

AGGIORNAMENTO PERIODICO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE

A CURA DI UPI EMILIA-ROMAGNA

In collaborazione con

EDITORIALE
SCIENTIFICA



www.upi.emilia-romagna.it

- NOTE DI AGGIORNAMENTO
- LA PAROLA ALLA CORTE DEI CONTI
- ENTI LOCALI - TRIBUTI E PERSONALE
- FORMAZIONE ED EVENTI



FOCUS

SUSSIDIARIETÀ E ATTUAZIONE DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO

di **Claudia Tubertini**

Presidente UPI Emilia-Romagna

Giorgio **Zanni**

Direttrice

Luana **Plessi**

Coordinamento

Antonella **Mucci**

Redazione web

Alexia **Salati**

Elettra **Bergamini**

AUTORI

Tommaso **Bonetti**

Professore associato di diritto amministrativo
all'Università di Bologna

Giuseppe **Canossi**

Libero professionista ed esperto in management
e gestione del personale degli enti locali

Stefano **Bianchini**

Responsabile dei procedimenti amministrativi
della Presidenza dell'Assemblea legislativa della regione
Emilia-Romagna

Carlo Alberto **Manfredi Selvaggi**

Presidente di Sezione della Corte dei conti per la Puglia

Antonella **Mucci**

Avvocata in Bologna

Giuseppe **Piperata**

Professore ordinario di diritto amministrativo
all'Università Iuav di Venezia

Patrizia **Ruffini**

Dottore commercialista. CTU e perito del Tribunale.
Revisore e consulente di Enti Pubblici. Componente
di Nuclei di valutazione ed organismi indipendenti
di valutazione. Pubblicista

Luca **Sparnacci**

Project Manager - Esperto in progettazione europea

Tiziano **Tessaro**

Consigliere Corte dei conti, Sezione Controllo
Emilia-Romagna

Claudia **Tubertini**

Professoressa associata di diritto amministrativo
all'Università di Bologna

Secondo il **T.A.R. Emilia - Romagna**, l'art. 120, comma 11, del D.Lgs. 36/2023, che disciplina la proroga cd. "tecnica" deve ritenersi applicabile analogicamente alla disciplina delle concessioni, tenuto conto della necessità di garantire, anche per tale tipologia contrattuale, la continuità delle prestazioni, nelle more dello svolgimento della nuova procedura di gara e dell'individuazione del nuovo operatore economico affidatario, tanto più ove, come nel caso di specie, venga in rilievo la necessità di garantire la continuità di un servizio pubblico essenziale.

Più in dettaglio, è da ritenere che il Giudice amministrativo interpreti il divieto di proroga in materia di concessioni di cui all'art. 178, comma 5, del D.Lgs. 36/2023 come riferito alla sola proroga "contrattuale ex art. 120, comma 10, ammettendo – invece la proroga "tecnica", pena l'inaccettabile interruzione di servizi o lavori, che possono assumere anche carattere essenziale.

Formulare una richiesta di accesso a tutti gli atti concorsuali per valutare il corretto operato della Commissione non può esaurirsi nella trasmissione della graduatoria finale e neppure nella trasmissione della griglia Excel con criteri e punteggi, ma deve estendersi a tutti gli atti endoprocedimentali compresi gli appunti e i brogliacci utilizzati dai commissari di concorso durante i lavori di valutazione e comunque utili per fornire chiarimenti al riguardo. È quanto statuito dal **Consiglio di Stato** con una significativa pronuncia, che amplia la nozione di documento estensibile nell'ambito di procedure concorsuali.

Il **Giudice partenopeo** ritorna sul rapporto tra legittimo esercizio dei poteri di autotutela e illiceità della condotta nella materia dei contratti pubblici, statuendo – in coerenza con i principi di diritto affermati dalla pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5/2018 - che non è precluso all'amministrazione di revocare l'aggiudicazione di un appalto in presenza di un interesse pubblico individuato in concreto, del quale si è dato atto nella motivazione del provvedimento di autotutela, alla stregua dei principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali, oltre che espressamente codificati dall'art. 21-quinquies della l. n. 241 del 1990, trovano fondamento negli stessi principi costituzionali predicati dall'art. 97 Cost., ai quali deve ispirarsi l'azione amministrativa. L'esercizio di tale potere non è subordinato al ricorrere di ipotesi tipiche, tassativamente predeterminate dal legislatore, ma è rimesso alla valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione. La legittimità della revoca dell'aggiudicazione non esclude un possibile riconoscimento della responsabilità precontrattuale, nell'ipotesi in cui la condotta concretamente serbata dalla P.A., seppure cristallizzatasi in provvedimenti non illegittimi, si palesi contraria ai principi di buona fede e correttezza e, dunque, lesiva della libertà di autodeterminarsi nei rapporti negoziali. Le relative controversie sono devolute alla giurisdizione amministrativa.



Richiamando la maggioritaria giurisprudenza amministrativa, il **Consiglio di Stato** ribadisce che l' art. 2359 c.c. integra una forma di presunzione iuris tantum di collegamento tra ditte partecipanti, mentre l'ipotesi di collegamento sostanziale va, di volta in volta, desunta dalla presenza di elementi plurimi, precisi e concordanti, idonei a sorreggere in via inferenziale la valutazione in fatto circa la sussistenza in concreto di un tale collegamento tra imprese partecipanti alla gara, distorsivo delle regole di gara (Cons. di Stato n. 1091 del 2013); tali plurimi elementi possono essere costituiti, oltre che da intrecci personali tra gli assetti societari delle imprese, anche dalla predisposizione di buste identiche contenenti offerte, documenti redatti in modo identico, dalle certificazioni ottenute il medesimo giorno, fideiussioni rilasciate dalla medesima banca e autenticate con numero progressivo dallo stesso notaio, nonché dalla spedizione con lo stesso corriere. In particolare, ai fini dell'esclusione da una pubblica gara, ciò che deve essere provato è soltanto l'unicità del centro decisionale, e non anche la concreta idoneità ad alterare il libero gioco concorrenziale. Ciò, in quanto la riconducibilità di due o più offerte a un unico centro decisionale costituisce ex se elemento idoneo a violare i generali principi in tema di par condicio, segretezza e trasparenza delle offerte.

Con riferimento al contratto di avalimento, il **T.A.R.** - oltre a precisare la necessità della forma scritta ad substantiam ai sensi dell'articolo 104, comma 1, del D.Lgs. 36/2023, requisito che può essere soddisfatto da un accordo che risulti da atti separati della ausiliaria e dell'ausiliata, purché concordanti - rileva che, ai fini della prova della sottoscrizione del contratto di avalimento in formato digitale, da parte dell'ausiliaria, in data anteriore alla scadenza del termine per la presentazione della domanda di partecipazione, è necessaria la marcatura temporale, oppure la trasmissione del documento informatico mediante posta elettronica certificata, la cui ricevuta di consegna certifica il momento della consegna tramite un testo contenente i dati di certificazione. Viceversa, non è sufficiente ad attribuire data certa alla sottoscrizione del contratto né una semplice e-mail che è priva del grado di certezza circa provenienza e datazione, né l'uso della firma digitale che consente di accertare l'autenticità, la paternità e l'integrità del documento, ma non costituisce un sistema certo di datazione.

Il **Consiglio di Stato** ha ribadito che è legittimo il provvedimento di diniego di un'istanza di accesso civico generalizzato che si riferisca a un numero elevato e indefinito di atti aventi natura eterogenea, senza neppure l'indicazione di un intervallo temporale entro cui collocare i documenti richiesti.

In particolare, secondo il Supremo Consesso, l'esercizio del diritto di accesso civico generalizzato trova limite nell'abuso del diritto, da intendersi come esercizio oggettivamente anormale e sproporzionato di un diritto, pur riconosciuto dall'ordinamento.

Segnatamente, il divieto di abuso del diritto ha natura trasversale e costituisce una particolare declinazione del principio di buona fede, il quale, a sua volta, è attuazione del principio fondamentale di solidarietà politica, economica e sociale enunciato dall'art. 2 Cost., che rende un'istanza di accesso siffatta di carattere "massivo", non proporzionato, manifestamente irragionevole e, perciò, abusiva.

LA PAROLA ALLA CORTE DEI CONTI



Secondo la **Sezione giurisdizionale Regione Calabria** costituisce fattispecie di responsabilità amministrativa la condotta omissiva del Responsabile del Settore Tecnico comunale che, in spregio ai doveri di servizio derivanti dall'esercizio della funzione dirigenziale, abbia omesso di impegnare le somme disponibili nel bilancio comunale per il pagamento del credito vantato da un'impresa affidataria di un servizio, cagionando all'ente locale il danno indiretto derivante dal riconoscimento di debito fuori bilancio e dal pagamento degli interessi moratori e delle spese legali in ragione della transazione stipulata con l'impresa creditrice per la definizione della procedura esecutiva subita.

La **Sezione regionale di controllo per la Lombardia** ha reso parere sulla questione prospettata dal un Comune, circa l'affidamento in gestione senza corrispettivo del centro sportivo comunale ad un'associazione dilettantistica al fine di favorirne l'uso da parte della popolazione locale.

ENTI LOCALI, TRIBUTI E PERSONALE



L'**ANAC** ritiene che l'assunzione di un incarico di dirigente di livello generale dello Stato da parte di chi sia anche Sindaco di un Comune sotto i 15mila abitanti non è in contrasto con il dettato delle disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di cui al decreto legislativo n. 39/2013. Va però valutato con attenzione se il cumulo della carica di primo cittadino con il ruolo di dipendente di un'Amministrazione centrale con poteri decisionali possa essere idoneo a dar luogo a un conflitto di interessi.

Trattamento IVA dei distacchi e/o prestiti di personale: i chiarimenti dell'Agenzia delle Entrate.

Pubblicati sulla piattaforma **padigitale2026.gov.it** gli Avvisi, rivolti a Comuni e Regioni, per il **finanziamento delle piattaforme tecnologiche** utilizzate per le pratiche gestite dagli Sportelli Unici per le Attività Produttive (SUAP), al fine di adeguarle alle nuove specifiche tecniche di interoperabilità.

Con la **circolare 1/2025** vengono forniti chiarimenti per l'apposizione del codice unico progetto (CUP) alle fatture per gli acquisti di beni e servizi oggetto di incentivi pubblici.

In tema di **IMU**, la modificazione in diminuzione dell'accertamento originario non integra una pretesa tributaria "nuova" e, perciò, non richiede necessariamente l'emanazione di un atto impositivo integralmente sostitutivo del precedente. Questo principio è stato espresso dalla Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado del Lazio.

FORMAZIONE IN WEBINAR INTERATTIVI E DAL TAGLIO PRATICO - OPERATIVO



PROGRAMMA 2025

FEBBRAIO

Martedì 25 febbraio

ore 9.30-13.30, webinar

**I controlli della Corte dei conti
sugli Enti Territoriali**

Tiziano Tessaro, Consigliere della Corte
dei conti, Sezione controllo
dell'Emilia- Romagna

MARZO

Martedì 2 marzo

ore 9.30-11.30, webinar

**Il patrocinio legale sia del personale
del comparto che per il personale
dell'area FI**

Valentina Lealini, Dirigente ARAN,
U.O. "Regioni ed Autonomie Locali"

Venerdì 7 marzo,

ore 9.30-13.30, webinar

**La disciplina dell'anticorruzione
e dell'etica pubblica: novità normative
e giurisprudenziali**

Stefano Bianchini, Funzionario
della presidenza dell'Assemblea
Legislativa ER: Avvocato ed esperto
di diritto amministrativo

Giovedì 13 marzo

ore 9.30-13.30, webinar

**Il buon negoziatore pubblico
alla luce del nuovo codice dei contratti:
obblighi, modalità e limiti
della rinegoziazione, della revisione
dei prezzi e delle modificazioni
dei contratti in corso di esecuzione.
I principi e le regole amministrative
e civili da conoscere, la loro applicazione
concreta e la responsabilità
da disservizio amministrativo**

Alessandra Pradella, Avvocato
amministrativista e civilista,
esperta in contrattualistica

Martedì 25 marzo

ore 9.30-13.30

**Trasparenza amministrativa e diritto
di accesso: normativa e obblighi
della Pubblica Amministrazione**

Tiziano Tessaro, Consigliere della Corte
dei conti, Sezione controllo
dell'Emilia-Romagna



FORMAZIONE IN WEBINAR INTERATTIVI E DAL TAGLIO PRATICO - OPERATIVO



MARZO/APRILE

Webinar in modalità sincrona

Formazione preparatoria alla selezione per il Corso Concorso per Segretari comunali e provinciali (CoA24)

12 lezioni, 48 ore formative + 1 prova pratica

COSTI DI PARTECIPAZIONE:

€ 900,00 per ogni partecipante

€ 500,00 per ogni laureando o neolaureato (Laurea 2025)

+ IVA al 22% ove dovuta

Enti pubblici esenti iva ai sensi dell'art. 10, DPR 633/72 e successive modificazioni.

APRILE

Mercoledì 2 aprile

ore 9.30-13.30, webinar

La gestione delle risorse del PNRR. Il sistema REGIS, il monitoraggio e la rendicontazione

Paola Mariani, Dirigente RGS-MEF

Venerdì 11 aprile

ore 9.30-11.30

La gestione delle ferie dei dipendenti pubblici alla luce delle novità contrattuali e della giurisprudenza nazionale e comunitaria

Maria Vittoria Marongiu, Direttore di Contrattazione 1 ARAN

Venerdì 4 aprile

ore 9.30-12.30

La contabilità economico - patrimoniale negli enti locali nel rendiconto 2024 e la prospettiva "accrual" in vista del rendiconto 2025

Marco Castellani, Dottore Commercialista, Revisore Legale

Martedì 15 aprile

ore 9.30-13.30

Le pubblicazioni online sui siti istituzionali: rischi sottovalutati e concrete responsabilità. Regole, rimedi e soluzioni
Margherita Bertin, Avvocato, esperta in materia di trasparenza, accesso, privacy, anticorruzione, redazione di atti amministrativi.

Giovedì 10 aprile

ore 9.30-13.30

La disciplina degli incarichi

Margherita Bertin, Avvocato, esperta in materia di trasparenza, accesso, privacy, anticorruzione, redazione di atti amministrativi.

FORMAZIONE IN WEBINAR INTERATTIVI E DAL TAGLIO PRATICO - OPERATIVO



MAGGIO

Giovedì 8 maggio

ore 9.30-13.30

La redazione dell'atto amministrativo dopo il D.L. 76/2020, c.d. decreto semplificazioni. Il trattamento dati negli adempimenti successivi alla redazione dell'atto: il bilanciamento tra la trasparenza e la privacy nella pubblicazione

Tiziano Tessaro, Consigliere della Corte dei conti, sezione controllo dell'Emilia-Romagna

CONVEGNI ED EVENTI

Venerdì 21 febbraio

ore 18.00

Sala espositiva Khaled al Asaad,
Musei civici di Palazzo Pio,
Ingresso dal Cortile d'Onore

Presentazione del Libro FRAMMENTI di STEFANO GLINIANSKI e inaugurazione della Mostra fotografica dei progetti della Cooperazione Italiana nel mondo

visitabile dal 21 febbraio al 4 marzo
presso i Musei Civici di Palazzo Pio,
Carpi (MO)

Giovedì 27 febbraio

ore 9.00-10.00

Comune di Padova, Sala Livio Paladin
Palazzo Moroni

Via VIII febbraio, 6 – Padova

**CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI,
AUTONOMIE TERRITORIALI
E ORDINAMENTO DELLA REPUBBLICA
PRESENTAZIONE DEL VOLUME
LA NUOVA FUNZIONE DI CONTROLLO
DELLA CORTE DEI CONTI**

di **Tiziano Tessaro** e **Rossana Mininno**

PARTECIPAZIONE GRATUITA
previa iscrizione,

[compilando il form a questo link.](#)

• **FORMAZIONE DI UPI EMILIA-ROMAGNA: modalità webinar/mista** •

- **Vuoi organizzare corsi in HOUSE presso il tuo Ente?**
- **Vuoi suggerire altri approfondimenti?**
- **Hai altre esigenze formative?**



Scrivi a formazione@upi.emilia-romagna.it 

oppure contattaci allo 051 6492491 | 338 9713 923 

o consulta il sito www.upi.emilia-romagna.it

CHI SIAMO

UPI Emilia-Romagna

è l'Associazione che rappresenta, in forma associata,
le province di Piacenza, Parma, Reggio Emilia, Modena,
Ferrara, Forlì-Cesena, Ravenna e Rimini

SCOPRI DI PIÙ SU DI NOI!



SEGUICI



Iscriviti alla nostra [newsletter](#)