

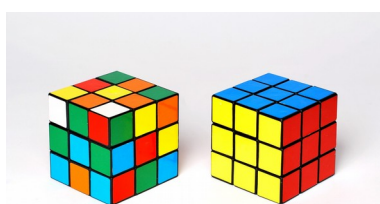
## GIURISPRUDENZA

*Le pronunce riportate di seguito sono visualizzabili per esteso cliccando in corrispondenza degli estremi*

**La suddivisione in lotti di importo elevato e l'assenza di limiti al numero di lotti aggiudicabili al medesimo offerente determinano l'illegittimità della gara?**

[TAR Toscana, sez. III, 29 luglio 2019, n. 1162](#)

AMBITO SANITARIO – ART. 51 D.LGS. 50/2016 – SUDDIVISIONE IN LOTTI – NUMERO MASSIMO DI LOTTI AGGIUDICABILI – SCELTA DISCREZIONALE – MOTIVAZIONE



La sentenza in esame riguarda i temi della **suddivisione** dell'appalto **in lotti** e del **limite** al numero di lotti aggiudicabili al medesimo offerente.

Nello specifico, il ricorrente chiede l'annullamento di una procedura per la stipula di un accordo quadro per servizi da destinare alle aziende sanitarie della Toscana del valore complessivo di 230.000.000 Euro. Secondo il ricorrente, il **numero esiguo** dei lotti in cui era stata suddivisa la gara (pari a tre) e l'**assenza** di un limite al numero massimo di lotti aggiudicabili al **medesimo offerente** hanno determinato una illegittima distorsione della concorrenza, creando una sorta di monopolio in capo al convenuto, vincitore di tutti e tre i lotti in gara.

Il TAR Toscana non accoglie le censure prospettate dal ricorrente per diverse ragioni. In primo luogo, per quanto riguarda la scelta di suddividere la gara in soli tre lotti, il Collegio evidenzia che, sebbene l'**art. 51** del Codice cerchi di **garantire** con la suddivisione in lotti la **partecipazione** delle **piccole** e **medie imprese**, tuttavia tale modello legale ammette la **deroga** a condizione che la scelta dell'Amministrazione di suddividere in lotti di importo elevato e finanche di non suddividere la procedura in lotti siano **adeguatamente motivate** in rapporto all'interesse pubblico in concreto perseguito. Ciò in particolare è giustificabile proprio per le procedure, quale quella oggetto di ricorso, relative al **settore sanitario** in cui, per esigenze di contenimento della spesa pubblica, il legislatore si è indirizzato verso la centralizzazione degli acquisti e la riduzione del numero di gare.

In secondo luogo, in relazione alla mancata previsione del limite di lotti aggiudicabili, il Collegio sottolinea che *“si tratta, ancora una volta, di una **scelta discrezionale** che risponde alle esigenze ritenute volta per volta prevalenti dalla stazione appaltante, fermo restando che la formulazione letterale dell'art. 51 c. 3 d.lgs. n. 50/2016 sottintende l'esistenza di una **regola generale**, quella dell'**assenza di limiti** al numero di lotti aggiudicabili al medesimo concorrente, cui la stazione appaltante ha la facoltà di derogare”*.

Anche sotto tale profilo, dunque, la scelta dell'Amministrazione di non limitare il numero di lotti aggiudicabili al medesimo offerente non è considerata illegittima, perché volta, per un verso, a garantire la stazione appaltante da possibili intese anticoncorrenziali per la ripartizione delle quote di mercato tra gli operatori (rischio elevato soprattutto in caso di pochi lotti di importo elevato) e, per altro verso, ad assicurare la selezione della migliore offerta.

## Irregolarità fiscale del concorrente: l'interpretazione dell'art. 80, c. 4, del Codice alla luce della direttiva UE

[Cons. Giust. Amm., 16 agosto 2019, n. 758](#)

CODICE APPALTI – MOTIVI DI ESCLUSIONE – IRREGOLARITÀ FISCALE ART. 80, C. 4 – DIRETTIVA 2014/24/UE – ESCLUSIONE PER OMESSA DICHIARAZIONE DI DEBITO FISCALE



Con la sentenza in commento il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia affronta, tra le altre, la questione dell'**esclusione del concorrente aggiudicatario** da una procedura di appalto per **omessa dichiarazione di un debito al fisco**. Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sull'appello presentato dall'impresa aggiudicataria avverso la sentenza del TAR che, accogliendo il ricorso proposto dal concorrente secondo in graduatoria, aveva annullato l'aggiudicazione in ragione, tra l'altro, dell'irregolarità fiscale in cui ha ritenuto si trovasse l'aggiudicataria per un debito di quasi 140.000 Euro. Sul punto, l'appellante si era difesa rilevando come, al momento della scadenza del termine di partecipazione alla gara, la stessa non era stata destinataria di un alcun atto formale di imposizione o di esecuzione di una pretesa fiscale da parte dell'Amministrazione finanziaria, allorché le **cartelle esattoriali** attestanti l'esistenza del debito le fossero state **notificate solo successivamente alla data di scadenza** delle domande di partecipazione.

Nell'esaminare il caso di specie, la Corte sottolinea che, nonostante **sotto un profilo formale** risulti oggettivamente riscontrabile che al momento della partecipazione alla gara l'aggiudicataria non avesse ricevuto alcun atto di accertamento o richiesta di pagamento, **sotto un profilo sostanziale** è altrettanto riscontrabile che le cartelle esattoriali notificate fossero state emesse a seguito di un controllo automatizzato a fronte di un debito a sua volta dichiarato (e quindi già esistente e conosciuto) dall'interessato.

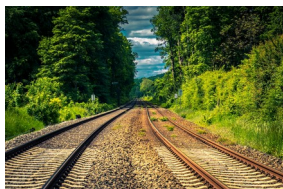
Si passa quindi ad un'analisi della disciplina nazionale in materia di esclusione del concorrente per **irregolarità fiscale** (di cui all'**art. 80, c. 4**, del d.lgs 50/2016) che, anche a causa di un **recepimento incompleto della direttiva 2014/24/UE**, è giudicata dal Collegio *"molto garantista nei confronti del privato e non del tutto coordinata con il diritto tributario"*. La norma richiamata, infatti, considera **escludenti** i soli **debiti fiscali definitivamente accertati** con la conseguenza che *"qualunque debito, per quanto rilevante in termini economici, purché (e finché) ancora oggetto di un giudizio tributario (proponibile) o pendente, non potrà essere motivo di esclusione ai sensi dell'art. 80 c. 4"*. Diversamente, la previsione della direttiva, che non è stata ancora del tutto recepita dall'ordinamento interno, consente alle stazioni appaltanti di valutare anche l'esistenza di debiti non ancora definitivi mediante un prudente apprezzamento, quale causa di esclusione di tipo facoltativo.

Ciò posto, a fronte di una cartella di pagamento emessa in epoca successiva alla scadenza della domanda ed in assenza di avviso d'accertamento, la Corte ritiene che l'aggiudicataria, anche se con qualche contraddizione logica, aveva potuto ignorare l'esistenza del debito, giacché non ancora oggetto di (o contenuto in) un atto dell'Amministrazione finanziaria e che pertanto, in virtù di **un'interpretazione letterale e garantista** dell'art. 80, c. 4, non vi fossero i presupposti in senso stretto per escludere l'aggiudicataria dalla gara.

## È possibile la sostituzione della consorziata esecutrice?

[Cons. Stato, sez. V, 28 agosto 2019, n. 5926](#)

CONSORZIO – MODIFICA IN CORSO DI GARA – IMPRESA CONSORZIATA DESIGNATA PER L'ESECUZIONE – RECESSO – NON COMPORTA L'ESCLUSIONE – ARTT. 45, 47 E 80 D.LGS. N. 50/2016



In un ricorso per opposizione di terzo la società ricorrente si rivolge al Giudice amministrativo sostenendo la necessità di escludere un consorzio dalla gara, dal momento che una delle cooperative consorziate indicate per l'esecuzione della commessa aveva perso i requisiti di partecipazione. Il Consiglio di Stato, tuttavia, respinge il ricorso, affermando che la **perdita dei requisiti** da parte di una **singola consorziata non incide** sul possesso dei requisiti di partecipazione del **consorzio nel suo complesso**.

Infatti la sostituzione della consorziata esecutrice è sempre possibile, stante il rapporto organico tra consorziata e consorzio (Cons. Stato, sez. V, 17 luglio 2017, n. 3507), in presenza di un consorzio di cooperative di produzione e lavoro (in quanto tale, regolamentato dalla speciale disciplina di cui alla l. 25 giugno 1909, n. 422, diversa da quella applicabile alle altre tipologie consortili – in particolare, i consorzi stabili e quelli ordinari).

In questi termini **“l'attività compiuta dalle consorziate è imputata organicamente al consorzio, come unico ed autonomo centro di imputazione e di riferimento di interessi, per cui, diversamente da quanto accade in tema di associazioni temporanee e di consorzi stabili, la responsabilità per inadempimento degli obblighi contrattuali nei confronti della p.a. si appunta esclusivamente in capo al consorzio senza estendersi, in via solidale, al soggetto incaricato dell'esecuzione”**.

Il **consorzio** di cui trattasi è l'**unica controparte** del rapporto di appalto, sia nella **fase di gara** che in quella di **esecuzione del contratto** e, in relazione alle singole consorziate, opera sulla base di un **rapporto organico**; proprio tale **autonoma soggettività** giustifica anche la possibilità di designare una nuova cooperativa come esecutrice, ove per motivi sopravvenuti la prima designata non fosse in condizione di svolgere la prestazione.

Sulla base di tali premesse deve dunque concludersi che le eventuali modifiche soggettive di un consorzio di società cooperative, il quale partecipi ad un RTI con altri operatori economici, hanno un rilievo meramente interno al consorzio medesimo e, per tali, non incidono sul rapporto tra quest'ultimo e la stazione appaltante, non mutando in alcun modo la partecipazione soggettiva del consorzio al raggruppamento temporaneo aggiudicatario. Ne consegue che l'eventuale venir meno del requisito generale, in fase di gara, da parte di una cooperativa consorziata indicata come esecutrice avrà quale unica conseguenza che la consorziata stessa non potrà più eseguire le prestazioni; il **consorzio**, però, **resta in gara**, continuando a possedere, quale “concorrente”, i **requisiti generali** necessari per la partecipazione (e, dunque, per l'esecuzione), rimanendo **obbligato nei confronti della stazione appaltante**.

\*\*\*\*\*

La verifica della congruità dei costi della manodopera va svolta in qualsiasi gara?

[TAR Lazio, sez. II, 2 settembre 2019, n. 10673](#)

## VERIFICA CONGRUITÀ COSTI MANODOPERA – ESCLUSIONE AUTOMATICA OFFERTE ANOMALE – RATIO DI TUTELA DEI LAVORATORI – APPLICABILITÀ



La controversia in esame ha ad oggetto una procedura negoziata, bandita sul MEPA, per l'affidamento di alcuni lavori di manutenzione ordinaria di complessi edilizi di proprietà ed in uso al Comune di Roma, da aggiudicare con il **criterio del prezzo più basso**, con **sorteggio in seduta pubblica della modalità di calcolo della soglia di anomalia**. La stazione appaltante, all'esito della procedura di gara, aggiudicava i lavori a favore del primo graduato. La società seconda in graduatoria proponeva ricorso avverso l'aggiudicazione adducendo, tra le varie censure, l'illegittimità della stessa per violazione della *lex specialis* di gara e dell'**art. 95, c. 10, d.lgs. 50/2016**, in quanto i costi della manodopera sarebbero stati indicati dall'aggiudicatario *"in una misura manifestamente esigua e in ogni caso non sarebbero stati sottoposti dalla stazione appaltante alla necessaria verifica"*.

La stazione appaltante non aveva infatti, nel caso di specie, svolto tale verifica, **ritenendo di non esservi tenuta** per aver applicato il criterio di esclusione automatica delle offerte anomale ai sensi dell'art. 97, c. 8, del Codice dei contratti. È vero che il comma 8 dell'art. 97 esclude l'applicazione del comma 5 del medesimo articolo (circa le spiegazioni da richiedere per iscritto al concorrente), ma nulla dice in ordine all'applicazione del comma 10 dell'art. 95. Quest'ultima norma, come modificata dal cd. Correttivo al Codice degli appalti (d.lgs. 56/2017), prevede che *"le stazioni appaltanti, relativamente ai costi della manodopera, prima dell'aggiudicazione procedono a verificare il rispetto di quanto previsto dall'art. 97, comma 5, lett. d)"*, ossia che il costo del personale non sia inferiore ai minimi salariali indicati nelle tabelle ministeriali. Proprio in virtù dell'**assolutezza di tale previsione**, ad avviso del TAR la stazione appaltante avrebbe dovuto in ogni caso procedere alla verifica della congruità dei costi della manodopera, **a prescindere dal criterio di aggiudicazione** e dalle **modalità di verifica dell'anomalia delle offerte** individuati dalla stazione appaltante. I giudici hanno sottolineato come sia lampante la *ratio* della previsione normativa, la quale è *"volta ad assicurare una tutela rafforzata nei confronti dei lavoratori e, in questa prospettiva, mira a evitare che, proprio nell'ambito delle procedure aggiudicate al prezzo più basso e nelle quali si applicano criteri automatici di esclusione delle offerte anomale, sia omesso ogni controllo in ordine al rispetto dei minimi salariali"*.

### NORMATIVA

*Le fonti normative sottolineate sono visualizzabili per esteso cliccando in corrispondenza degli estremi*

#### L'“inversione procedimentale” in sede di gara

L'istituto dell'inversione procedimentale, ovvero la possibilità di invertire, nell'ambito della procedura di gara, la sequenza tradizionale di “esame della documentazione amministrativa – esame delle offerte tecniche ed economiche” rappresenta uno **strumento di semplificazione** già noto nel panorama degli appalti pubblici, sia a livello europeo che a livello nazionale.

La facoltà della stazione appaltante di **anteporre l'esame delle offerte** (tecnica ed economica) **alla verifica dell'ammissibilità dei concorrenti** e dunque alla verifica dell'assenza di motivi di esclusione ex art. 80 del Codice e della sussistenza dei requisiti e

delle capacità di cui all'art. 83 del Codice, stabiliti dalla stazione appaltante, è infatti prevista, per le procedure aperte, dalla direttiva 2014/24/UE (art. 56, c. 2) ed ha già fatto la sua comparsa nell'ordinamento nazionale nell'art. 133, c. 8, d.lgs. n. 50/2016, con riferimento ai settori speciali.

Recentemente si sono riaccesi i riflettori sull'istituto in commento, a seguito degli interventi normativi posti in essere sia dal legislatore trentino, mediante la riformulazione dell'art. 22 della l.p. n. 2/2016 per mezzo della **legge provinciale 11 giugno 2019, n. 2** (*"Misure di semplificazione e potenziamento della competitività"*), sia dal legislatore nazionale che, con il **d.l. n. 32 del 18 aprile 2019** (ribattezzato "Sblocca cantieri"), ha riscritto integralmente il c. 5 dell'art. 36 del Codice dei contratti pubblici, limitatamente alle procedure sottosoglia per poi, in sede di conversione dello "Sblocca cantieri" (ad opera della l. n. 55/2019), prevedere che tale meccanismo (di cui all'art. 133, c. 8, del Codice) trovi applicazione anche ai settori ordinari, in via sperimentale e fino al 31.12.2020.

Per quanto attiene, invece, allo **scenario provinciale**, l'istituto previsto dalla direttiva 2014/24/UE ha trovato **attuazione** nella disciplina normativa della Provincia autonoma di Trento, ad opera della richiamata l.p. 2/2019. Anzitutto, l'inversione così prevista si distingue dall'istituto nazionale per costituire **regola e non eccezione o facoltà**, tanto per le procedure sottosoglia quanto per quelle soprasoglia. Le stazioni appaltanti procedono, dunque, all'esame delle offerte e successivamente, al fine della stipula del contratto, alla verifica dell'assenza dei motivi di esclusione e del possesso dei criteri di selezione in capo all'aggiudicatario e all'eventuale impresa ausiliaria, in modo che l'appalto sia affidato ad un operatore effettivamente in possesso dei requisiti di partecipazione. Tale controllo è altresì esteso, a campione, ad altri concorrenti. Permane, comunque, l'onere in capo ad ogni operatore partecipante di presentare la documentazione amministrativa, che comprende le dichiarazioni in merito all'insussistenza dei motivi di esclusione e al possesso dei criteri di selezione, l'eventuale dichiarazione di avvalimento, l'attestazione dell'avvenuto pagamento del contributo ANAC e la garanzia provvisoria.

**A livello operativo, nella prima seduta di gara** si procede all'apertura dell'allegato amministrativo e ad accertare la forma della partecipazione dell'operatore economico, i lotti per cui l'operatore intende partecipare, il ricorso all'avvalimento e al subappalto, la presenza dell'eventuale ulteriore documentazione richiesta dal bando di gara. Ciò che è posticipato è il controllo di cui agli artt. 80 e 83 del Codice.

La norma provinciale **fa salva** la possibilità della stazione appaltante di **"verificare l'assenza dei motivi di esclusione e il possesso dei criteri di selezione in capo agli operatori economici, in qualsiasi momento, se lo ritiene utile ad assicurare il corretto svolgimento della gara"** (art. 22, c. 6, l.p. 2/2016). Si lascia, così, alla discrezionalità delle stazioni appaltanti, quali garanti del corretto svolgimento della gara, l'esercizio dei controlli di legge in capo a qualsiasi operatore e in ogni momento della procedura.

Sempre nell'ottica di una gara attuata nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e *par condicio* degli operatori economici, l'istituto provinciale – a differenza di quanto è disciplinato a livello nazionale – prevede un **meccanismo di prevenzione e deterrenza** rispetto ai cd. concorrenti "di comodo", privi dei requisiti di partecipazione: l'**estensione delle verifiche** ex artt. 80 e 83 del Codice, **a campione** anche **nei confronti degli altri partecipanti** secondo modalità da indicarsi nel bando (es. sorteggio in seduta pubblica).

Si dà così attuazione a quanto previsto dall'art. 56 della **direttiva 2014/24/UE**: *"Le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclu-*

sione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera **imparziale e trasparente**, in modo che nessun appalto sia aggiudicato ad un offerente che avrebbe dovuto essere escluso [...] o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti”.

Da ultimo si evidenzia che, sempre nell'ottica di una corretta e completa armonizzazione dell'istituto rispetto al sistema, il legislatore provinciale ha espressamente disciplinato le **conseguenze relative ai controlli** ex artt. 80 e 83 del Codice. Non solo si prevede la segnalazione alle autorità competenti, ma si avrà l'annullamento dell'aggiudicazione (con l'escussione della garanzia se la mancanza dei requisiti è riscontrata in capo allo stesso aggiudicatario) ed il ricalcolo della soglia di anomalia nelle ipotesi di esclusione automatica delle offerte anomale; lo scorrimento della graduatoria negli altri casi.

## DIALOGO TRA CORTI

*Le pronunce sono visualizzabili per esteso cliccando in corrispondenza degli estremi*

**La Corte di giustizia si pronuncia sul grave illecito professionale che rende dubbia l'integrità dell'operatore economico**

[CGE, sez. IV, sent. 19 giugno 2019, n. C-41/18](#)

CORTE DI GIUSTIZIA UE – CONTRATTI PUBBLICI – APPALTI DI SERVIZI – AGGIUDICAZIONE – MOTIVI FACOLTATIVI DI ESCLUSIONE DALLA PARTECIPAZIONE A UNA PROCEDURA D'APPALTO

Nella sentenza in esame la **Corte di giustizia dell'UE** è stata investita dal TAR Campania della questione concernente l'esercizio del potere di esclusione di un operatore economico che sia incorso nella risoluzione del contratto da parte di un'Amministrazione aggiudicatrice, ancorché sul provvedimento risolutivo vi sia pendenza di giudizio.

Nel caso in esame la stazione appaltante non avrebbe escluso l'operatore economico destinatario della risoluzione del contratto in base alla norma interna, sul presupposto che la pendenza di un giudizio di merito impedirebbe all'Amministrazione di disporre l'esclusione del concorrente.

Con riferimento al quadro normativo, la questione parrebbe configurare un contrasto fra la normativa europea (**art. 57, par. 4, della direttiva 2014/24/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio) e quella interna (**art. 80, c. 5, lett. c, del d.lgs. 50/2016**), laddove per il legislatore europeo dovrebbe essere sempre facoltà delle stazioni appaltanti di disporre in merito all'esclusione di un operatore economico che si sia reso responsabile di illeciti professionali, mentre in maniera difforme si sarebbe pronunciata la giurisprudenza italiana nella lettura del disposto interno, avvalorando un contegno differente in ragione della pendenza di un giudizio sull'illiceità professionale.

Il provvedimento in disamina, pronunciando sulla questione sottoposta alla CGE dal TAR della Campania, conferma i poteri della stazione appaltante, asserendo che la norma comunitaria (compresi i **considerando nn. 101 e 102 della direttiva**) ha il fine precipuo di conferire all'Amministrazione il potere di effettuare la valutazione nel merito dell'**affidabilità** dell'operatore economico, **a prescindere dalla pendenza di un giudizio**.

In ogni caso, nelle more di una statuizione giudiziale circa i motivi di inaffidabilità professionale dell'operatore economico concorrente, il diritto di adire la giustizia non precluderebbe agli organi di amministrazione attiva di operare l'esclusione di partecipanti rite-

nuti non idonei. Pertanto le stazioni appaltanti, investite dell'onere di **scelta del miglior contraente** possibile per la Pubblica Amministrazione, sarebbero sempre legittimate ad operare **valutazioni di opportunità** circa l'esclusione dei concorrenti.

\*\*\*\*\*

**L'ammissibilità dell'affidamento diretto all'ACI dei servizi relativi alla gestione della tassa automobilistica al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione Europea**

[Cons. Stato, sez. V, ord., 6 agosto 2019, n. 5581](#)

APPALTI PUBBLICI DI SERVIZI – ACI – GESTIONE TASSA AUTOMOBILISTICA – AFFIDAMENTO SENZA GARA – REGIONE CAMPANIA – VIOLAZIONE PRINCIPI EUROUNITARI – RIMESIONE ALLA CORTE DI GIUSTIZIA UE

Con l'**ordinanza** in commento, il Consiglio di Stato rimette alla Corte di giustizia dell'UE la **questione pregiudiziale** relativa alla conformità dell'**art. 1, c. 121, l.r. Campania 7 agosto 2014, n. 16**, che prevede l'**affidamento diretto** dei servizi relativi alla **gestione della tassa automobilistica** dalla Regione Campania all'**ACI**, ai **principi eurounitari** di libera circolazione dei servizi e della concorrenza nell'ambito degli appalti pubblici di servizi.

La controversia trae in particolare origine dal ricorso al TAR di altro operatore economico del settore per l'**annullamento della convenzione** con la quale l'Amministrazione regionale ha disposto l'**affidamento diretto senza gara all'ACI** del servizio di gestione delle tasse automobilistiche della Regione Campania.

Il **giudice di prime cure** ha respinto il ricorso in considerazione della ritenuta **sussistenza di tutti i presupposti** per l'affidamento diretto del suddetto servizio all'ACI quale Ente pubblico non economico.

Avverso tale pronuncia è stato proposto **appello al Consiglio di Stato**, il quale, **dubitando della conformità di una disciplina regionale**, quale quella contenuta nella legge della Regione Campania, ai **principi eurounitari** di libera circolazione dei servizi e di massima apertura della concorrenza, per la parte in cui autorizza l'affidamento diretto della gestione del tributo automobilistico di competenza regionale all'ACI, mediante stipula di apposita convenzione, **rimette la questione alla Corte di giustizia**.

Il ragionamento del giudice d'appello posto alla base del rinvio pregiudiziale consiste nel fatto che:

- l'ACI è un **Ente pubblico non economico**, senza scopo di lucro, avente lo scopo di rappresentare, tutelare e promuovere nei suoi molteplici aspetti gli **interessi dell'automobilismo italiano**;
- l'unica funzione pubblica a questi attribuita è quella della **gestione del Pubblico Registro Automobilistico** e non quella relativa alla tassa automobilistica, tributo proprio dello Stato attribuito alle Regioni;
- l'accordo avente ad oggetto l'affidamento del servizio **difetta del requisito dei compiti di servizio pubblico comuni**, in quanto l'ACI non è titolare di funzioni sulle tasse automobilistiche;
- laddove, sotto la veste di un accordo pubblico-pubblico, si celi l'affidamento di un servizio secondo lo schema dell'appalto o della concessione, va disposto il **previo espletamento**

**di una gara pubblica**, in ragione della salvaguardia delle **esigenze di parità di trattamento** degli altri operatori del settore e di libera concorrenza.

Ciò posto, il Consiglio di Stato rimette con ordinanza la questione alla **Corte di giustizia europea** perché faccia luce sul punto.

## DOTTRINA, PRASSI E NOTIZIE

*I contributi sottolineati, liberamente accessibili, sono visualizzabili per esteso cliccando in corrispondenza degli estremi*

### L'angolo della dottrina

Segnaliamo i seguenti contributi in materia di contratti pubblici, con le relative indicazioni per il loro reperimento:

#### GIORNALE DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

*(i dipendenti APAC accedono ai contenuti su [www.edicolaprofessionale.com/gda](http://www.edicolaprofessionale.com/gda) con le credenziali note)*

- M. CAPORALE, ***L'accessibilità ai siti web e alle applicazioni mobili delle pubbliche amministrazioni***, 2019, 3, 357;
- G. MANNUCCI, ***La legittimazione a ricorrere delle imprese: il "doppio volto" del rito sugli appalti***, 2019, 3, 369;
- G. VESPERINI, ***Frammenti di semplificazione***, 2019, 3, 345.

#### URBANISTICA E APPALTI

*(i dipendenti APAC accedono ai contenuti su [www.edicolaprofessionale.com/urbapp](http://www.edicolaprofessionale.com/urbapp) con le credenziali note)*

- A. AVINO MURGIA, ***La clausola sociale dopo le Linee guida ANAC n. 13***, 2019, 3, 308;
- C. CONTESSA, ***Sui rapporti fra l'informativa interdittiva cd. "successiva" e la revoca di contributi pubblici***, 2019, 3, 377;
- R. DE NICTOLIS, ***Le novità sui contratti pubblici recate dal d.l. n. 32/2019 "Sblocca cantieri"***, 2019, 4, 443.

**A PROPOSITO DI... PROCEDURE TELEMATICHE – La verifica della sottoscrizione di documentazione in forma digitale in assenza di controlli automatici da parte della piattaforma telematica**

Il TAR del Lazio si è recentemente espresso in materia di **firma digitale** e di verifica da parte della stazione appaltante della **corretta sottoscrizione dei documenti** di gara da parte dei concorrenti (TAR Lazio, sez. I, 13 giugno 2019, n. 7673).

Nel caso di specie l'impresa aggiudicataria, costituitasi in giudizio a seguito del ricorso della seconda classificata, ha formulato censure volte a dimostrare che la ricorrente principale avrebbe dovuto essere esclusa, deducendo che gli allegati all'offerta tecnica presentata dalla stessa **non sarebbero stati sottoscritti digitalmente**, in violazione di quanto previsto nel bando di gara. I documenti informatici allegati all'offerta tecnica della seconda classificata erano stati, infatti, inseriti in una cartella compressa ma erano tutti muniti di firma digitale in modalità CADES.



Il Tribunale amministrativo ha considerato come regolarmente sottoscritta l'offerta tecnica presentata, in ossequio alle indicazioni della *lex specialis*. Il disciplinare di gara non imponeva, infatti, l'obbligo di presentare *file* contenenti la documentazione di gara entro determinati limiti dimensionali, ma stabiliva che essi dovevano necessariamente essere in formato **CADES o PADES**. Non era, inoltre, consentito firmare digitalmente una cartella compressa contenente uno o più documenti privi di firma digitale.

Il seggio di gara ha verbalizzato l'esito positivo della verifica della documentazione che la piattaforma in uso non era in grado di verificare autonomamente a causa dell'eccessiva dimensione del *file*. In considerazione della mancanza di indicazioni specifiche circa le modalità di verifica dei documenti di grandi dimensioni e della contestuale **esistenza di un verbale** che dà conto della **regolare presentazione della documentazione** richiesta, il Collegio ha ritenuto dimostrata la presenza di una firma digitale valida a tutta la documentazione di gara della ricorrente principale.

Per quanto concerne il positivo esito delle verifiche effettuate dal seggio di gara sulla cartella compressa, la stazione appaltante non era tenuta ad archiviare la documentazione attestante le operazioni di verifica, dimostrando, tuttavia, attraverso il deposito di taluni **screenshot**, che gli allegati in questione risultavano regolarmente sottoscritti. Il riscontro della verifica della firma attestato dagli *screenshot*, pur riferendosi ad un momento successivo a quello di effettivo controllo della documentazione da parte del seggio di gara, è stato ritenuto valido in considerazione del fatto che i documenti caricati sulla piattaforma **non potevano più essere modificati**.

\*\*\*\*\*

### Garanzie in capo all'aggiudicatario: differenza tra polizze assicurative e fideiussorie

Con apposita istanza di parere precontenzioso, l'**ANAC** viene interpellata sulla questione della presunta illegittimità di un bando in relazione alla richiesta in capo all'aggiudicatario di **garanzie ulteriori** rispetto a quelle normativamente previste.

L'istante dava atto che, nell'ambito di una procedura di appalto di lavori, oltre alla **cauzione definitiva** e alla **polizza assicurativa**, volta a coprire i danni arrecati alla stazione appaltante per danneggiamento o distruzione di impianti ed opere nel corso dell'esecuzione di lavori, veniva richiesto ulteriormente all'aggiudicatario di garantire ogni eventuale danno diretto o indiretto procurato nel corso dei lavori ad un'opera preesistente di proprietà privata interferente con i lavori oggetto dell'appalto, mediante la presentazione di due **polizze fideiussorie**.

Rispondendo al quesito l'Autorità ([cfr. delibera 10 luglio 2019, n. 657](#)) preliminarmente descrive il **sistema delle garanzie** delineato dal legislatore che, all'art. **103 del Codice** (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), distingue due diverse tipologie:

- I) una **garanzia definitiva** diretta a risarcire la stazione appaltante in caso di inadempimento delle obbligazioni derivanti dal contratto (**comma 1**);
- II) una **polizza assicurativa** finalizzata sia a tutelare l'Amministrazione dai rischi di danni diretti agli impianti e opere preesistenti sia a tenerla indenne dall'eventuale risarcimento dovuto a terzi per danni indiretti (**comma 7**).

Ciò premesso, l'ANAC richiama un uniforme orientamento della **Corte di cassazione** (Cass. SS.UU., 18 febbraio 2010, n. 3947) che **considera la polizza fideiussoria**

(quale sottotipo di fideiussione) **riconducibile alla tipologia di cui all'art. 103, c. 1**, essendo finalizzata, al pari della garanzia definitiva, a garantire ad un soggetto che non può più ottenere l'adempimento della prestazione principale, il **risarcimento dei danni** e delle maggiori spese conseguenti a tale **inadempimento**, escludendone la natura assicurativa.

Nel trarre le conclusioni, pertanto, l'ANAC evidenzia che, pur essendo la stazione appaltante legittimata, a fronte di particolari circostanze, a richiedere garanzie ulteriori e specifiche all'aggiudicatario, nel caso in esame, considerato il tipo di danno da cui ha inteso garantirsi, ossia **dal rischio di danni diretti o indiretti a tutela di un'opera preesistente**, avrebbe dovuto ricorrere allo strumento della **polizza assicurativa**.

\*\*\*\*\*

### Composizione e competenze delle Commissioni tecniche in appalti di ambito sanitario

Il Consiglio di Stato ha ribadito, con diverse sentenze, il principio secondo cui **la competenza delle Commissioni tecniche** deve essere considerata **nel suo insieme e non relativamente ai singoli membri**. Può essere utile riportare uno stralcio di una delle ultime pronunce (Cons. Stato, sez. III, 28 giugno 2019, n. 4458), a tenore della quale *"la presenza [...] di componenti portatori di diverse esperienze professionali, sia di natura gestionale ed amministrativa, sia di natura tecnica, risponde, in un rapporto di complementarietà, alle esigenze valutative imposte dall'oggetto della gara d'appalto"*.

Non è, dunque, necessario che i componenti delle Commissioni tecniche abbiano maturato esperienza nel settore principale dell'oggetto dell'appalto: è ammessa anche esperienza in settori secondari purché complementari fra loro (il principio era stato ribadito, in precedenza, anche da Cons. Stato, VI, 10 giugno 2013, n. 3203).

\*\*\*\*\*

### Modificati i CAM "Arredi per interni"

Con il **d.m. 3 luglio 2019**, pubblicato nella G.U. n. 167 del 18 luglio 2019 ed entrato in vigore il 2 agosto scorso, sono stati aggiornati i criteri ambientali minimi per la fornitura e il servizio di noleggio di arredi per interni.

---

Rassegna di giurisprudenza, normativa, dottrina e notizie a cura di: Davide Baldessari, Vincenzo Castello, Silvia Cuel, Stefania Federici, Giulia Filippi, Federica Fiore, Clelia Gorgone, Federica Migliore, Laura Piccoli, Chiara Salatino, Carloalberto Siciliano, Anna Tavolino, Leopoldo Zuanelli Brambilla  
Provincia autonoma di Trento - Agenzia provinciale per gli Appalti e Contratti (APAC) - via Dogana n. 8  
38122 Trento (TN) - Tel 0461/496494 - Fax 0461/496422 - [apac@provincia.tn.it](mailto:apac@provincia.tn.it) - [www.appalti.provincia.tn.it](http://www.appalti.provincia.tn.it)

\*\*\*\*\*

Crediti immagini: <https://pixabay.com/es>



RASSEGNA  
a cura di  
APAC

*La rassegna si configura esclusivamente come uno strumento di lavoro e non rappresenta in alcun modo gli orientamenti operativi dell'Agazia provinciale per gli Appalti e Contratti e dei Servizi che ne dipendono. Nonostante la cura nel reperire, analizzare e diffondere i dati, in nessun caso l'Agazia potrà essere ritenuta responsabile di danni, di qualsiasi natura, causati direttamente o indirettamente dalla consultazione e dall'utilizzo dei suoi contenuti, nonché dall'affidamento degli utenti sui medesimi. Inoltre, alcune informazioni sono collegate a siti esterni rispetto ai quali APAC non ha alcun controllo e pertanto, analogamente, non può assumersi responsabilità.*