e il venir meno, prima della presentazione dell'offerta, del requisito di qualificazione, nonché il soggetto che ne è interessato;
   2) ha comprovato le misure adottate ai sensi del comma 2 o l'impossibilità di adottarle prima di quella data;

b) ha adottato e comunicato le misure di cui al comma 2 prima dell'aggiudicazione, se la causa escludente si è verificata successivamente alla presentazione dell'offerta o il requisito di qualificazione è venuto meno successivamente alla presentazione dell'offerta.

2. Fermo restando l'articolo 96, se un partecipante al raggruppamento si trova in una delle situazioni di cui agli articoli 94 e 95 o non è in possesso di uno dei requisiti di cui all'articolo 100, il raggruppamento può comprovare di averlo estromesso o sostituito con altro soggetto munito dei necessari requisiti, fatta salva l'immodificabilità sostanziale dell'offerta presentata. Se tali misure sono ritenute sufficienti e tempestivamente adottate, il raggruppamento non è escluso dalla procedura d'appalto. Se la stazione appaltante ritiene che le misure siano intempestive o insufficienti, l'operatore economico è escluso con decisione motivata».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

18 Il raggruppamento ETS e a. è un raggruppamento temporaneo di operatori economici che ha presentato un'offerta nell'ambito di una procedura ristretta, avviata da RFI, la quale agisce in qualità di amministrazione aggiudicatrice, per l'aggiudicazione di un appalto pubblico nel settore dei trasporti ferroviari. Il valore totale stimato di tale appalto ammontava, secondo le informazioni contenute nel fascicolo di cui dispone la Corte, a EUR 298 924 044.

19 Il 3 aprile 2024 RFI ha informato il raggruppamento ETS e a. della sua classificazione al primo posto per quanto riguardava tre lotti di detto appalto pubblico e ha chiesto che le fossero forniti i documenti comprovanti che le condizioni di partecipazione a tale procedura erano soddisfatte.

20 Il 23 maggio 2024, dopo aver ottenuto d'ufficio informazioni presso l'Agenzia delle Entrate (Italia), RFI ha chiesto alla Sub-Service, membro del raggruppamento ETS e a., alcuni chiarimenti, in particolare sulla questione se fossero stati effettuati pagamenti o se fossero in corso controversie relative a debiti fiscali di detta società, che avrebbero potuto comportare la sua esclusione dalla procedura di gara in questione. Lo stesso giorno, RFI ha informato la ETS, capofila del raggruppamento ETS e a., di tale richiesta.

21 Pur avendo la Sub-Service avviato un procedimento, presso il concessionario della riscossione del suo debito fiscale, ai fini dello sgravio di tale debito, detta società non è stata in grado di dimostrare che essa aveva avviato tale procedimento ad una data precedente quella di scadenza del termine di presentazione delle offerte per partecipare alla procedura di appalto pubblico in discussione nel procedimento principale. Dopo la data suddetta, ma prima della conclusione della procedura di aggiudicazione di tale appalto, la società di cui sopra ha ottenuto una decisione di accoglimento della sua domanda di sgravio e ha proceduto al pagamento integrale dell'importo ancora dovuto di detto debito.

22 Il 27 maggio 2024 la ETS ha risposto a RFI indicando che, se i documenti presentati dalla Sub-Service non fossero stati considerati sufficienti, essa avrebbe proceduto all'esclusione di tale società dal raggruppamento temporaneo di operatori economici. La ETS ha precisato che, nonostante tale esclusione, detto raggruppamento avrebbe continuato a soddisfare le condizioni di partecipazione alla procedura di aggiudicazione di detto appalto e che detta esclusione non avrebbe comportato alcuna modifica dell'offerta tecnica ed economica che detto raggruppamento aveva presentato.

23 Con decisione del 17 luglio 2024, RFI ha escluso il raggruppamento ETS e a. da tale procedura per il motivo che, nonostante la dichiarazione effettuata nel DGUE, la Sub Service aveva commesso tre violazioni fiscali definitivamente accertate (avvisi di riscossione degli anni 2016, 2018 e 2019) prima della data di scadenza del termine per la presentazione delle offerte relative a tale appalto per un importo totale superiore alla soglia prevista dalla normativa italiana, il che costituiva un motivo di esclusione automatica ai sensi dell'articolo 94, comma 6, del codice dei contratti pubblici.

24 In tale decisione, RFI indica che la Sub Service ha trasmesso una quietanza di pagamento dei debiti fiscali dopo tale data. Inoltre, RFI ha sottolineato che il raggruppamento ETS e a. non aveva soddisfatto gli obblighi, di cui all'articolo 97, commi 1 e 2, del codice dei contratti pubblici, che consentono a un raggruppamento di escludere e di sostituire uno dei suoi membri senza essere oggetto di una decisione di esclusione. A tal riguardo, la ETS, in quanto capofila del raggruppamento ETS e a., avrebbe espresso la sua volontà di escludere la Sub-Service solo nell'ambito dell'istruttoria avviata da RFI, dopo che quest'ultima aveva segnalato l'esistenza del motivo di esclusione automatica previsto dall'articolo 94, comma 6, di tale codice.

25 Con decisione del 5 novembre 2024, RFI ha aggiudicato l'appalto pubblico in discussione nel procedimento principale a un raggruppamento temporaneo di operatori economici di cui la Via Ingegneria Srl è capofila, stante che tale raggruppamento era stato classificato al secondo posto in graduatoria.

26 Il raggruppamento ETS e a. ha proposto dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia), giudice del rinvio, un ricorso diretto all'annullamento sia della decisione che lo esclude dalla procedura di aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi nel procedimento principale, sia della decisione di aggiudicazione di tale appalto a un altro offerente.

27 In tale contesto, detto giudice esprime dei dubbi quanto alla compatibilità della normativa italiana con le disposizioni relative ai motivi di esclusione enunciati all'articolo 57 della direttiva 2014/24, ai quali l'articolo 80 della direttiva 2014/25 rinvia, nonché con il principio di proporzionalità.

28 In primo luogo, detto giudice esprime siffatti dubbi riguardo all'articolo 94, comma 6, del codice dei contratti pubblici, nella parte in cui tale disposizione prevede che «il pagamento [del debito d' imposta] o l'impegno [a pagarlo devono essersi] perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta». Detta disposizione osterebbe quindi, in modo assoluto, a che l'operatore economico interessato recuperi la propria credibilità e affidabilità professionale nel corso di una procedura di aggiudicazione dell'appalto. Orbene, la limitazione temporale secondo cui tale pagamento o tale impegno devono intervenire «anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta» non discenderebbe dalle direttive 2014/24 e 2014/25 e non sembrerebbe essere giustificata.

29 *In primis*, dall'articolo 57, paragrafo 2, primo e terzo comma, e paragrafo 5, della direttiva 2014/24 risulterebbe che l'amministrazione aggiudicatrice deve consentire all'operatore interessato di rimediare al pagamento del suo debito tributario durante la procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico.

30 *In secundis*, il giudice del rinvio espone che è logico che l'articolo 57, paragrafo 6, di tale direttiva, che riguarda le misure correttive, non riguardi espressamente il motivo di esclusione di cui al paragrafo 2 di tale articolo 57, in quanto quest'ultimo paragrafo fa già riferimento a siffatte misure correttive, vale a dire un pagamento del debito d'imposta di cui trattasi o la conclusione di un accordo vincolante in vista di un siffatto pagamento. Inoltre, detto articolo 57, paragrafo 6, riguarderebbe la valutazione discrezionale, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dell'affidabilità dell'operatore interessato. Orbene, tale valutazione non avrebbe ragion d'essere nell'ambito del motivo di esclusione relativo all'esistenza di debiti tributari, poiché si tratterebbe unicamente di verificare se si sia proceduto o meno al pagamento di cui trattasi.

31 *In tertiis*, sarebbe contrario al principio di proporzionalità ammettere la possibilità di adottare misure correttive durante una procedura di aggiudicazione di appalto nei casi di condanne definitive per reati gravissimi, contemplati dall'articolo 57, paragrafo 1, della direttiva 2014/24, ed escludere tale possibilità per quanto riguarda semplici violazioni fiscali, contemplate dal paragrafo 2 del medesimo articolo 57.

32 In secondo luogo, il giudice del rinvio, da un lato, si interroga sulla conformità alle direttive 2014/24 e 2014/25 dell'articolo 97, comma 1, lettera a), punti 1 e 2, del codice dei contratti pubblici, il quale prevede che un raggruppamento temporaneo di operatori economici, uno dei cui membri sia interessato da un motivo di esclusione, non è escluso se, prima della data di presentazione dell'offerta, esso ha informato l'amministrazione aggiudicatrice dell'esistenza di tale motivo di esclusione e dimostra di aver adottato le misure stabilite da detto articolo 97, comma 2, o che era impossibile adottare tali misure prima della data di cui sopra.

33 Dall'altro lato, esso esprime dubbi sulla conformità dell'obbligo, previsto da detto articolo 97, comma 2, per il raggruppamento temporaneo di operatori economici in parola, di provare che tale membro è stato escluso o sostituito prima della comunicazione del suddetto motivo di esclusione da parte dell'amministrazione aggiudicatrice.

34 Orbene, dalla giurisprudenza della Corte risulterebbe che l'articolo 57 della direttiva 2014/24 deve essere interpretato alla luce del principio di proporzionalità, al fine di consentire, nella misura più ampia possibile, al raggruppamento temporaneo di operatori economici classificati al primo posto di procedere alla sostituzione dell'operatore economico interessato da uno dei motivi di esclusione previsti dal citato articolo 57. Inoltre, contrariamente alla giurisprudenza dei giudici nazionali, secondo cui si presume che i membri di un raggruppamento temporaneo di operatori economici siano a conoscenza dell'esistenza di motivi di esclusione in capo a uno di essi, dalla giurisprudenza della Corte risulterebbe che il fatto che l'operatore economico interessato abbia effettuato una falsa dichiarazione relativa all'esistenza di motivi di esclusione non può essere imputato agli altri membri di tale raggruppamento.

35 Di conseguenza, il capofila di un raggruppamento temporaneo di operatori economici dovrebbe poter sostituire o escludere l'operatore economico interessato da un motivo di esclusione, secondo le modalità e i termini previsti dal codice dei contratti pubblici, qualora l'amministrazione aggiudicatrice comunichi l'esistenza di tale motivo o, in ogni caso, qualora tale capofila sia effettivamente a conoscenza di detto motivo.

36 Alla luce di tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 57 della direttiva [2014/24] e l'articolo 80 della direttiva [2014/25], nonché il principio eurounitario di proporzionalità, ostino all'introduzione o all'interpretazione di una normativa interna che preclude l'estromissione o la sostituzione della mandante di un raggruppamento che abbia commesso violazioni fiscali definitivamente accertate in epoca antecedente la scadenza del termine di presentazione della domanda; in particolare, mediante una previsione secondo cui, in ogni caso, l'estinzione, il pagamento [del debito fiscale in questione] o l'impegno [a pagare il debito stesso] devono essersi perfezionati anteriormente alla scadenza del predetto termine, pur essendo la causa di esclusione venuta meno nel corso della gara e prima dell'adozione del provvedimento di esclusione del raggruppamento.

2) In caso di risposta affermativa al quesito sub [1)], se le medesime norme e principi ostino all'introduzione o all'interpretazione di una normativa interna che preclude l'estromissione o la sostituzione della mandante di un raggruppamento indipendentemente dalla conoscenza effettiva della causa di esclusione della mandante da parte della mandataria.

3) In caso di risposta affermativa ai quesiti sub [1)] e sub [2)], se le medesime norme e principi ostino all'introduzione o all'interpretazione di una normativa interna che preclude l'estromissione o la sostituzione della mandante laddove la mandataria sia venuta a conoscenza della causa di esclusione della mandante soltanto a seguito della comunicazione degli accertamenti effettuati dalla stazione appaltante».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

37 Con le sue questioni, il giudice del rinvio chiede di interpretare l'articolo 57 della direttiva 2014/24, l'articolo 80 della direttiva 2014/25 e il principio di proporzionalità nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico nel settore dei trasporti ferroviari.

38 Occorre ricordare, a tale proposito, che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice nazionale una soluzione utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In tale prospettiva incombe alla Corte, se necessario, riformulare le questioni che le sono sottoposte. Inoltre, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme del diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nella formulazione della sua questione [v. sentenze del 20 marzo 1986, Tissier, 35/85, EU:C:1986:143, punto 9, e del 13 maggio 2026, ALDI (Tracce di infestanti), C-483/24, EU:C:2026:396, punto 31].

39 Nel caso di specie, poiché l'appalto in discussione nel procedimento principale riguarda il settore del trasporto ferroviario, occorre ricordare che la messa a disposizione o la gestione di reti destinate a fornire un servizio al pubblico nel settore del trasporto per ferrovia sono espressamente menzionate, all'articolo 11, primo comma, della direttiva 2014/25, tra i settori ai quali quest'ultima si applica. Pertanto, nei limiti in cui, mediante l'appalto in discussione nel procedimento principale, l'ente aggiudicatore si ripropone una messa a disposizione o una gestione di reti di tal genere ed il suddetto appalto supera la soglia indicata all'articolo 15 di tale direttiva – circostanze queste che, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, sembrano sussistere nel caso di specie – occorre considerare che, tenuto conto del suo oggetto, l'appalto in questione rientra nell'ambito di applicazione della direttiva sopra citata.

40 Orbene, l'articolo 80, paragrafo 1, primo e secondo comma, di detta direttiva dispone che, se l'ente aggiudicatore è un'amministrazione aggiudicatrice – come avviene nel caso di specie, secondo quanto indicato dal giudice del rinvio –, le norme e i criteri oggettivi per l'esclusione e la selezione dei candidati e degli offerenti, segnatamente in procedure ristrette, includono i criteri di esclusione elencati all'articolo 57, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/24, alle condizioni ivi indicate.

41 Inoltre, l'articolo 79, paragrafo 2, della direttiva 2014/25 riguarda la situazione in cui un operatore economico fa ricorso alle capacità di altri soggetti nell'ambito di procedure che prevedono requisiti relativi alla capacità economica e finanziaria dell'operatore economico, o alle sue capacità tecniche e professionali. Tale articolo 79, paragrafo 2, secondo comma, letto in combinato disposto con l'articolo 80 di detta direttiva, prevede, nella sua prima frase, che gli enti aggiudicatori verifichino, in particolare, se sussistano, in capo ai soggetti delle cui capacità l'operatore economico intende avvalersi, motivi di esclusione previsti dall'articolo 57 della direttiva 2014/24.

42 L'articolo 79, paragrafo 2, secondo comma, della direttiva 2014/25 precisa, nella sua seconda frase, che l'ente aggiudicatore impone all'operatore economico di sostituire i soggetti per i quali sussistono motivi obbligatori di esclusione cui detto ente aggiudicatore ha fatto riferimento.

43 Pertanto, se, a seguito delle verifiche effettuate dal giudice del rinvio, risulta che, a causa dell'oggetto dell'appalto di cui trattasi nel procedimento principale, la direttiva 2014/25 si applica alla procedura di aggiudicazione di tale appalto, occorre che, al fine di fornire una risposta utile alle questioni sollevate, la Corte interpreti l'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, specificamente contemplato dalla domanda di pronuncia pregiudiziale, nonché l'articolo 79, paragrafo 2, della direttiva 2014/25.

Nel merito

44 Con le sue questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, in combinato disposto con l'articolo 79, paragrafo 2, della direttiva 2014/25, l'articolo 80, paragrafo 1, secondo comma, di quest'ultima direttiva, nonché il principio di proporzionalità, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale in virtù della quale un raggruppamento temporaneo di operatori economici non può estromettere o sostituire un operatore economico appartenente al raggruppamento stesso, così che tale raggruppamento è escluso dalla procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico qualora risulti, sulla scorta di una decisione amministrativa avente effetto vincolante, che, alla data di scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione di detto raggruppamento alla procedura in questione, l'operatore economico di cui sopra era venuto meno ai suoi obblighi di pagamento di imposte o tasse e non aveva pagato i debiti fiscali in questione o non aveva concluso un accordo vincolante per il pagamento dei medesimi. Inoltre, detto giudice si interroga in merito all'incidenza a questo proposito del fatto che l'operatore economico summenzionato abbia effettuato il pagamento dei debiti in questione prima della decisione di esclusione del medesimo raggruppamento dalla procedura di gara in parola e che tale raggruppamento abbia avuto conoscenza del motivo di esclusione gravante sul medesimo operatore economico soltanto dopo che l'amministrazione aggiudicatrice gli aveva fornito informazioni in proposito.

45 Al fine di rispondere a tali questioni, occorre, in primo luogo, esaminare la portata del motivo di esclusione previsto dall'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24.

46 Secondo una giurisprudenza costante, ai fini dell'interpretazione di una disposizione del diritto dell'Unione si deve tener conto non soltanto del tenore letterale della stessa, ma anche del suo contesto e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essa fa parte (v. sentenze del 17 novembre 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punto 12, e del 15 gennaio 2026, AVR-Afvalverwerking, C-692/23, EU:C:2026:4, punto 37).

47 *In primis*, per quanto riguarda il tenore letterale dell'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, occorre osservare, da un lato, che tale articolo 57, paragrafo 2, prevede, al primo comma, un motivo di esclusione obbligatorio laddove dispone 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 tasse o di 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.

48 Dall'altro lato, risulta dall'articolo 57, paragrafo 2, terzo comma, della direttiva 2014/24 che tale motivo di esclusione non è più applicabile quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o tasse o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe.

49 Orbene, si deve constatare che tale disposizione, la quale prevede un'eccezione all'applicazione del suindicato motivo di esclusione, non fornisce alcuna precisazione per quanto riguarda il termine entro il quale l'operatore economico interessato deve pagare i suoi debiti tributari o i suoi contributi previdenziali o deve concludere un accordo vincolante ai fini di un siffatto pagamento, per poter beneficiare di tale eccezione.

50 *In secundis*, per quanto riguarda il contesto in cui si inserisce l'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, occorre sottolineare che, ai sensi del paragrafo 3, secondo comma, di tale articolo 57, gli Stati membri possono prevedere una deroga all'esclusione obbligatoria di cui a detto articolo 57, paragrafo 2, primo comma, qualora un'esclusione sia manifestamente sproporzionata, in particolare qualora l'operatore economico sia stato informato dell'importo preciso dovuto a seguito della sua violazione degli obblighi relativi al pagamento di imposte o tasse o di contributi previdenziali in un momento in cui non aveva la possibilità di prendere i provvedimenti previsti dall'articolo 57, paragrafo 2, terzo comma, di tale direttiva prima della scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione alla procedura di aggiudicazione di appalto pubblico in questione.

51 L'articolo 57, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2014/24 enuncia dunque le condizioni che devono essere soddisfatte affinché un operatore economico possa, dopo la data summenzionata, vedersi riconoscere la possibilità di adottare le misure necessarie al fine di non essere escluso da tale procedura in forza del motivo di esclusione obbligatorio previsto dal citato articolo 57, paragrafo 2, primo comma.

52 Pertanto, l'articolo 57, paragrafo 3, secondo comma, della direttiva 2014/24 permette di considerare che l'operatore economico interessato da tale motivo di esclusione deve, in linea di principio, aver adempiuto i propri obblighi relativi al pagamento di imposte o tasse o di contributi previdenziali, al più tardi, alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione alla procedura di aggiudicazione di appalto di cui trattasi.

53 Infatti, come indicato, in sostanza, dall'avvocata generale al paragrafo 39 delle sue conclusioni, se tale articolo 57, paragrafo 2, primo comma, dovesse essere interpretato nel senso che il motivo di esclusione previsto da tale disposizione non si applica più qualora un operatore economico adempia i suoi debiti tributari o i suoi contributi previdenziali ad una qualsiasi data antecedente a quella della decisione di aggiudicazione dell'appalto, il citato articolo 57, paragrafo 3, secondo comma, sarebbe privato di qualsiasi effetto utile.

54 Inoltre, occorre constatare che l'articolo 57, paragrafo 6, della direttiva 2014/24, il quale introduce un meccanismo di misure correttive che gli operatori economici hanno il diritto di adottare al fine di dimostrare la loro affidabilità nonostante l'esistenza di motivi di esclusione, si riferisce ai motivi di esclusione previsti dai paragrafi 1 e 4 di tale articolo 57, e non a quello previsto dal paragrafo 2 di questo stesso articolo.

55 Pertanto, l'articolo 57, paragrafo 6, della direttiva 2014/24 non si applica nell'ambito del motivo di esclusione obbligatorio previsto dall'articolo 57, paragrafo 2, primo comma, della medesima direttiva e non è dunque pertinente ai fini dell'interpretazione di quest'ultima disposizione.

56 Dall'interpretazione del contesto dell'articolo 57, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2014/24 discende quindi che il motivo di esclusione obbligatorio previsto da tale disposizione non si applica qualora gli operatori economici che intendono partecipare a una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico, implicati in violazioni dei loro obblighi relativi al pagamento di imposte o tasse o di contributi previdenziali accertati da una decisione giudiziaria passata in giudicato o da una decisione amministrativa avente effetto vincolante, abbiano regolarizzato la loro situazione al più tardi alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione alla procedura suddetta. Per contro, dopo tale data, una regolarizzazione siffatta non è sufficiente ad impedire l'applicazione del suddetto motivo di esclusione.

57 Tale interpretazione è corroborata dall'obiettivo perseguito dal motivo di esclusione obbligatorio previsto da tale articolo 57, paragrafo 2, primo comma.

58 La Corte ha già statuito che la facoltà, o addirittura l'obbligo, per l'amministrazione aggiudicatrice di escludere un operatore economico dalla partecipazione ad una procedura di aggiudicazione di appalto è destinato a permettere a detta amministrazione di valutare l'integrità e l'affidabilità di ciascuno degli operatori economici (v., in tal senso, sentenza del 15 settembre 2022, J. Sch. Omnibusunternehmen e K. Reisen, C-416/21, EU:C:2022:689, punto 41 e giurisprudenza citata).

59 Per quanto riguarda specificamente il motivo di esclusione previsto dall'articolo 57, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2014/24, esso è altresì connesso all'obiettivo di tutela delle finanze pubbliche degli Stati membri e dell'Unione europea nel suo complesso, al quale il legislatore dell'Unione ha attribuito una particolare importanza nell'ambito della procedura di aggiudicazione degli appalti pubblici ai sensi di tale direttiva. Infatti, come rilevato dall'avvocata generale al paragrafo 42 delle sue conclusioni, tale motivo di esclusione, il quale, nell'ambito delle precedenti direttive sugli appalti pubblici, aveva carattere facoltativo, costituisce ormai un motivo di esclusione obbligatorio da una siffatta procedura, che ha un proprio regime nell'ambito dei motivi di esclusione previsti da tale articolo 57.

60 Orbene, il fatto che gli operatori economici che intendono partecipare a una procedura di appalto pubblico siano tenuti a regolarizzare, al più tardi alla data di scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione a tale procedura, la loro situazione riguardante i loro obblighi relativi al pagamento di imposte o tasse o di contributi previdenziali contribuisce a raggiungere in modo più efficace il summenzionato obiettivo di tutela delle finanze pubbliche. Infatti, tale obbligo costituisce un potente incentivo affinché tutti gli operatori economici che decidono di partecipare a una procedura di aggiudicazione di appalto pubblico adempiano i loro obblighi pagando o concludendo un accordo vincolante al fine di pagare le imposte o tasse o i contributi previdenziali dovuti.

61 Per contro, se gli operatori economici avessero la possibilità di regolarizzare la loro situazione procedendo a un siffatto pagamento o concludendo un siffatto accordo vincolante dopo la data di scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione alla procedura di aggiudicazione di appalto di cui trattasi, il numero di quelli tra loro che sarebbero incentivati a regolarizzare la propria situazione sarebbe inferiore. Infatti, tale numero potrebbe, in particolare, non comprendere gli operatori economici che si vedessero eliminati da tale procedura per altre ragioni, o addirittura sarebbe limitato a quelli che fossero informati del fatto che la loro offerta è stata classificata nelle prime posizioni.

62 Pertanto, dall'interpretazione letterale, sistematica e teleologica dell'articolo 57, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2014/24 risulta che, fatti salvi i casi di cui al paragrafo 3 di tale articolo 57, il motivo di esclusione obbligatorio previsto dal citato articolo 57, paragrafo 2, primo comma, è applicabile a un operatore economico che sia venuto meno ai suoi obblighi relativi al pagamento di imposte o tasse o di contributi previdenziali, qualora tale inadempimento sia stato accertato da una decisione giudiziaria passata in giudicato o da una decisione amministrativa avente effetto vincolante, e ciò anche quando, dopo la data di scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione alla procedura di aggiudicazione di appalto pubblico di cui trattasi, detto operatore abbia adempiuto tali obblighi pagando o concludendo un accordo vincolante al fine di pagare le imposte o tasse o i contributi previdenziali dovuti.

63 Ne consegue che, in applicazione di tale motivo di esclusione obbligatorio, uno Stato membro deve prevedere che un'amministrazione aggiudicatrice abbia l'obbligo di escludere un siffatto operatore dalla procedura di aggiudicazione di appalto pubblico di cui trattasi.

64 In secondo luogo, occorre verificare se, e, in caso affermativo, a quali condizioni, un raggruppamento temporaneo di operatori economici, come il raggruppamento ETS e a., debba escludere o sostituire, o debba avere la possibilità di escludere o di sostituire, il membro di tale raggruppamento interessato dal motivo di esclusione obbligatorio previsto dall'articolo 57, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2014/24, affinché detto raggruppamento non sia esso stesso escluso dalla procedura di aggiudicazione di appalto pubblico di cui trattasi.

65 Conformemente all'articolo 79, paragrafo 2, secondo comma, seconda frase, della direttiva 2014/25, l'ente aggiudicatore esige che l'operatore economico sostituisca un soggetto delle cui capacità esso intende avvalersi e nei cui confronti sussistano motivi di esclusione obbligatori, previsti dall'articolo 57 della direttiva 2014/24, ai quali tale ente aggiudicatore ha fatto riferimento.

66 Per quanto riguarda il momento in cui tale sostituzione deve aver luogo, risulta dalla formulazione stessa di tale articolo 79, paragrafo 2, secondo comma, seconda frase, che tale disposizione riguarda una situazione in cui l'operatore economico deve sostituire il soggetto sulle cui capacità intende fare affidamento dopo che tale operatore ha presentato la sua domanda di partecipazione alla procedura di aggiudicazione di appalto pubblico di cui trattasi. Infatti, è solo una volta presentata una siffatta domanda che l'ente aggiudicatore è in grado di esaminarla al fine di verificare se l'operatore economico interessato si sia avvalso delle capacità di soggetti rispetto ai quali sussistono motivi di esclusione obbligatoria.

67 Per quanto riguarda, inoltre, l'applicabilità di detta disposizione a un raggruppamento temporaneo di operatori economici, occorre rilevare che, sebbene la stessa disposizione non riguardi espressamente un siffatto raggruppamento, l'articolo 79, paragrafo 2, quarto comma, della direttiva 2014/25 prevede che, «[a]lle stesse condizioni, un raggruppamento di operatori economici di cui all'articolo 37 [di tale direttiva] può fare valere le capacità dei partecipanti al raggruppamento». Orbene, come indicato dall'avvocata generale al paragrafo 55 delle sue conclusioni, i termini «[a]lle stesse condizioni» si riferiscono alle disposizioni di tale articolo 79, paragrafo 2, il che implica che l'obbligo di cui al secondo comma, seconda frase, di detto articolo 79, paragrafo 2, è applicabile a un raggruppamento temporaneo di operatori economici. Ne consegue che un ente aggiudicatore deve esigere che un siffatto raggruppamento sostituisca un operatore economico appartenente a quest'ultimo per il quale sussista un motivo di esclusione obbligatorio previsto dall'articolo 57 della direttiva 2014/24.

68 Tale interpretazione dell'articolo 79, paragrafo 2, secondo comma, seconda frase, della direttiva 2014/25, la quale risulta dal tenore letterale e dal contesto di tale disposizione, è idonea a contribuire a raggiungere l'obiettivo di tale direttiva consistente, come si evince dal suo considerando 2, nel garantire l'apertura alla concorrenza degli appalti nei settori da essa contemplati, consentendo la partecipazione più ampia possibile di offerenti a procedure di aggiudicazione di appalti (v., per analogia, sentenza dell'8 dicembre 2022, BTA Baltic Insurance Company, C-769/21, EU:C:2022:973, punti 35 e 36 nonché giurisprudenza citata). Infatti, detta interpretazione consente di evitare l'esclusione automatica di un raggruppamento temporaneo di operatori economici qualora solo uno degli operatori economici appartenenti a quest'ultimo sia interessato da un motivo di esclusione obbligatorio.

69 Occorre, tuttavia, apportare due precisazioni relative all'obbligo, previsto dall'articolo 79, paragrafo 2, secondo comma, seconda frase, della direttiva 2014/25, in virtù del quale l'ente aggiudicatore esige che il raggruppamento temporaneo di operatori economici sostituisca un soggetto appartenente a tale raggruppamento per il quale sussista un motivo di esclusione obbligatorio previsto dall'articolo 57 della direttiva 2014/24.

70 *In primis*, occorre ricordare, da un lato, che gli enti aggiudicatori devono, per tutta la durata della procedura, rispettare i principi valevoli per l'aggiudicazione degli appalti enunciati all'articolo 36 della direttiva 2014/25, tra i quali figurano, in particolare, i principi di parità di trattamento e di proporzionalità, e, dall'altro lato, che, in osservanza del principio di proporzionalità, il quale costituisce un principio generale del diritto dell'Unione, le norme stabilite dagli Stati membri o dagli enti aggiudicatori nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni della direttiva di cui sopra, come le norme destinate a specificare le condizioni di applicazione dell'articolo 57 della direttiva 2014/24, alle quali l'articolo 80 della direttiva 2014/25 rinvia, non devono andare oltre quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi perseguiti da quest'ultima direttiva (v., per analogia, sentenza del 30 gennaio 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punto 45 e giurisprudenza citata).

71 A tal riguardo, l'attenzione che l'ente aggiudicatore deve accordare al rispetto di tale principio di proporzionalità deve essere ancora maggiore qualora l'esclusione prevista dalla normativa nazionale colpisca il raggruppamento temporaneo di operatori economici non già per una violazione ad esso imputabile, bensì per una violazione commessa da un operatore economico appartenente a tale raggruppamento (v., per analogia, sentenze del 30 gennaio 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punto 48; del 3 giugno 2021, Rad Service e a., C-210/20, EU:C:2021:445, punto 39, nonché del 7 settembre 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punto 156).

72 Pertanto, l'ente aggiudicatore deve prendere in considerazione i mezzi che il raggruppamento temporaneo di operatori economici aveva a sua disposizione per verificare l'esistenza di una violazione da parte dell'operatore economico appartenente a tale raggruppamento (v., per analogia, sentenze del 30 gennaio 2020, Tim, C-395/18, EU:C:2020:58, punto 52; del 3 giugno 2021, Rad Service e a., C-210/20, EU:C:2021:445, punto 40, nonché del 7 settembre 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, punto 157).

73 Ne consegue che l'ente aggiudicatore dovrebbe escludere un raggruppamento temporaneo di operatori economici sulla base del motivo di esclusione obbligatorio di cui all'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 qualora, a seguito delle verifiche che è tenuto ad effettuare, esso ritenga che il capofila di tale raggruppamento sia venuto meno al suo obbligo di diligenza e che, pertanto, detto raggruppamento non possa essere considerato, nel suo insieme, integro e affidabile.

74 Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio effettuare le verifiche necessarie al fine di stabilire se la ETS, in quanto capofila del raggruppamento ETS e a., abbia dato prova della diligenza richiesta.

75 A questo proposito, da un lato, il fatto che la Sub-Service abbia fornito alla ETS un DGUE, documento consistente, come risulta dall'articolo 59, paragrafo 1, terzo comma, della direttiva 2014/24, cui l'articolo 80, paragrafo 3, della direttiva 2014/25 rinvia, in una dichiarazione ufficiale con la quale l'operatore economico interessato afferma di non trovarsi in una delle situazioni di cui all'articolo 57 della direttiva 2014/24, è un elemento di cui il giudice del rinvio dovrebbe tener

conto. Dall'altro lato, tale giudice deve tener conto anche dei mezzi di cui la ETS, in quanto capofila del raggruppamento ETS e a., disponeva al fine di verificare, presso le autorità italiane competenti, se la Sub-Service rispettasse i suoi obblighi fiscali.

76 *In secundis*, occorre rilevare che, quando l'ente aggiudicatore esige la sostituzione di un operatore economico appartenente a un raggruppamento temporaneo di operatori economici per il quale sussiste un motivo di esclusione obbligatorio, come quello previsto dall'articolo 57, paragrafo 2, primo comma, della direttiva 2014/24, esso deve vigilare, conformemente ai principi di trasparenza e di parità di trattamento enunciati all'articolo 36, paragrafo 1, della direttiva 2014/25, affinché la sostituzione di tale operatore economico non comporti una modifica sostanziale dell'offerta di tale raggruppamento. Ne consegue che, al pari di una domanda di chiarimento di un'offerta, la domanda di un ente aggiudicatore che richiede una siffatta sostituzione non deve condurre alla presentazione, da parte di detto raggruppamento, di ciò che risulterebbe, in realtà, come una nuova offerta, in quanto modificherebbe in modo sostanziale l'offerta iniziale (v., per analogia, sentenza del 3 giugno 2021, Rad Service e a., C-210/20, EU:C:2021:445, punti 42 e 44).

77 Nel caso di specie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la ETS, in quanto capofila del raggruppamento ETS e a., ha dichiarato di avere l'intenzione di escludere la Sub-Service da tale raggruppamento senza che tale esclusione comportasse una modifica sostanziale della sua domanda di partecipazione alla procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico di cui trattasi nel procedimento principale.

78 A tal riguardo occorre rilevare che, sebbene l'articolo 79, paragrafo 2, secondo comma, seconda frase, della direttiva 2014/25 si riferisca unicamente alla sostituzione di un soggetto delle cui capacità l'operatore economico interessato intende avvalersi, dall'interpretazione di tale disposizione alla luce dell'obiettivo di tale direttiva – il quale consiste, come indicato al punto 68 della presente sentenza, nel consentire la partecipazione più ampia possibile di offerenti a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici – risulta che detta disposizione deve ritenersi tale da permettere anche l'esclusione di un membro di un raggruppamento temporaneo di operatori economici senza che tale membro venga sostituito, a condizione che tale esclusione non impedisca a detto raggruppamento di soddisfare i criteri di selezione applicabili nella procedura di cui trattasi e non dia luogo a una modifica sostanziale dell'offerta di detto raggruppamento. Nel caso di specie, spetta al giudice del rinvio effettuare, al riguardo, le verifiche necessarie.

79 Da tutte le considerazioni che precedono risulta che occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, letto in combinato disposto con l'articolo 79, paragrafo 2, della direttiva 2014/25, l'articolo 80, paragrafo 1, secondo comma, di quest'ultima direttiva, nonché il principio di proporzionalità, devono essere interpretati nel senso che:

– fatti salvi i casi di cui al paragrafo 3 del citato articolo 57, il motivo di esclusione obbligatorio previsto da tale articolo 57, paragrafo 2, è applicabile a un operatore economico che sia venuto meno ai suoi obblighi relativi al pagamento di imposte o tasse o di contributi previdenziali, qualora tale inadempimento sia stato accertato da una decisione giudiziaria passata in giudicato o da una decisione amministrativa avente effetto vincolante, e ciò anche quando, dopo la data di scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione alla procedura di aggiudicazione di appalto pubblico di cui trattasi, detto operatore abbia adempiuto tali obblighi pagando o concludendo un accordo vincolante al fine di pagare le imposte o tasse o i contributi previdenziali dovuti;

– essi ostano a una normativa nazionale secondo la quale un raggruppamento temporaneo di operatori economici non può escludere o sostituire un operatore economico appartenente a questo stesso raggruppamento, di modo che tale raggruppamento è escluso dalla procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, senza che l'ente aggiudicatore possa esaminare circostanze particolari del caso di specie per stabilire se tale esclusione o tale sostituzione siano giustificate, qualora risulti che, alla data di scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione del medesimo raggruppamento a tale procedura, il motivo di esclusione obbligatorio di cui all'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 era applicabile all'operatore economico in parola, e ciò quand'anche il raggruppamento in questione sia venuto a conoscenza del motivo di esclusione riguardante tale operatore economico solo dopo la data suddetta.

Sulle spese

80 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, letto in combinato disposto con l'articolo 79, paragrafo 2, della direttiva 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE, come modificata dal regolamento delegato (UE) 2023/2496 della Commissione, del 15 novembre 2023, l'articolo 80, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2014/25, come modificata, nonché il principio di proporzionalità,

devono essere interpretati nel senso che:

– **fatti salvi i casi di cui al paragrafo 3 del citato articolo 57, il motivo di esclusione obbligatorio previsto da tale articolo 57, paragrafo 2, è applicabile a un operatore economico che sia venuto meno ai suoi obblighi relativi al pagamento di imposte o tasse o di contributi previdenziali, qualora tale inadempimento sia stato accertato da una decisione giudiziaria passata in giudicato o da una decisione amministrativa avente effetto vincolante, e ciò anche quando, dopo la data di scadenza del termine per la presentazione delle domande di partecipazione alla procedura di aggiudicazione di appalto pubblico di cui trattasi, detto operatore abbia adempiuto tali obblighi pagando o concludendo un accordo vincolante al fine di pagare le imposte o tasse o i contributi previdenziali dovuti;**

– **essi ostano a una normativa nazionale secondo la quale un raggruppamento temporaneo di operatori economici non può escludere o sostituire un operatore economico appartenente a questo stesso raggruppamento, di modo che tale raggruppamento è escluso dalla procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, senza che l'ente aggiudicatore possa esaminare circostanze particolari del caso di specie per stabilire se tale esclusione o tale sostituzione siano giustificate, qualora risulti che, alla data di scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione del**

medesimo raggruppamento a tale procedura, il motivo di esclusione obbligatorio di cui all'articolo 57, paragrafo 2, della direttiva 2014/24 era applicabile all'operatore economico in parola, e ciò quand'anche il raggruppamento in questione sia venuto a conoscenza del motivo di esclusione riguardante tale operatore economico solo dopo la data suddetta.

Lycourgos Fenger Rodin

Regan Spineanu-Matei

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 novembre 2026.

Il cancelliere
V. Di Bucci

Il presidente di sezione
C. Lycourgos