

[Torna alla pagina precedente](#)**N. 06296/2014 REG. PROV. COLL.**
N. 05312/2014 REG. RIC.**REPUBBLICA ITALIANA****IN NOME DEL POPOLO ITALIANO****Il Consiglio di Stato****in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso in appello n. 5312 del 2014, proposto da

Centro Sud s.r.l., già Meridional s.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Natale Bonfiglio, ed elettivamente domiciliata, unitamente al difensore, presso l'avv. Giovanna Criscuolo (studio Pavarotti e associati) in Roma, via E. Gianturco n. 1, come da mandato a margine del ricorso introduttivo;

contro

Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Andrea Coronin e Andrea Manzi, ed elettivamente domiciliata presso quest'ultimo in Roma, via F. Confalonieri n. 5, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

nei confronti di

Manutencoop facility management s.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv.ti Luigi Manzi, Stefano Baccolini e Francesco Rizzo, ed elettivamente domiciliata presso il primo dei difensori in Roma, via F. Confalonieri n. 5, come da mandato a margine della comparsa di costituzione e risposta;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, n. 548 del 28 aprile 2014 e del previo dispositivo di sentenza n. 341 del 14 marzo 2014, resi tra le parti e concernenti l'affidamento dei servizi di pulizia fabbricati, infrastrutture ed aree esterne dell'aeroporto di Verona Villafranca e Brescia Montichiari

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca S.p.A. e di Manutencoop Facility Management S.p.A.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 ottobre 2014 il Cons. Diego Sabatino e uditi per le parti gli avvocati Natale Bonfiglio, Andrea Manzi e Luigi Manzi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso iscritto al n. 5312 del 2014, Centro Sud s.r.l. (già Meridional s.r.l.) propone appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, sezione prima, n. 548 del 28 aprile 2014 e del previo dispositivo di sentenza n. 341 del 14 marzo 2014 con la quale è stato respinto il ricorso proposto contro Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca s.p.a. e Manutencoop facility management s.p.a. per l'annullamento della nota prot. n. 1915 del 27.9.2013 con la quale il responsabile del procedimento ha disposto, in seguito al DURC negativo, l'esclusione dalla gara (per l'appalto dei servizi di pulizia dei fabbricati, delle infrastrutture e delle aree esterne all'Aeroporto resistente e raccolta/posizionamento dei relativi carrelli portabagagli self service e relativa all'appalto dei servizi di pulizia dei fabbricati, delle infrastrutture delle aree esterne all'Aeroporto di Brescia Montichiari e raccolta/posizionamento dei relativi carrelli portabagagli self service e interventi di pulizia presso il Garda Cargo Center della) della ricorrente per l'insussistenza del requisito normalmente richiesto ex art. 38 D. Lgs 163/06, e "la revoca del provvedimento di aggiudicazione definitiva non efficace nei confronti dell'ATI Meridional s.r.l. ed Ecorad s.r."; nonché di ogni atto annesso, connesso o presupposto.

Dinanzi al giudice di prime cure, con ricorso ritualmente notificato, Meridional s.r.l., nella sua qualità di mandataria dell'ATI costituenda con

Ecorad s.r.l., aveva impugnato il provvedimento del 27 settembre 2013 con il quale il responsabile del procedimento dell'Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca, premesso di aver accertato “sia l'insussistenza del requisito normativamente richiesto ex art. 38 d.lgs. 163/2006, sia la non veridicità e reticenza delle dichiarazioni rese in sede di gara e nel corso delle verifiche rese in contraddittorio”, ha disposto:

- a) l'esclusione dell'ATI Meridional “dalla gara per l'appalto dei servizi di pulizia dei fabbricati, delle infrastrutture e delle aree esterne dell'Aeroporto di Verona Villafranca e raccolta/posizionamento dei relativi carrelli portabagagli self service e relativa all'appalto dei servizi di pulizia dei fabbricati, delle infrastrutture e della aree esterne dell'Aeroporto di Brescia Montichiari e raccolta/posizionamento dei relativi carrelli portabagagli self service e interventi di pulizia presso il Garda Cargo Center”;
- b) “la revoca del provvedimento di aggiudicazione definitiva non efficace nei confronti dell'ATI Meridional s.r.l. ed Ecorad s.r.l.”;
- c) “l'invio delle comunicazioni del caso all'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici”;
- d) l'incameramento della cauzione provvisoria costituita ai sensi dell'art. 75 del d.lgs. n. 163/2006”.

La ricorrente precisava in fatto di essere stata invitata a partecipare alla procedura ristretta relativa all'appalto di servizi sopra specificato – per un importo a base d'asta di euro 2.540.000,00 per tre anni, oltre oneri per la sicurezza interferenziali di euro 45.000,00 non soggetti a ribasso – e che tale appalto veniva definitivamente aggiudicato all'ATI Meridional srl – Ecorad srl il successivo 15 maggio 2012.

Avviata l'istruttoria per la verifica del possesso dei requisiti, Meridional inviava (in data 19 giugno 2012) il DURC datato 17 maggio 2012 il quale attestava che la sua posizione:

- 1.) nei confronti dell'INAIL, “risulta[va] regolare con il versamento dei premi ed accessori al 14 giugno 2012”,
- 2.) nei confronti dell'INPS, “non risulta[va] regolare con il versamento dei contributi al 23 maggio 2012 per debiti derivanti da note di rettifica per un importo di euro 85.000,00” (cfr. doc. 6 di parte ricorrente).

La stazione appaltante accertava poi presso l'Ente previdenziale che Meridional “aveva regolarizzato le esposizioni debitorie alla data del 15

giugno 2012 provvedendo al pagamento di quanto dovuto” (cfr. risposta INPS del 16.7.2012).

Sulla base di tale accertamento, veniva avviato il procedimento di revoca dell’aggiudicazione definitiva che si concludeva con il provvedimento impugnato.

Le censure sollevate riguardavano in primo luogo la violazione e l’erronea applicazione dell’art. 38, comma 1, lett. i), e comma 2, del d.lgs. 163/2006, l’ eccesso di potere per erroneo apprezzamento dei fatti oltre che per illogicità e contraddittorietà.

La ricorrente lamentava che l’attività istruttoria posta in essere per la verifica del possesso dei requisiti (di cui all’art. 11, comma 8, del d.lgs. 163/2006), anziché essere eseguita sull’arco temporale compreso fra la “dichiarazione depositata a corredo dell’offerta” e il giorno dell’aggiudicazione definitiva (15 maggio 2012), quale atto conclusivo della procedura di gara condizionato all’esito positivo della verifica, sarebbe stata illegittimamente ancorata alla successiva data del 23 maggio 2012.

Inoltre dalla comunicazione INPS del 16 luglio 2012 emergerebbe sia pure “atecnicamente” che Meridional ha regolarizzato le esposizioni debitorie in oggetto alla data del 15 giugno 2012. Sicché la pretesa irregolarità INPS al 23 maggio dovrebbe ritenersi ininfluenza al momento dell’aggiudicazione, rispetto al quale sussistevano tutti i requisiti.

In secondo luogo, la ricorrente contestava che nel caso di specie ricorrano violazioni “gravi” e “definitivamente accertate” (che sole avrebbero potuto integrare la fattispecie di cui all’art. 38, comma 1, lettera i), non essendo stati ancora notificati a Meridional s.r.l. né l’accertamento definitivo e neppure il preavviso dell’accertamento, con conseguente difetto del requisito della definitività dell’inadempimento rilevante ai fini della valutazione della regolarità contributiva.

Pertanto, come affermato dalla Cassazione civile (sez. lav. 23 ottobre 2012 n. 18145) l’unica condizione per poter considerare definitivo il titolo in questione sarebbe la mancata impugnazione giudiziale della cartella esattoriale (essendo l’avviso bonario facoltativo, non impugnabile).

In ogni caso, la ricorrente contestava una serie di avvisi bonari posti a sostegno del provvedimento di revoca perché si riferirebbero a un periodo antecedente al 12 dicembre 2011, quale termine fissato per la presentazione delle offerte, evidenziando fra l’altro che sarebbero stati

pagati nell'immediatezza della contestazione, ricevuta e/o formata dopo l'aggiudicazione definitiva del 15 maggio 2012.

La ricorrente segnalava in particolare i seguenti atti:

- 1) avviso bonario del 13 marzo 2012, per l'importo di 178,42 euro riferito al periodo di settembre 2011;
- 2) nota di rettifica del 5 marzo 2012, per l'importo di 184,00 euro riferito al periodo di settembre 2011;
- 3) nota di rettifica del 21 febbraio 2012, per l'importo di 105,00 euro, riferita al periodo di ottobre 2011;
- 4) avviso bonario del 31 marzo 2012, per l'importo di 66.293,71, euro riferito al periodo di gennaio 2012;
- 5) avviso bonario del 31 maggio 2012, per l'importo di 12.782,54 euro riferito al mese di marzo 2012;
- 6) avviso di addebito del 9 giugno 2012, riferito al mese di gennaio 2012, per l'importo di euro 70.428,24;
- 7) avviso bonario del 30 luglio 2012 per 15.960,70 riferito al mese di maggio 2012;
- 8) nota di rettifica del 7 agosto 2012 riferita al mese di aprile 2012 per l'importo di euro 478,7;
- 9) nota di rettifica del 28 agosto 2012, per l'importo di euro 448,00, riferita al mese di marzo 2012;
- 10) avviso bonario del 31 agosto 2012, per 19.589,99 euro, riferito al mese di giugno 2012.

Né potrebbe ricavarsi la prova della definitività degli accertamenti suddetti dal fatto che la ricorrente aveva pagato i contributi, dal momento che proprio i chiarimenti forniti dall'INPS in data 17 luglio 2012 confermerebbero che la regolarizzazione era stata effettuata il 15 giugno 2012 in assenza di preventiva comunicazione di accertamento definitivo e/o grave.

Si costituiva l'aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca s.p.a. chiedendo la reiezione del ricorso. Le contestazioni sollevate in ordine all'influenza del periodo di irregolarità contributiva, così come in ordine al difetto di gravità della violazione, impingerebbero tutte "solo ed esclusivamente nei contenuti" del DURC posto a fondamento della revoca, il cui sindacato esulerebbe dall'ambito della giurisdizione, benché esclusiva, del giudice amministrativo.

Anche la controinteressata Manutencoop Facility Management s.p.a. si costituiva in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso, evidenziando in particolare come l'accertamento della irregolarità contributiva "al 23 maggio 2012" debba necessariamente essere interpretato come irregolarità esistente sino a quella data, e dunque durante il periodo di svolgimento della gara.

In vista della discussione le parti depositavano memorie difensive e di replica e all'udienza del 13 marzo 2014 la causa veniva discussa e decisa con la sentenza appellata. In essa, il T.A.R. riteneva infondate le censure proposte, sottolineando la correttezza dell'operato della pubblica amministrazione, in relazione all'effettiva inesistenza al momento della partecipazione alla gara del requisito della regolarità contributiva.

Contestando le statuizioni del primo giudice, la parte appellante evidenzia l'errata ricostruzione in fatto ed in diritto operata dal giudice di prime cure, riproponendo le proprie doglianze.

Nel giudizio di appello, si è costituita la Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca s.p.a. nonché la Manutencoop facility management s.p.a., chiedendo di dichiarare inammissibile o, in via gradata, rigettare il ricorso.

All'udienza del giorno 8 luglio 2014, l'esame dell'istanza cautelare veniva rinviato al merito.

Alla pubblica udienza del 14 ottobre 2014, il ricorso è stato discusso e assunto in decisione.

DIRITTO

1. - L'appello non è fondato e va respinto per i motivi di seguito precisati.
2. - Il ricorso in appello, dopo una lunga prolusione che occupa venti delle ventotto pagine complessive, si fonda sulla critica della ritenuta esistenza dell'irregolarità contributiva, come affermata dalla stazione appaltante e condivisa dal T.A.R.. Confermando come tutta la controversia si incentri sulla pretesa illegittimità della revoca dell'aggiudicazione definitiva intervenuta a scapito dell'ATI di cui è mandataria Centro Sud s.r.l., odierna appellante, il gravame lamenta come motivo di doglianza la non divisibilità dell'affermazione per cui sarebbe esistita una situazione di irregolarità verso l'INPS, ammontante a €. 85.000,00 "al 23 maggio 2012" e quindi in relazione a periodi antecedenti sia all'aggiudicazione definitiva che alla data di presentazione della domanda di partecipazione. Al contrario, la frase contenuta nella certificazione poteva attestare

unicamente che a quella data, e non prima, dovesse riferirsi il detto inadempimento.

2.1. - La censura non può essere condivisa.

La posizione espressa dalla parte appellante, ossia l'irrelevanza della dichiarata sussistenza di una posizione di irregolarità alla data del 23 maggio 2012, si basa sull'affermazione che, a seguito dell'aggiudicazione definitiva conseguita da Meridional pochi giorni prima, ossia in data 15 maggio 2012, si sarebbe consolidata un'aspettativa qualificata alla stipula del contratto di tale spessore da incidere sull'ambito di rilevanza della verifica di cui all'art. 11, comma 8, del d.lgs. n. 163 del 2006. Quest'ultima, stante la situazione determinatasi, avrebbe così dovuto limitarsi ad accertare l'esistenza di eventuali adempimenti entro il termine massimo dell'intervenuta aggiudicazione, quale atto conclusivo della procedura di gara, con la conseguenziale irrilevanza di situazione emerse successivamente, come appunto quella acclarata in relazione alla data del 23 maggio 2012.

Evidenzia inoltre come fatto rilevante l'intervenuta sanatoria dell'irregolarità, data non oltre la data del 15 giugno 2013, tanto che un'eventuale ulteriore verifica dei requisiti alla data della stipula del contratto, da svolgersi entro 60 giorni dalla aggiudicazione, avrebbe comunque sortito esito positivo; nonché la valutabilità dei mancati pagamenti come eventi non "gravi" (perché non superiori al 5% di cui all'art. 8, comma 3, del D.M. 24 ottobre 2007) e comunque o riferiti a periodi antecedenti la gara, o comunicati subito dopo l'aggiudicazione e mai accertati definitivamente.

Tutte le considerazioni pregresse devono essere respinte.

Va innanzi tutto evidenziato come il primo giudice abbia correttamente letto il DURC del 14 giugno 2012 come documento attestante una situazione di irregolarità contributiva verso l'INPS ammontante a €. 85.000 "al 23 maggio 2012", dove tale ultimo inciso vuole espressamente evidenziare che in tale data si è accertata l'esistenza di una irregolarità contributiva pregressa, non riferita ad un periodo successivo a quello dell'aggiudicazione. E in effetti, la data del 23 maggio 2012 è il momento del riscontro dell'irregolarità esistente. Pertanto, appare quanto meno perplessa la ricostruzione dell'appellante, che postula che la detta esposizione si sia creata in tempi successivi all'intervenuta aggiudicazione, sia perché la tempistica non si concilia con i tempi procedurali (in

quanto implicitamente afferma che tutto il ciclo – dal sorgere della situazione debitoria alla sua liquidazione ed alla constatazione del mancato adempimento – avrebbe avuto luogo nel periodo dal 15 al 23 maggio) sia per l'evidente carenza di elementi a supporto della tesi avversa (atteso che sarebbe stato agevole per l'appellante esibire una documentazione di inesistenza di situazioni ostative alla data del 15 maggio 2012).

Ma, in disparte l'evidente erroneità della ricostruzione proposta, appare ancora del tutto corretto il ragionamento del primo giudice quando ha evidenziato come il requisito della regolarità dei versamenti contributivi (rilevante ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 38, comma 1, lettera i), del d.lgs. n. 163 del 2006) debba permanere per tutta la durata della procedura di gara, sino alla stipula del contratto (ed anche nel corso del successivo svolgimento del rapporto contrattuale con l'Amministrazione), senza alcuna soluzione di continuità e non sia unicamente un presupposto legittimante per la presentazione della domanda di partecipazione o per la successiva aggiudicazione.

La frammentazione della rilevanza del requisito della regolarità contributiva, valevole secondo l'appellante unicamente in ragione di episodi puntuali della procedura e non avendo poi rilievo nelle fasi successive all'aggiudicazione, rende possibili esiti elusivi che aggirano gli obblighi imperativi ed inderogabili alla cui tutela è funzionalizzato il requisito stesso. Nel caso in esame, tale evidenza risulta ancora più marcata dalla circostanza che in atti si riscontra una serie di violazioni dell'obbligo di pagamento degli oneri contributivi distribuite nell'arco di tempo che va dal momento antecedente alla fase di partecipazione a quello di svolgimento della procedura di gara, rendendo palese come la lettura capziosa delle norma sia costruita unicamente in ragione della situazione sostanziale sottesa.

3. - Le considerazioni pregresse sull'importanza della continuità della situazione di regolarità contributiva rendono altresì ragione degli altri aspetti della vicenda, e quindi sia dell'irrilevanza della successiva regolarizzazione (Consiglio di Stato, IV, 12 marzo 2009 n. 1458; id., VI, 11 agosto 2009, n. 4928; id., 6 aprile 2010, n. 1934; 5 luglio 2010, n. 4243; id., V, 16 settembre 2011, n. 5194 del 2011); come pure della sufficienza della natura di "violazioni definitivamente accertate" attestata dal DURC, essendo irrilevanti le eventuali vicende ulteriori della riscossione del

credito; e anche della sussistenza del carattere della “gravità” delle violazioni, poiché l’esposizione della società nei confronti dell’INPS era pari a €. 85.000 euro, laddove l’art. 8, comma 3, del D.M. 24 ottobre 2007 definisce come “non grave” (e quindi non ostativo al rilascio del D.U.R.C.) lo scostamento tra le somme dovute e quelle versate, rispetto a ciascun periodo di paga o contribuzione, inferiore o pari al 5 %, o comunque inferiore ad euro 100.

Conclusivamente, dato che la verifica dell’esistenza dell’inadempimento contributivo rientra nelle competenze degli istituti di previdenza, le cui certificazioni non possono essere sindacate nel corso della gara d’appalto (Adunanza Plenaria, 4 maggio 2012, n. 8), appare del tutto corretto l’operato della stazione appaltante in rapporto all’esclusione dell’attuale appellante dalla procedura di gara.

4. - L’appello va quindi respinto. Tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso. Le spese processuali seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando in merito al ricorso in epigrafe, così provvede:

1. Respinge l’appello n. 5312 del 2014;
2. Condanna Centro Sud s.r.l (già Meridional s.r.l.) a rifondere a Aeroporto Valerio Catullo di Verona Villafranca s.p.a. e Manutencoop facility management s.p.a. le spese del presente grado di giudizio che liquida, in favore di ognuna delle parti resistenti e controinteressate costituite, in €. 3.000,00 (euro tremila) oltre I.V.A., C.N.A.P. e rimborso spese generali, come per legge.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall’autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 14 ottobre 2014, dal Consiglio di Stato in sede giurisdizionale – Sezione Quarta - con la partecipazione dei signori:

Giorgio Giaccardi, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Diego Sabatino, Consigliere, Estensore

Raffaele Potenza, Consigliere

Andrea Migliozi, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 22/12/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

[Guida al sito](#)