

Pubblicato il 22/06/2022

**N. 08460/2022 REG.PROV.COLL.**  
**N. 08125/2021 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 8125 del 2021, proposto da  
Cosmopol Security S.r.l., in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dagli avvocati Gianluigi Pellegrino, Arturo Testa, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Agenzia delle Entrate - Direzione Regionale Lazio, in persona del legale  
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale  
dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Ater del Comune di Roma, in persona del legale rappresentante pro tempore,  
rappresentata e difesa dall'avvocato Paola Pellegrino, Monica Viarengo e  
Edmonda Rolli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

International Security Service Vigilanza S.p.A., in persona del legale  
rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio  
Fraccastoro, Alice Volino, Francesco D'Amelio, con domicilio digitale come  
da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

*previa sospensione dell'efficacia*

- della determinazione direttoriale n. 456 del 12 luglio 2021, comunicata via p.e.c. ex art. 76 D.lgs. 50/2016 il 13/07/2021, con cui ATER – Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica del Comune di Roma ha aggiudicato alla società International Security Service Vigilanza S.p.a. la gara per l'affidamento del Servizio di vigilanza armata ed eventuale adozione di sistemi antintrusione in assistenza all'esecuzione dell'intervento denominato “Contratto di Quartiere II – Ristrutturazione edilizia, con cambio d'uso da servizi a residenziale dei locali siti al 3° 4° e 5° piano dell'edificio ERP, loc. CORVIALE” CIG: 86469107DC;
- della nota ATER prot. U-2021-0039140 inviata 13/07/2021 recante “Comunicazione ex art. 76 D.Lgs. 50/2016 Aggiudicazione definitiva appalto Codice Aziendale GS202111SNP”;
- dell'Attestato di regolarità fiscale erroneamente rilasciato dall'Agenzia delle Entrate n. 143460 del 10.06.2021;
- di ogni altro atto e provvedimento presupposto, connesso e consequenziale; nonché per la declaratoria di nullità, invalidità e inefficacia del contratto eventualmente stipulato e per il conseguimento dell'aggiudicazione in capo alla ricorrente con suo subentro.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di International Security Service Vigilanza S.p.A., dell'Agenzia delle Entrate - Direzione Regionale Lazio e di Ater del Comune di Roma;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 74 e 120, co. 10, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 febbraio 2022 la dott.ssa Francesca Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con ricorso notificato e depositato il 5 agosto 2021, la società Cosmopol Security ha adito questo Tar al fine di ottenere l'annullamento della determinazione direttoriale n. 456 del 12 luglio 2021, comunicata via *p.e.c.* ex art. 76 d.lgs. 50/2016 il 13 luglio 2021, con cui ATER – Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica del Comune di Roma ha aggiudicato alla società International Security Service Vigilanza S.p.a. la gara per l'affidamento del *Servizio di vigilanza armata ed eventuale adozione di sistemi antintrusione in assistenza all'esecuzione dell'intervento denominato "Contratto di Quartiere II – Ristrutturazione edilizia, con cambio d'uso da servizi a residenziale dei locali siti al 3° 4° e 5° piano dell'edificio ERP, loc. CORVIALE"*, e degli altri atti come in epigrafe specificati.

2. Con bando di gara pubblicato nella GURI dell'8 marzo 2021, l'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica del Comune di Roma ha indetto la procedura di gara per l'affidamento del Servizio di vigilanza armata ed eventuale adozione di sistemi antintrusione in assistenza all'esecuzione dell'intervento denominato *"Contratto di Quartiere II – Ristrutturazione edilizia, con cambio d'uso da servizi a residenziale dei locali siti al 3° 4° e 5° piano dell'edificio ERP, loc. CORVIALE"*, con importo a base di gara di € 701.128,10, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La durata presuntiva dell'affidamento è pari a 15.500 ore lavorative che, in relazione alle modalità iniziali di svolgimento del servizio, corrispondono a convenzionali n. 27 mesi decorrenti dal verbale di consegna del servizio.

Alla predetta gara hanno partecipato dieci operatori (tra cui la ricorrente Cosmopol Security e la controinteressata International Security Service Vigilanza S.p.a. (d'ora solo ISSV).

Al termine della gara, ISSV ha ottenuto un punteggio complessivo di 95,81 punti, mentre Cosmopol Security si è vista assegnare un totale di 91,15 punti, classificandosi così in seconda posizione.

In seguito, con determina n. 456 del 12 luglio 2021, il Direttore Generale, effettuate le verifiche sulla correttezza complessiva delle operazioni di gara, ha definitivamente aggiudicato la gara a ISSV S.p.a.

La ricorrente contesta l'aggiudicazione suddetta ritenendo che la società aggiudicataria avrebbe dovuto essere esclusa dalla gara per l'asserita sussistenza di gravi violazioni agli obblighi di pagamento di imposte e tasse, sulla base dei seguenti motivi di diritto:

I. Violazione dell'art. 80, co. 4 e 5, lett. c-bis) e f-bis), d.lgs. n. 50/2016. Difetto di istruttoria. Eccesso di potere per sviamento.

Secondo la ricorrente, ISSV s.p.a. avrebbe dovuto essere esclusa dalla procedura di gara per cui è causa stante la sussistenza di gravi violazioni agli obblighi di pagamento di imposte e tasse che hanno già portato alla sua esclusione nell'ambito di una coeva gara d'appalto indetta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa alla quale ha partecipato anche la deducente.

In particolare, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa, quale amministrazione appaltante, con o.d.s. del 31 maggio 2021, all'esito delle verifiche effettuate presso l'Agenzia delle Entrate ha accertato in capo a ISSV *“un carico pendente definitivamente accertato per l'anno di imposta 2014, oltre alla sussistenza di altri carichi pendenti relativi a diversi anni di imposta non ancora definitivamente accertati per importi decisamente rilevanti”*, rilevando come degli stessi l'impresa avesse omesso ogni doverosa segnalazione in gara attestando falsamente la propria regolarità fiscale.

La violazione *de qua* è di importo superiore alla soglia di € 10.000, individuata dall'art. 48 bis, co. 1 e 2 bis d.p.r. 602/73, trattandosi di un iniziale avviso di accertamento di € 1.159.431 a cui è seguito, dopo la decadenza del beneficio della rateizzazione, atto di intimazione n. TK5IPAU00015/2021, con il quale la Direzione Provinciale II di Roma ha richiesto il versamento dell'intera IVA residua per l'anno di imposta 2014 per una somma pari a € 217.393,31, oltre interessi e sanzioni.

In tale contesto, in forza di quanto disposto dall'art. 80 co. 4, cod. app., non dovrebbe residuare, a fronte della accertata irregolarità fiscale, alcun potere discrezionale in capo all'Amministrazione, dovendo l'esclusione ritenersi un "atto dovuto".

I.2. Sull'illegittimità del certificato di regolarità fiscale rilasciato da Agenzia delle Entrate.

Per le anzidette ragioni, la ricorrente contesta altresì l'illegittimità del certificato di regolarità fiscale rilasciato dall'Agenzia delle Entrate, in quanto lo stesso si fonderebbe sull'erroneo presupposto che la violazione non sarebbe definitivamente accertata in conseguenza alla pendenza di un ricorso avverso l'atto di intimazione con il quale l'Agenzia delle Entrate ha chiesto alla ricorrente il versamento dell'IVA residua per l'anno d'imposta 2014.

3. Si è costituita in giudizio l'ATER contestando nel merito la fondatezza del gravame, in quanto dalla documentazione in possesso della stazione appaltante e dalle verifiche effettuate attraverso le banche dati, la posizione fiscale dell'aggiudicataria è risultata regolare.

4. Si è costituita in giudizio la società International Security Service Vigilanza contestando, anch'essa, nel merito la fondatezza del ricorso.

5. All'esito della camera di consiglio dell'8 settembre 2021 è stata respinta la domanda cautelare proposta.

6. Alla pubblica udienza dell'11 febbraio 2022 la causa è passata infine in decisione.

## DIRITTO

1. Il ricorso è infondato.

Con un unico motivo di gravame Cosmopol deduce che la stazione appaltante avrebbe dovuto escludere ISSV dalla procedura di gara *de qua* in ragione dell'asserita sussistenza di una situazione di irregolarità fiscale rilevante, quale causa immediatamente escludente, ai sensi dell'art. 80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016.

Più in particolare, ad avviso di parte ricorrente, ISSV avrebbe dovuto essere esclusa in quanto asseritamente destinataria di un carico pendente definitivamente accertato in relazione ad una violazione grave, non evincibile dal certificato di regolarità fiscale rilasciato dalla Agenzia delle Entrate.

La medesima “grave violazione definitivamente accertata”, da un lato, avrebbe condotto all’esclusione (e alla conseguente revoca dell’aggiudicazione) di ISSV da altra procedura indetta dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Siracusa (in relazione alla quale la controinteressata ha interposto ricorso innanzi al TAR Sicilia, Catania, recante R.G. n. 1171/2021) e, dall’altro, sarebbe stata contestata in separato e distinto giudizio attualmente pendente tra le parti (TAR Puglia, Bari, R.G. n. 515/2021).

Il motivo non è meritevole di accoglimento.

1.1. Innanzitutto, con riguardo alla certificazione dei carichi pendenti che avrebbe condotto all’esclusione dell’ISSV dalla procedura indetta dalla Procura della Repubblica di Siracusa, la controinteressata ha dimostrato come la stessa certificazione sia stata poi rettificata dall’Agenzia dell’Entrate che, in data 10 giugno 2021, ha rilasciato la certificazione emendata dal precedente errore, attestando che alla data del 23 marzo 2021 non risultano sussistere violazioni definitivamente accertate (certificato Agenzia delle Entrate, rilasciato il 10 giugno 2021, allegato in atti).

Venendo alla procedura di gara oggetto della presente controversia, quindi, alcuna illegittimità è riscontrabile nell’operato della stazione appaltante che ha proceduto all’aggiudicazione della gara in favore dell’odierna controinteressata.

Innanzitutto, la società International Security Service Vigilanza S.p.A., come constatato dal RUP nel corso della seduta pubblica del 23 marzo 2021, in sede di verifica della completezza della documentazione amministrativa, ha dichiarato l’esistenza di una violazione relativa agli obblighi di pagamento delle imposte, affermando come la stessa non poteva dirsi definitivamente accertata, poiché non ancora notificata nelle sue specifiche di dettaglio: “A

*titolo puramente precauzionale si fa presente che da certificato dei carichi pendenti rilasciato dall'agenzia delle entrate sussiste un carico NON definitivamente accertato, ai sensi dell'articolo 8 comma 5 lettera b della legge 120/2020 di conversione del decreto semplificazioni, di importo superiore a € 5.000,00 (cinquemila). Risultanze dal sistema informativo dell'anagrafe tributaria, in data 1/02/2021”.*

Dopo aver disposto l'aggiudicazione provvisoria in favore della società ISSV, dunque, la stazione appaltante, all'esito della seduta dell'8 giugno 2021, si è premurata di richiedere alla Banca dati ANAC il certificato di regolarità fiscale a lei riferibile.

Anche tale certificato, rilasciato in data 9 giugno 2021, come il precedente, indicava che *“la posizione è risultata regolare”*, stante l'assenza di alcun carico tributario definitivamente accertato.

Conseguentemente la stazione appaltante procedeva all'aggiudicazione definitiva della gara, con la determina n. 456 del 12 luglio 2021.

L'Ater, in conseguenza alla proposizione del presente ricorso, ha poi provveduto a effettuare una nuova verifica, interpellando nuovamente l'Agenzia delle Entrate e ottenendo, ancora una volta, un nuovo certificato rilasciato in data 12 agosto 2021, nel quale l'Agenzia ha nuovamente confermato l'assenza di violazioni definitivamente accertate in capo all'odierna controinteressata.

Ebbene, la giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di affermare che *“le certificazioni relative alla regolarità contributiva e tributaria delle imprese partecipanti, emanate dagli organi preposti, si impongono alle stazioni appaltanti, che non possono in alcun modo sindacarne il contenuto, non residuando alle stesse alcun potere valutativo sul contenuto o sui presupposti di tali certificazioni; spetta, infatti, in via esclusiva all'Agenzia delle Entrate il compito di dare un giudizio sulla regolarità fiscale dei partecipanti a gara pubblica, non disponendo la stazione appaltante di alcun potere di autonomo apprezzamento del contenuto delle certificazioni di regolarità tributaria, ciò al pari della valutazione circa la gravità o meno della infrazione previdenziale, riservata agli enti*

*previdenziali (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria n. 8/2012; Consiglio di Stato, Sez. V, n. 2682/2013)” (TAR Puglia, Lecce, 7.5.2021, n. 681).*

Ancora il Consiglio di Stato ha affermato come *“i documenti rilasciati dall’Autorità competenti ratione officii relativamente alla posizione delle ditte concorrenti alle pubbliche gare (ai fini della verifica del possesso dei requisiti generali di cui all’art.38 del d.lgs. n.163/06) in materia di pagamento di imposte e tasse e contributi previdenziali e assistenziali, quanto alla loro natura, si qualificano come atti di certificazione e/o attestazione assistiti da pubblica fede ex art. 2700 c.c. e facenti prova fino a querela di falso (Cons. Stato Sez. IV 17/5/2013 n.2682; idem 2/3/2009 n. 1458).*

*Inoltre le risultanze di siffatti documenti vincolano la P.A. appaltante, in ragione della loro natura di dichiarazione di scienza (Cons. Stato Sez. V 18/1/2011 n. 789); l’effetto vincolante delle suindicate certificazioni è peraltro richiamato significativamente dalla normativa comunitaria recata dalla già citata Direttiva 2004/18 all’art. 45, paragrafi 2 lett. f) e 3 lettera b), in cui è previsto espressamente che, con riferimento alla previsione, tra le cause di esclusione, di quella relativa alla non regolarità con gli obblighi di pagamento di imposte e tasse, le “amministrazioni aggiudicatrici accettano come prova sufficiente ... un certificato rilasciato dall’Autorità competente dello Stato membro”.*

*Aggiungasi a ciò il parametro esegetico, pure sul punto dettato da questo giudice amministrativo, secondo il quale è rimesso al giudizio tecnico dell’Agenzia delle Entrate la valutazione sulla regolarità fiscale delle concorrenti alla gara, senza che la stazione appaltante possa formulare, relativamente al contenuto delle risultanze rese dell’ufficio finanziario, autonomo apprezzamento (Cons. Stato Sez. V 21/6/2012 n.3663)” (Cons. St., IV, 15 dicembre 2014, n. 6157).*

Pertanto, dalla documentazione in possesso della stazione appaltante e dalle verifiche effettuate attraverso le banche dati istituzionali, la posizione fiscale del concorrente I.S.S.V. s.p.a. risultava essere regolare e questo, unitamente all’esito positivo relativo alla constatazione dell’assenza di ogni altro motivo di esclusione, ha consentito legittimamente l’adozione della determinazione direttoriale n. 456 del 12/07/2021 di aggiudicazione definitiva dell’appalto a I.S.S.V. s.p.a.

1.1. Pur tuttavia, l'odierna ricorrente ritiene che l'aggiudicataria avrebbe comunque dovuto essere esclusa, in quanto il certificato di regolarità fiscale, sopra richiamato, non darebbe conto del fatto che il ricorso pendente avverso il mancato versamento IVA relativo all'anno 2014, menzionato nel medesimo certificato, non avrebbe dovuto essere considerato idoneo a ritenere non definitivamente accertata la violazione, perché avente ad oggetto l'atto di intimazione al pagamento e non anche l'avviso di accertamento, che sarebbe il solo atto avente ad oggetto la pretesa sostanziale.

La giurisprudenza amministrativa ha, infatti, concordemente affermato il generale principio secondo cui *“la definitività dell'accertamento tributario decorre non dalla notifica della cartella esattoriale – in sé, semplice atto con cui l'agente della riscossione chiede il pagamento di una somma di denaro per conto di un ente creditore, dopo aver informato il debitore che il detto ente ha provveduto all'iscrizione a ruolo di quanto indicato in un precedente avviso di accertamento – bensì dalla comunicazione di quest'ultimo. La cartella di pagamento (che infatti non è atto del titolare della pretesa tributaria, ma del soggetto incaricato della riscossione) “costituisce solo uno strumento in cui viene enunciata una pregressa richiesta di natura sostanziale, cioè non possiede [...] alcuna autonomia che consenta di impugnarla prescindendo dagli atti in cui l'obbligazione è stata enunciata” (ex multis, Cass., SS.UU., 8 febbraio 2008, n. 3001), laddove è l'avviso di accertamento l'atto mediante il quale l'ente impositore notifica formalmente la pretesa tributaria al contribuente, a seguito di un'attività di controllo sostanziale” (Cons. Stato, V, 12 febbraio 2018, n. 856, cfr. Cons. St., V, 14 aprile 2020, n. 2397).*

Tuttavia, tale principio non è applicabile al caso di specie dove l'atto di intimazione, oggetto di ricorso attualmente pendente innanzi alla Commissione Tributaria, non è stato mai preceduto da un avviso di accertamento.

La società I.S.S.V., infatti, era stata destinataria di un avviso di accertamento notificato in data 5 dicembre 2016, con il quale l'Agenzia delle Entrate richiedeva il versamento dell'IVA per l'anno di imposta 2014 per una somma pari a 1.159.431,00 euro, oltre interessi e sanzioni.

La società, avendo presentato istanza di rateizzazione, definiva l'avviso ex d.lgs. n. 218/1997 optando per un pagamento dilazionato in 16 rate trimestrali regolarmente corrisposte sino alla rata n. 14, venuta a scadere durante il periodo emergenziale da Covid – 19.

A causa delle sospensioni e proroghe disposte dai decreti legge via via succedutisi (d.l. 19 maggio 2020, n. 34 e d.l. 14 agosto 2020, n. 104) per far fronte alla situazione emergenziale, la società ometteva il versamento della rata n. 14, la cui originaria scadenza del 31 maggio 2020 era stata prorogata, per legge, al 16 settembre 2020, ma veniva dichiarata decaduta per non aver saldato la medesima rata entro il termine previsto per la rata successiva (la cui originaria scadenza del 31.8.2020 non era stata prorogata e che, peraltro, veniva a cadere prima della nuova scadenza, come prorogata).

Tale circostanza ha comportato la decadenza della ISSV dal beneficio della rateizzazione ex art. 15 ter, co. 2, d.p.r. n. 602/1973, attraverso l'immediata emissione dell'atto di intimazione, oggetto appunto di impugnazione, che la società contesta, dunque e tra l'altro, proprio per la previa mancata emissione di una cartella di pagamento, deducendo la violazione dell'art. 15ter, comma 2, d.p.r. n. 602/1973, il quale prevede che in caso di mancato pagamento di una sola rata, devono essere iscritti a ruolo gli importi residui dovuti a seguito della decadenza del beneficio della rateizzazione, cosa che nella specie si deduce non essere avvenuto.

Poiché, dunque, come emerge chiaramente dall'atto di ricorso dinanzi alla Commissione Tributaria depositato in atti, la debenza del credito fiscale vantato dall'amministrazione è ancora *sub iudice* avuto riguardo all'*an*, oltre che al *quantum*, della obbligazione medesima, per vizio dell'intera procedura di riscossione e non anche per mero vizio proprio dell'atto di intimazione, nessun dubbio può sussistere sul fatto che si sia al cospetto di una violazione non definitivamente accertata, ai sensi dell'art. 80, comma 4, cod. app., secondo cui *“costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti ad impugnazione”*.

Conseguentemente, l'articolato motivo di ricorso non è meritevole di accoglimento, in quanto il certificato di regolarità fiscale emesso dall'Agenzia delle Entrate, fondante a sua volta il giudizio della stazione appaltante in merito alla sussistenza del requisito di regolarità fiscale di cui all'art. 80, comma 4, cod. app., risulta pienamente legittimo.

2. Per le ragioni esposte, in conclusione, il ricorso deve essere respinto.
3. La peculiarità della fattispecie trattata giustifica la compensazione delle spese di lite tra le parti.

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 11 febbraio 2022 con l'intervento dei magistrati:

Concetta Anastasi, Presidente

Mariangela Caminiti, Consigliere

Francesca Romano, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Romano**

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

**IL SEGRETARIO**