

CONCORSO

COLLABORATORE PROFESSIONALE e ISTRUTTORE

AREA AMMINISTRATIVA
Istruttori e Operatori esperti Cat. **B e C**

MANUALE di TEORIA e QUIZ
EDIZIONE AGGIORNATA

IX Edizione **2026**

ottemperano ai requisiti speciali richiesti per l'affidamento, purché ciò sia proporzionato e giustificato da motivazioni obiettive.

► 13.3. I consorzi ordinari e i consorzi stabili. Le novità della L. 11 marzo 2026, n. 34 (Legge annuale sulle piccole e medie imprese)

La disciplina prevista per la qualificazione delle ATI si applica anche ai **consorzi ordinari**, ammessi a partecipare alle gare di appalto, oggi anche di servizi e forniture; gli stessi si distinguono dal RTI in quanto forniti di **autonoma soggettività giuridica**, oltre che per la **rilevanza esterna dell'organizzazione consortile**.

Diversa disciplina è prevista per i **consorzi stabili** caratterizzati da una struttura d'impresa comune, rispondente a determinati requisiti legislativi. Mentre il **consorzio ordinario** è di regola costituito per la partecipazione alla gara e lo svolgimento di un singolo appalto, il consorzio stabile è per natura destinato a svolgere una serie di attività permanenti nel tempo, certamente ultrattive rispetto alla singola vicenda.

I consorzi, in quanto muniti di una propria soggettività giuridica, devono possedere e documentare **in proprio i requisiti di idoneità tecnica e finanziaria**. È principio giurisprudenziale consolidato, peraltro, che gli stessi requisiti debbano essere posseduti e documentati non solo dal consorzio in quanto tale, ma anche dalle singole imprese consorziate eventualmente designate quali esecutrici dei lavori o dei servizi. Sul punto, *Cons. St., sez. III, 16 aprile 2019, n. 2493*, ha precisato che la natura di consorzio stabile di un concorrente ad una gara pubblica deve essere accertata sulla scorta di una ricostruzione sostanzialistica dei suoi tratti identificativi, overosia: i) il requisito numerico (*"formati da non meno di tre consorziati"*); ii) il requisito temporale (*"per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni"*); iii) il requisito teleologico (*"abbiano stabilito di operare in modo congiunto nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture"*); e iv) il requisito strutturale (*"istituendo a tal fine una comune struttura di impresa"*).

Con l'avvento del **nuovo Codice del 2023** è rimasta la distinzione tra **consorzi ordinari** e **consorzi non necessari**, cui è dedicato l'art. 67 del **nuovo Codice del 2023**; tra i primi, per cui valgono le medesime regole valesi per i RTI, rientrano: i) **"consorzi fra società cooperative di produzione e lavoro costituiti a norma della legge 25 giugno 1909, n. 422 e del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577"** (lett. b); ii) **"consorzi tra imprese artigiane di cui alla legge 8 agosto 1985, n. 443"** (lett. c); iii) **"consorzi stabili, costituiti anche in forma di società consortili ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile, tra imprenditori individuali, anche artigiani, società commerciali, società cooperative di produzione e lavoro (...)"** (lett. d). Ad essi si aggiungono i consorzi stabili costituiti per affidamenti dei servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura. Sarà un (emanando) regolamento di attuazione a disciplinare specificatamente i requisiti di capacità tecnica e finanziaria dei consorzi predetti occorrenti ai fini dell'ammissione alle procedure di affidamento di contratti pubblici (co. 1), il quale andrà ad integrare quanto già indicato oggi nell'**Allegato II.12**.

Quanto alle caratteristiche dei **consorzi stabili**, contenute nel nuovo art. 67, esse sono frutto dell'elaborazione giurisprudenziale raggiunta in materia, che ha rimarcato la natura durevole del rapporto sotteso alla **"comune struttura d'impresa"** raggiunta con i consorzi, che sono a tutti gli effetti un nuovo e peculiare soggetto giuridico, rispondendo alla seguente descrizione (di): *"operatori economici dotati di autonoma personalità giuridica, costituiti in forma collettiva e con causa mutualistica, che operano in base a uno S. rapporto organico con le imprese associate, il quale si può giovare, senza necessità di ricorrere all'avvalimento, dei requisiti di idoneità tecnica e finanziaria delle consorziate stesse, secondo il criterio del 'cumulo alla rinfusa'"* (cfr. **Cons. Stato, sez. V, 2 febbraio 2021, n. 964**). Altra importante novità, contenuta nel co. 3 dell'art. 67, sta nella disposta necessità che i suddetti requisiti generali prescritti ai fini dell'affidamento siano **attestati**, oltre che dal consorzio stabile, **anche dalle consorziate esecutrici** indicate in gara e **dalle esecutrici che prestano i requisiti**, così recependo quanto evidenziato dalla giurisprudenza in materia, in analogia con quanto è disposto per l'avvalimento.

L'articolo 67 del Codice è oggetto di profonde modifiche da parte del **Decreto correttivo** al fine di superare i contrasti interpretativi sorti in ordine alla dimostrazione dei requisiti di partecipazione, con particolare riguardo alla dibattuta questione del **cumulo alla rinfusa**, quale criterio per il possesso e la comprova dei requisiti di ammissione alle procedure di affidamento per i consorzi stabili.

Secondo la relazione di accompagnamento, le modifiche mirano a risolvere queste criticità, recependo la giurisprudenza prevalente e le indicazioni dell'ANAC. Nel dettaglio, si prevede che i **consorzi stabili** possano utilizzare i requisiti maturati dalle singole consorziate, esecutrici e no, per partecipare alle procedure di affidamento e ottenere l'attestazione di qualificazione, precisando, tuttavia, che il possesso dei requisiti attraverso un'impresa non designata per l'esecuzione deve essere "procedimentalizzato" e comprovato tramite il ricorso all'istituto dell'avvalimento (comma 1). In particolare, il comma 1 viene integralmente sostituito, con conseguente abrogazione del comma 2, prevedendo che i **requisiti di capacità tecnica e finanziaria** per l'ammissione alle procedure di affidamento dei consorzi di cui agli articoli 65, comma 2, lettere b), c) e d), e 66, comma 1, lettera g), siano disciplinati dall'allegato II.12, fermo restando che per i consorzi di cui all'articolo 65, comma 2, lettera d):

- a) per gli appalti di servizi e forniture, i requisiti sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate;
- b) per gli appalti di lavori che il consorzio esegua esclusivamente con la propria struttura, senza designare le imprese esecutrici, i requisiti posseduti in proprio sono computati cumulativamente con quelli posseduti dalle imprese consorziate;
- c) per gli appalti di lavori che il consorzio esegua tramite le consorziate indicate in sede di gara, i requisiti sono posseduti e comprovati da queste ultime in proprio, ovvero mediante avvalimento ai sensi dell'articolo 104.

Da ultimo, la L. 11 marzo 2026, n. 34 (c.d. **Legge annuale per le PMI**), intervenendo sull'**art. 67, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023** (Codice dei contratti pubblici), ha innovato la disciplina dei **consorzi ammessi alle procedure di affidamento**, con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti aggregativi tra imprese e favorire una più ampia partecipazione al mercato degli appalti. In particolare, la riforma supera il precedente assetto, che non contemplava espressamente i **consorzi stabili**, estendendo anche a questi ultimi la possibilità di partecipare alle gare facendo valere **requisiti propri** e utilizzando i **mezzi d'opera, le attrezzature e l'organico** delle imprese consorziate. Resta fermo il rispetto delle **cause di esclusione** (artt. 94 e 95) e dei **requisiti di capacità tecnica e finanziaria**, ora espressamente richiamati. Ne deriva un sistema più **unitario e inclusivo**, che valorizza il ruolo dei consorzi – in particolare quelli stabili – quali strumenti di accesso al mercato dei contratti pubblici.

► 13.4. Il contratto di rete e il contratto di avvalimento. Le novità del D.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209 (c.d. Correttivo Contratti Pubblici)

Il **contratto di rete** ha trovato una disciplina positiva nell'art. 3, co. 4-*ter*e ss., d.l. 10 febbraio 2009, n. 5. Con tale tipologia di contratto il legislatore ha inteso creare un nuovo strumento aggregativo che favorisca la collaborazione strategica tra imprese per il raggiungimento di comuni obiettivi di sviluppo, senza incidere sulla rispettiva autonomia imprenditoriale. Esso si affianca, pertanto, ai tradizionali strumenti sinora impiegati a tal fine, quali il contratto di società o di consorzio, ma se ne differenzia per una maggiore snellezza e flessibilità.

Il contratto di **avvalimento** è, invece, un contratto atipico assimilabile al mandato, per mezzo del quale l'impresa ausiliaria pone a disposizione dell'impresa partecipante alla gara la propria azienda, intesa notoriamente quale complesso di beni organizzato per l'esercizio delle attività di impresa (cfr. art. 2555 c.c.); il contratto concluso dalle parti ben può essere configurato quale contratto unilaterale con obbligazioni assunte da una sola delle parti e nel quale la presunzione di onerosità può essere superata da una prova contraria o dalla prassi. Si realizza, così, il **possesso per relationem dei requisiti per concorrere**: si parla anche di "qualificazione indiretta".

Oggi è l'art. 104 del **nuovo Codice del 2023** a contenere una definizione del contratto *de quo*, come il contratto con il quale una o più imprese ausiliarie si obbligano a **mettere a disposizione** di un operatore economico che concorre in una procedura di gara dotazioni tecniche e risorse umane e strumentali per tutta la durata dell'appalto; esso è concluso in **forma scritta a pena di nullità** con indicazione specifica delle risorse messe a disposizione dell'operatore economico ed è, inoltre, **normalmente oneroso**, salvo che risponda anche a un interesse dell'impresa ausiliaria, e può essere concluso a prescindere dalla natura giuridica dei legami tra le parti.

L'avvalimento può essere di **garanzia** o **tecnico-operativo**.

Ad eccezione dei pagamenti riguardanti il rimborso delle anticipazioni di tesoreria, i servizi per conto terzi e le partite di giro, gli ordini di pagamento sono disposti nei limiti dei rispettivi stanziamenti di cassa, una volta constatata una sufficiente disponibilità.

Quindi, il dipendente dell'ente individuato dal regolamento di contabilità firma il mandato di pagamento, che è controllato dal servizio finanziario, che, apposto il visto che attesta la verifica della sussistenza dell'impegno e della liquidazione, provvede alle relative operazioni di contabilizzazione e all'invio del provvedimento al tesoriere per il pagamento.

Il pagamento di somme derivanti da obblighi tributari, da somme iscritte a ruolo, da delegazioni di pagamento e da altri obblighi di legge è effettuato dal tesoriere anche in assenza della preventiva emissione del relativo mandato di pagamento (art. 185). In questo caso, l'ente locale deve emettere tale atto nel termine di trenta giorni, ai fini della regolarizzazione, imputandolo contabilmente all'esercizio in cui il tesoriere ha effettuato il pagamento, anche se la relativa comunicazione è pervenuta all'ente nell'esercizio successivo.

► 5.3. I sistemi di tracciabilità dei flussi finanziari: transazione elementare, piano dei conti integrato e SIOPE

► 5.3.1. Transazione elementare e piano dei conti

Secondo quanto stabilito dagli artt. 5 e 6 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, ogni atto di gestione genera una transazione elementare e ad ogni transazione viene attribuita una codifica che consente di tracciare le operazioni contabili e di movimentare contemporaneamente il piano dei conti integrato. In questo modo viene superato il sistema precedente nel quale il raccordo era effettuato ex post con il prospetto di conciliazione.

La struttura della codifica della transazione elementare è definita dall'allegato 7 al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, ed è costituita:

- dal codice funzionale per missioni e programmi (solo per le spese);
- dal codice economico attribuito alle articolazioni del piano dei conti integrato;
- dal codice identificativo della classificazione COFOG al secondo livello (solo per le spese);
- dal codice identificativo delle transazioni riguardanti risorse dell'Unione europea;
- dal codice SIOPE;
- dal codice unico di progetto, identificativo del progetto d'investimento pubblico realizzato dall'amministrazione (solo per le spese di investimento);
- dal codice identificativo dell'entrata ricorrente e non ricorrente.

Gli enti interessati al nuovo ordinamento contabile sono tenuti ad organizzare il proprio sistema informativo-contabile in modo tale da non consentire l'accertamento, la riscossione o il versamento di entrate e l'impegno, la liquidazione, l'ordinazione e il pagamento di spese in assenza di una codifica completa che ne consenta l'identificazione.

► 5.3.2. Dal SIOPE al SIOPE+

Al fine di favorire il consolidamento e il confronto dei dati contabili delle differenti amministrazioni pubbliche e di migliorare la conoscenza dei conti pubblici nazionali, anche per garantire la confrontabilità dei dati a livello europeo, era stato creato il Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici ("SIOPE").

Tale sistema è stato dapprima applicato alle Regioni, alle Province e ai Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti, poi è stato esteso anche ai Comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti, alle Comunità montane, alle Unioni di Comuni e ai consorzi di Enti Locali. Tali enti, nel rispetto di quanto previsto dalla l. 31 dicembre 2009, n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica", devono trasmettere quotidianamente alla banca dati SIOPE, tramite i propri tesorieri o cassieri, i dati concernenti tutti gli incassi e i pagamenti effettuati, codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale. Disposizioni di pagamento prive della codificazione uniforme non possono essere accettate dai tesorieri e cassieri.

Tuttavia, la sostanziale sovrapposizione fra la funzione del SIOPE e quella del sistema della codifica della transazione elementare e del piano dei conti integrato ha indotto il legislatore a disporre

l'integrazione tra i due sistemi. Pertanto, l'art. 1, co. 1, lett. i), d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, ha modificato l'art. 8 d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, stabilendo che: "Con le modalità definite dall'art. 14, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dal 1° gennaio 2017 le codifiche SIOPE degli enti territoriali e dei loro enti strumentali in contabilità finanziaria sono sostituite con quelle previste nella struttura del piano dei conti integrato. Le codifiche SIOPE degli enti in contabilità civilistica sono aggiornate in considerazione della struttura del piano dei conti integrato degli enti in contabilità finanziaria".

Per favorire il monitoraggio del ciclo completo delle entrate e delle spese delle amministrazioni pubbliche, il legislatore (art. 14-bis, comma 8, l. 31 dicembre 2009, n. 196) ha previsto una graduale evoluzione del SIOPE, stabilendo che tali amministrazioni, dopo un periodo di sperimentazione, debbano ordinare gli incassi e i pagamenti al proprio tesoriere o cassiere esclusivamente attraverso ordinativi informatici ("OPI") emessi secondo lo standard Ordinativo Informatico emanato dall'Agenzia per l'Italia digitale (AGID), per il tramite dell'infrastruttura della banca dati SIOPE gestita dalla Banca d'Italia nell'ambito del servizio di tesoreria statale (cd. SIOPE+).

Le modalità con cui enti e tesoriere scambiano gli ordinativi informatici con l'infrastruttura SIOPE sono definite da apposite regole di colloquio definite congiuntamente con l'AGID e disponibili nelle sezioni dedicate al SIOPE del sito internet istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

L'adesione al SIOPE+ è obbligatoria a partire:

- dal 1° gennaio 2018, per le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, le Città metropolitane e le Province;
- dal 1° aprile 2018, per i Comuni con oltre 60.000 abitanti;
- dal 1° luglio 2018, per i Comuni con popolazione compresa tra 10.001 e 60.000 abitanti;
- dal 1° ottobre 2018, per i Comuni fino a 10.000 abitanti;
- dal 1° gennaio 2019, per i Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2017 e 2018, indicati dal d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016", convertito, con modificazioni, in l. 15 dicembre 2016, n. 229.

6. Il rendiconto della gestione

Il rendiconto della gestione è lo strumento che consente di verificare i risultati conseguiti nel corso dell'esercizio finanziario e che, a tal fine, l'ente provvede a redigere al momento della chiusura dell'esercizio finanziario.

In particolare, il rendiconto è deliberato dal Consiglio dell'ente entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, tenendo motivatamente conto della relazione dell'organo di revisione (art. 227 TUEL).

La mancata tempestiva approvazione determina l'attivazione della procedura di scioglimento del consiglio comunale o provinciale (*ex art.* 141, co. 1, lett. c), e co. 2, TUEL).

Contestualmente, secondo quanto stabilito dall'art. 227, co. 2, TUEL, l'ente locale deve approvare il rendiconto consolidato con gli organismi strumentali, che comprende i risultati finanziari registrati da questi ultimi. Si tratta di un documento contabile che si distingue dal bilancio consolidato, che, come si vedrà, gli Enti Locali devono redigere ai sensi dell'art. 11-*bis* d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118/2011, aggregando i risultati della gestione anche degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate.

Contestualmente all'approvazione del rendiconto, la giunta, ove necessario, deve adeguare alle sue risultanze (mediante apposite variazioni di bilancio, anche in sede di assestamento, *ex art.* 175, co. 8, TUEL) i seguenti dati contabili, elementi che condizionano la successiva programmazione e gestione finanziaria, in particolare, contribuendo a quantificare esattamente il risultato di

amministrazione, che, ove registri un avanzo libero, può essere applicato alla copertura di predeterminate spese nell'esercizio successivo:

- residui attivi e passivi;
- previsioni di cassa;

- previsioni riguardanti il fondo pluriennale vincolato (FPV).

Qualora, dall'approvazione del rendiconto, emerga un disavanzo di amministrazione, come definito dagli artt. 186 e 187, comma 1, TUEL, anche in ragione della presenza di fondi vincolati, destinati o accantonati, l'ente deve adottare le misure e la procedura di ripiano prescritte dall'art. 188, co. 1, TUEL (o nei casi più gravi, quella di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui agli artt. 243-*bis* e ss. TUEL).

Secondo quanto stabilito dall'art. 227, co. 4, TUEL, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti può chiedere, a fini di referto (*ex art.* 3, co. 4 e 7, l. n. 20/1994) e del consolidamento dei conti pubblici, l'invio dei rendiconti di tutti gli enti.

In ogni caso, in virtù del comma 6 del medesimo art. 227 TUEL, gli Enti Locali devono inviare alla ridetta Sezione:

- il rendiconto, completo di allegati;
- i certificati del bilancio preventivo e del conto consuntivo, previsti dall'art. 161 TUEL;
- le informazioni relative al rispetto del patto di stabilità interno (poi saldo di finanza pubblica), oggi sostituito dal pareggio complessivo di competenza in sede di rendiconto, prescritto dall'art. 1, commi 820 e ss., l. n. 145/2018.

Tali adempimenti sono stati affiancati, e in sostanza sostituiti, dall'obbligo di invio alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (in banca dati accessibile anche alla Sezione delle autonomie) della relazione-questionario sul bilancio di previsione e sul rendiconto consuntivo, prescritta dall'art. 1, co. 165 e ss., l. n. 226/2005 (la cui disciplina è stata rafforzata dall'art. 148-*bis* TUEL, inserito dal d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012).

Esso si compone delle seguenti voci:

- **conto del bilancio**, nel quale vengono indicate, con riferimento all'esercizio finanziario oggetto di rendicontazione, le **entrate accertate**, ancorché eventualmente non ancora riscosse, e le **spese impegnate**, anche se eventualmente non ancora pagate. Prima di inserire nel conto i residui attivi e passivi, l'ente provvede al "*riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi*", la cui approvazione deve avvenire prima del rendiconto. Il riaccertamento serve a verificare i motivi che hanno portato alla decisione di mantenere totalmente o parzialmente tali residui ed il loro corretto inserimento in contabilità. Al conto del bilancio solo allegati la tabella dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale e il piano degli indicatori e dei risultati di bilancio.
- **conto economico**, nel quale viene indicato il "**risultato economico di esercizio**", cioè la differenza tra le entrate accertate e le spese impegnate, che evidenzia l'utile ovvero la perdita registrati nel corso dell'esercizio stesso;
- **stato patrimoniale**, nel quale viene rappresentato il "**patrimonio netto**", vale a dire la differenza contabile tra tutte le attività e tutte le passività, finanziarie e patrimoniali, facenti capo all'ente alla chiusura dell'esercizio, ivi inclusi anche i cespiti patrimoniali, mobili e immobili, di cui l'ente sia titolare e che risultino suscettibili di valutazione economica.

► 6.1. Il conto del bilancio

Il conto del bilancio (art. 228 del TUEL) è il principale documento del rendiconto generale ed ha la funzione di *dimostrare i risultati finanziari della gestione* dell'ente locale (art. 227, co. 1, TUEL).

Il documento *dimostra*, in particolare, i risultati finali della gestione *rispetto alle autorizzazioni* contenute nel (primo esercizio considerato nel) *bilancio di previsione*.

Esponde, pertanto, per ogni *tipologia* di entrata e *programma* di spesa, distintamente per i residui e la competenza:

- a) **per l'entrata**, le somme **accertate, riscosse e da riscuotere** (*residui attivi*);
- b) **per la spesa**, le somme **impegnate, pagate e da pagare** (*residui passivi*), nonché quelle *impegnate* con imputazione ad esercizi successivi, rappresentate nel **fondo pluriennale**