

# AGGIORNAMENTO PERIODICO NORMATIVO E GIURISPRUDENZIALE

A CURA DI UPI EMILIA-ROMAGNA

In collaborazione con

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

  
GIUSTAMM

[www.upi.emilia-romagna.it](http://www.upi.emilia-romagna.it)

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



## FOCUS

### La "certificazione" della compatibilità dei costi derivanti da contratti collettivi di lavoro

di **Carlo Alberto Manfredi Selvaggi**, presidente di Sezione della Corte dei conti e Professore a contratto di diritto amministrativo nell'Università degli Studi del Molise

### La riforma delle Province. Un caso di studio

di **Alfredo L. Tirabassi**, Segretario generale Provincia di Reggio Emilia

### **Presidente UPI Emilia-Romagna**

Andrea **Massari**

### **Direttore**

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**

Avvocato in Bologna

Giuseppe **Piperata**

Professore ordinario di diritto amministrativo all'Università luav 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

## NOTE DI AGGIORNAMENTO



Con riferimento all'avvalimento di un'attestazione SOA, il **T.A.R. Calabria** aderisce all'orientamento espresso dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nella decisione n. 22 del 2020, ribadendo che "la certificazione di qualità costituisce un requisito speciale di natura tecnico-organizzativa, come tale suscettibile di avvalimento, in quanto il contenuto dell'attestazione concerne il sistema gestionale dell'azienda e l'efficacia del suo processo operativo".

Tuttavia, per evitare che l'avvalimento dell'attestazione SOA – generalmente ammissibile anche alla luce dei principi del favor participationis e del libero accesso al mercato, quest'ultimo avente "natura fondante" quale criterio interpretativo e applicativo delle disposizioni del D.Lgs. 36/2023 (artt. 3 e 4 del "Codice dei contratti pubblici") – divenga in concreto un mezzo per eludere il rigoroso sistema di qualificazione nel settore dei lavori pubblici, il Giudice calabrese sottolinea che "l'avvalimento dell'attestazione SOA è consentito ad una duplice condizione: a) che oggetto della messa a disposizione sia l'intero setting di elementi e requisiti che hanno consentito all'impresa ausiliaria di ottenere il rilascio dell'attestazione SOA; b) che il contratto di avvalimento dia conto, in modo puntuale, del complesso dei requisiti oggetto di avvalimento, senza impiegare formule generiche o di mero stile".

Secondo il **T.A.R. campano**, adesivamente al consolidato indirizzo giurisprudenziale, è escluso che il giudice adito possa sovrapporre la propria valutazione al giudizio espresso dall'organo tecnico preposto all'esame delle offerte di una gara d'appalto, essendo quest'ultimo espressione di discrezionalità sindacabile nei limiti dell'illogicità della soluzione o di un evidente travisamento. In particolare, nella pronuncia, si evidenzia che "la giurisprudenza amministrativa consolidata (cfr., Consiglio di Stato, sez. IV, 18/11/2021, n.7715), ha precisato che: a) il sindacato del giudice amministrativo sull'esercizio dell'attività valutativa da parte della commissione giudicatrice di gara non può sostituirsi a quello della pubblica amministrazione, in quanto la valutazione delle offerte rientrano nell'ampia discrezionalità tecnica riconosciuta alla commissione (Cons. Stato, sez. III, 2 settembre 2019, n. 6058); b) le censure che attingono il merito di tale valutazione (opinabile) sono inammissibili, perché sollecitano il giudice amministrativo ad esercitare un sindacato sostitutivo, fatto salvo il limite della abnormità della scelta tecnica (v., tra le più recenti, Cons. Stato, sez. V, 8 gennaio 2019, n. 173; sez. III, 21 novembre 2018, n. 6572); c) per sconfessare il giudizio della commissione giudicatrice non è sufficiente evidenziarne la mera non condivisibilità, dovendosi piuttosto dimostrare la palese inattendibilità e l'evidente insostenibilità del giudizio tecnico compiuto".

## NOTE DI AGGIORNAMENTO



Con riguardo ai chiarimenti resi dall'amministrazione rispetto alle previsioni dei documenti di gara, il **T.A.R. Calabria** recepisce l'orientamento ermeneutico secondo cui "il chiarimento sulla legge di gara fornito dalla stazione appaltante, per potersi collocare nella fisiologica dinamica delle procedure di affidamento, deve potersi qualificare come una sorta di interpretazione autentica che svolge e rende espliciti i contenuti di clausole della lex specialis (bando o disciplinare di gara o capitolato tecnico), che possano apparire ambigue, non perspicue, involute nella loro formulazione. Il limite del carattere necessariamente non integrativo né modificativo della disposizione di gara oggetto di interpretazione (limite che deriva dai principi di trasparenza, pubblicità e par condicio nelle gare di appalto quali presidi di matrice comunitaria della regolarità delle procedure di affidamento) impone che il chiarimento non possa forzare e andare oltre il possibile ambito semantico della clausola secondo uno dei suoi possibili significati, a cui si perviene proprio all'esito dell'attività interpretativa correttamente" (ex plurimis, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 18 maggio 2022, n. 6312). Sulla medesima lunghezza d'onda, il Giudice calabrese evidenzia che "l'amministrazione che indice una procedura selettiva è vincolata al rispetto della lex specialis, le cui prescrizioni risultano intangibili e non possono essere modificate o disapplicate, salvo naturalmente l'eventuale esercizio del potere di autotutela; ragionare diversamente significherebbe non solo inficiare la certezza dell'operato della Commissione, ma soprattutto violare la regola fondamentale dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione della P.A., poiché gli enti pubblici devono - in ossequio alla par condicio competitorum - assicurare un rigoroso rispetto delle relative disposizioni poste a fondamento del regolare svolgimento della procedura concorsuale".

Allorchè l'amministrazione dichiara di non detenere il documento, non sarà possibile l'esercizio dell'accesso. Diversamente opinando, precisa il Consiglio di Stato, si rischierebbe una statuizione impossibile da eseguire per mancanza del suo oggetto, che si profilerebbe, dunque, come inutiliter data; ne discende, pertanto, che il diritto di accesso trova un limite materiale e giuridico nella disponibilità che l'Amministrazione abbia della documentazione di cui si chiede l'ostensione.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha emanato – in condivisione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dipartimento Affari Giuridici e Legislativi- una circolare interpretativa dell'articolo 50 del nuovo Codice degli Appalti riguardante le procedure di affidamenti di lavori, servizi e forniture. Si tratta di "**chiarimenti interpretativi in merito alla possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie**".

Una stazione appaltante, considerato che ai fini della verifica dei requisiti prevista dall'art. 17, comma 5 del Codice degli Appalti per il perfezionamento dell'aggiudicazione, nelle more della piena operatività del Fascicolo virtuale dell'operatore economico, è necessario richiedere l'attestazione direttamente alle amministrazioni competenti, chiede all'ANAC se l'adozione del provvedimento di aggiudicazione presuppone, affinché sia efficace, l'acquisizione di tutti i certificati indipendentemente dal tempo necessario per l'ottenimento degli stessi o se, in alternativa, decorsi 30 giorni dall'attivazione dei controlli, la stazione appaltante possa comunque procedere con l'aggiudicazione anche in assenza di tutti i riscontri, applicando l'istituto del silenzio-assenso. L'**Autorità risponde con un articolato parere** precisando che «non si ravvisano i presupposti per l'applicazione dell'art. 17 bis della L. 241/1990, così come modificata dalla L. n. 124/2015 (Legge Madia). Pertanto in caso di inutile decorso del termine di 30 giorni, la procedura rimane ferma e l'eventuale aggiudicazione non acquista efficacia fintanto che non perviene la documentazione richiesta che può essere comunque sollecitata.

L'esistenza di una richiesta di rinvio a giudizio è causa automatica di esclusione? Risponde negativamente il **giudice amministrativo** precisando che non è sufficiente addurre l'esistenza di una richiesta di rinvio a giudizio (o di un decreto di citazione diretta a giudizio), qualora non emergano elementi che riportino quei fatti al contesto nel quale sono suscettibili di essere discrezionalmente valutati quali indici di inaffidabilità professionale del concorrente; infatti, il decreto di rinvio a giudizio (cui va equiparato il caso di citazione a giudizio) rileva ai fini dell'esclusione discrezionale a condizione che sia relativo a condotte tenute nell'esecuzione di precedenti contratti di appalto, di modo che essa costituisca "vicenda professionale" suscettibile di essere qualificata come "grave illecito professionale" e purché sia riferibile ad uno dei soggetti previsti dalla legge.

Con riferimento all'interdittiva antimafia, il **Consiglio di Stato** ha recentemente affermato che la valutazione prefettizia mantiene una sua autonomia rispetto all'eventuale assoluzione in sede penale, sicché gli elementi posti a base dell'informativa, oltre a potere essere anche non penalmente rilevanti o non costituire oggetto di procedimenti o di processi penali, possono anche essere già stati oggetto del giudizio penale, con esito di proscioglimento o di assoluzione.

Al via l'**appalto pubblico** tutto in digitale dal 1° gennaio 2024.

Secondo l'**ANAC** la pubblicazione di graduatorie concorsuali dove i vincitori sono identificati solamente attraverso un codice numero non è conforme alle prescrizioni normative in materia di obblighi di trasparenza.

## LA PAROLA ALLA CORTE DEI CONTI



Nell'ambito dell'attività di verifica della corretta progettazione di lavori di cui all'articolo 42 D.lgs. n. 36/2023, le stazioni appalti sono tenute obbligatoriamente all'adozione a proprio carico di polizze assicurative per responsabilità civile e professionale? La **Corte dei conti del Piemonte** ritiene non permangono ragioni ostative all'applicazione della regola speciale della copertura assicurativa a carico dell'Amministrazione per responsabilità civile professionale del personale.

## ENTI LOCALI, TRIBUTI E PERSONALE



Pubblicate dal Dipartimento della Funzione Pubblica le **nuove indicazioni in materia di misurazione e di valutazione della performance individuale**.

La **Corte di Cassazione** conferma che è nulla la clausola del contratto integrativo decentrato se prevede un generico riconoscimento dell'indennità di disagio a categorie di personale nel loro complesso, senza l'individuazione di specifiche "fattispecie" nelle quali l'attività lavorativa è da intendersi svolta in "condizioni particolarmente disagiate".

Il Ministero dell'Economia ha diffuso un **comunicato** per disporre la proroga all'anno di imposta 2025 dell'obbligo di redigere la delibera di approvazione delle aliquote dell'IMU tramite l'elaborazione del Prospetto.

Anche se le installazioni pubblicitarie sono su strada di proprietà della Provincia o dell'ANAS il **canone** va corrisposto al Comune.

Garante privacy e ACN hanno messo a punto specifiche **linee guida** in materia di conservazione delle password, fornendo importanti indicazioni sulle misure tecniche da adottare.

Si possono attivare forme speciali di partenariato con enti privati per utilizzare il finanziamento pubblico previsto per la valorizzazione dei comuni con siti Unesco e delle città creative. Tuttavia, anche in questo caso, la collaborazione deve avere tutte le caratteristiche del contratto di partenariato pubblico privato ossia il trasferimento dei rischi in capo all'operatore privato. Lo chiarisce **Anac** rispondendo ad una richiesta di parere.

## FORMAZIONE ED EVENTI



### FORMAZIONE DICEMBRE

**Martedì 5 dicembre 2023**  
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

**Mercoledì 13 dicembre 2023**  
ore 9.30-13.30

**Stress and time management. Strategie per gestire gli impegni e le interferenze del lavoro a distanza contenendo lo stress che ne deriva**

**Piero Campestri**, Libero professionista della formazione manageriale e della crescita personale

### CONVEGNI ED EVENTI

**Venerdì 15 dicembre 2023**  
ore 9:30-13:30

**Reggia di Colorno, Piazza Giuseppe Garibaldi 26, Colorno PR**

**La nuova funzione di controllo della Corte dei conti**

Presentazione del volume di **Tiziano Tessaro**, Consigliere della Corte dei conti, Sezione Controllo per l'Emilia-Romagna.

La partecipazione è gratuita previa iscrizione, [compilando il form a questo link](#).

Evento accreditato presso l'Ordine degli Avvocati di Parma per 4 crediti formativi.

Per info: [alexia.salati@upi.emilia-romagna.it](mailto:alexia.salati@upi.emilia-romagna.it)

• **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](mailto:formazione@upi.emilia-romagna.it) 

oppure contattaci allo 051 6492491 | 338 9713 923 

o consulta il sito [www.upi.emilia-romagna.it](http://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 [www.upi.emilia-romagna.it](http://www.upi.emilia-romagna.it)  
Torniamo a gennaio. Buon Natale e felice anno nuovo!