

# *Rassegna Enti Locali*



**UNIONE PROVINCIALE ENTI LOCALI - ITALIA**

[www.upel.va.it](http://www.upel.va.it)

**n. 02/2022**



# Rassegna Enti Locali

n. 02/2022

Settimana dal 17 al 21 gennaio 2022

## **RASSEGNA ENTI LOCALI**

### **Proprietà**

Unione Provinciale Enti Locali – Italia

Via Como, 40 - 21100 Varese (VA)

t. 0332 287064 - email [upel@upel.va.it](mailto:upel@upel.va.it) - PEC [upel@legalmail.it](mailto:upel@legalmail.it)

Pubblicazione telematica registrata al n. 5/2021 del Tribunale di Varese

### **Direttore Responsabile**

Danilo Francesco Guerini Rocco

### **Coordinamento Scientifico**

Dott. Claudio Biondi

### **Segreteria di redazione**

Claudia Paroli

In copertina: Basilica di San Vittore e Battistero di San Giovanni, Arsago Seprio.

*L'immagine e le notizie presenti nella pubblicazione sono attinte da internet e quindi valutate di pubblico dominio. Se gli autori avessero qualcosa in contrario alla pubblicazione non avranno che da segnalarlo a [upel@upel.va.it](mailto:upel@upel.va.it) e si provvederà alla rimozione.*

## **Indice**

### **Cultura**

Basilica di San Vittore e Battistero di San Giovanni, Arsago Seprio .....	11
---	----

### **Amministrazione**

Reati ambientali, colpa dell'ente senza estensione per analogia .....	14
Abuso d'ufficio, la depenalizzazione non tocca il dovere di imparzialità costituzionale: sindaco condannato .....	15
Enti locali, indietro nell'Ict .....	17
Sindaco sospeso: se non è stato designato un vice, serve il commissario prefettizio .....	18

### **Risorse Umane**

Utilizzo graduatorie concorsuali, illegittimo negarne lo scorrimento a un'altra Pa senza motivazione .....	21
Ministero PA: formazione dei dipendenti pubblici .....	23
Il Covid svuota gli uffici ma non ferma le nuove Rsu .....	26
Monitoraggio del lavoro flessibile e aggiornamento dei sistemi di valutazione della performance entro fine gennaio .....	27
Ogni dipendente ha diritto di analizzare il documento di valutazione dei rischi dell'ente .....	29
Concorsi, graduatorie e autoliquidazione Inail .....	31
Piao, l'Anci chiede il rinvio al 2023 .....	33
Pnrr, le assunzioni le paga l'Ue .....	34
Pnrr, a consulenze e assunzioni fino al 10% del costo dei progetti .....	35
RgS: rendicontazione spese del personale per il Pnrr .....	37

Nei concorsi pubblici obbligo di prove suppletive causa Covid.....	38
Dm assunzioni: spazi e benefici alle Unioni ceduti dai Comuni aderenti .....	40
Green pass rafforzato per gli over 49 negli ambienti di lavoro .....	42
Il rinvio del Piao dimentica il piano anticorruzione: sanzioni al via dopo il 31 gennaio .....	44

## **Finanza**

Niente verifiche preventive della Pa sui contributi a fondo perduto delle Entrate .....	48
Fondo di dotazione negativo, va ricostituito per garantire l'effettiva disponibilità del patrimonio netto .....	50
Città d'arte, 10 mln per mancati introiti dovuti al Covid .....	52
Disavanzi dei grandi Comuni, dall'accordo alla verifica tutte le regole della manovra per il ripiano.....	53
Piao, più facile per le Pa che hanno già ragionato in termini di integrazione tra i diversi piani .....	56
Addizionali, entro il 31 marzo regolamenti da rifare .....	59
Decreto sostegni-ter, 500 milioni a enti locali e Regioni .....	61
Fondo di solidarietà comunale 2022, dati disponibili sul sito del Viminale.....	63
Rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio in cerca di certezze .....	64
L'area che concede edificabilità non è soggetta a Imu .....	67
Cartelle, addio all'aggio senza effetti immediati - Si paga sui vecchi atti.....	69
L'abitazione principale nel caso di coniugi con residenze separate .....	71
Contributi Pnrr per i piccoli borghi storici, ammissibili a finanziamento le spese di acquisizione della proprietà dell'immobile .....	75
Esenzione Imu per le case dei coniugi, linea dura dei giudici .....	77
Il piano delle performance è organico al Peg e non può essere approvato con atto separato .....	79
Per Anutel bilancio e tariffe Tari da separare .....	81



Fondo crediti dubbia esigibilità, va accantonato anche sui crediti incassati nell'esercizio successivo a quello per cui si effettua il calcolo .....	84
I registri degli ufficiali della riscossione non vanno vidimati dall'agenzia delle Entrate .....	86
Sulle certificazioni Covid ultima verifica entro il 31 gennaio .....	88
Abitazioni in due Comuni, la comproprietà cancella le scelte sull'esenzione ...	90
Nidi, scuole, palestre e borghi storici, girandola di scadenze dai bandi Pnrr ...	92
Limiti agli affidamenti diretti, enti alla prova delle semplificazioni .....	94
Ok alla progettazione anche prima dell'inserimento nel programma dei lavori pubblici, aumentano le deroghe per il Pnrr .....	96
Enti, guida per accedere ai fondi .....	99

### ***Gestione del Territorio***

Gare, l'immobiliare di Cassa depositi (Cdpi) svincolata dal codice appalti: non è un organismo pubblico .....	101
Raggruppamenti, resta vietata la sostituzione con aggiunta di imprese dopo l'aggiudicazione .....	102
Appalti, contro i rincari spunta la compensazione alla francese .....	107
Subappalti, no all'abuso d'ufficio sui controlli delle partecipazioni .....	109
Abusi, in caso di inadempienza alla demolizione deve intervenire il Comune	112
Casa, una pertinenza deve arrecare un'oggettiva utilità al bene principale ...	114
Appalti, per tecnici di Palazzo Chigi incentivo del 2% in versione «slim» .....	116
Gare, il Consiglio di Stato amplia la valutazione di equivalenza dei prodotti offerti .....	118
Procedura negoziata senza pubblicazione di bando, dopo l'invito possibile una modificazione soggettiva .....	121
Scuole, progetti Pnrr a rischio .....	123
Irregolarità fiscali non definitive, dal primo febbraio fuori gara solo con violazioni oltre 35mila euro .....	125

Avvalimento, fuori gara l'impresa che presenta il contratto senza la dichiarazione d'impegno dell'ausiliaria .....	128
Risorse e incentivi:	
le opportunità della settimana per amministrazioni e imprese .....	133
Piccoli cantieri dei Comuni, in Gazzetta il Dm Interno con 450 milioni: domande entro il 15 febbraio .....	135
Affidamenti in house, la valutazione di congruità non impone l'indagine di mercato .....	136
Niente violazione dello «stand still» con la sola esecuzione anticipata dell'appalto .....	138

### ***Polizia Locale - Attività Economiche***

Corte di Cassazione: da pagare il parcheggio comunale a monetine .....	141
Ambulanti, proroga solo fino a dicembre 2023 .....	142
Legge: circolazione dei veicoli immatricolati all'estero .....	143

### ***Servizi Demografici***

Con l'ultimo Comune si completa l'Anagrafe nazionale (dopo 5.771 giorni) ..	145
---	-----

### ***Welfare***

Fondo funzioni fondamentali, l'ente può erogare una quota alla propria fondazione in difficoltà per il Covid .....	147
--	-----

### ***Rassegne Giurisprudenziali***

Trattamento accessorio, performance e Peg, Unioni di comuni: le massime della Corte dei conti .....	151
---	-----





## Cultura

***Basilica di San Vittore e Battistero di San Giovanni, Arsago Seprio***



Edificata a partire dal IX secolo, la Basilica di San Vittore attesta l'importanza religiosa di Arsago Seprio sin dall'epoca romana. Importante esempio romanico, è stata costruita su di un precedente edificio religioso.

La Basilica presenta pianta rettangolare, tre ampie navate e presbiterio rialzato. Sobrie le decorazioni esterne, con pietra a vista, archetti pensili ed eleganti bifore con capitelli a stampella. Degli interni affrescati non rimane nulla, dato che le pareti sono state intonacate e dipinte in età moderna.

Di fronte alla Basilica si colloca il Battistero di San Giovanni. L'edificio ha pianta ottagonale, doppio accesso nord-sud ed è coperto da una cupola con un'antica croce in ferro. È stato eretto quasi in contemporanea con la basilica.

Esteticamente vicino alla chiesa, il battistero si differenzia solo per una disposizione delle pietre che spezzano l'orizzontalità. Al suo interno si trovano le scale che portano al matroneo soprastante e diverse nicchie. La cappella a destra dell'altare fungeva invece da lapidario ed ha conservato epigrafi romane e carolingie.

Del complesso religioso ricordiamo anche la torre campanaria, costruita a ridosso della sagrestia. L'antica cella campanaria, murata nel 1872, è decorata con bifore larghe e basse. Oggi le sei campane sono poste nel terrazzo sovrastante, prive di copertura.

[Luoghi in Comune](#) è la mappa culturale realizzata da UPEL per scoprire le bellezze dei comuni. Il progetto prevede la creazione di una vetrina culturale e turistica, da arricchire in sinergia con Voi.

[Leggi l'articolo](#)

[Scopri i beni di Arsago Seprio](#)

*Info e adesioni: [cultura@upel.va.it](mailto:cultura@upel.va.it) - +39 379 235 6593*

## *Amministrazione*

## ***Reati ambientali, colpa dell'ente senza estensione per analogia***

Il reato ambientale, non tassativamente indicato dal decreto sulla responsabilità degli enti non può essere contestato alla persona giuridica, con un'interpretazione per analogia, per affermare la sua responsabilità. Dal complesso delle norme del Dlgs 231/2001, emerge, infatti, che il sistema italiano, a differenza di altri ordinamenti giuridici non prevede la possibilità di applicare le incriminazioni vigenti anche a reati analoghi se non tassativamente previsti dalla norma.

Partendo da questo principio la Corte di cassazione ([sentenza n.2234](#)) accoglie il ricorso di una raffineria, contro la condanna per sversamento di idrocarburi da uno dei serbatoi: un reato previsto dall'articolo 6, lettera a) e d) del DI 172/2008.

I giudici ricordano che il modello di responsabilità, disegnato dal Dlgs 231/2001, originariamente previsto per un ristretto numero di reati presupposti, è stato in un secondo momento esteso. Nella norma è stato introdotto l'articolo 25 undecies che fissa le sanzioni pecuniarie per i reati ambientali, mentre con la legge 68/2015 si è rafforzata la tutela dell'ambiente, ampliando la rosa dei reati tra i quali, però non figura quello in esame: un reato, previsto da una disciplina emergenziale, che non può dunque essere utile ad affermare la responsabilità della raffineria. Con la stessa sentenza è stato invece respinto il ricorso dei manager, tenuti anche a pagare le spese sostenute dal Comune parte civile e di un paio di associazioni ambientaliste.

Va invece annullata, senza rinvio la sentenza della Corte d'Appello per quanto riguarda l'impresa, perché il fatto non costituisce illecito amministrativo.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 21/01/2022*

*Autore: Patrizia Maciocchi*



## ***Abuso d'ufficio, la depenalizzazione non tocca il dovere di imparzialità costituzionale: sindaco condannato***

Il recinto di applicazione del reato di abuso d'ufficio è diventato più piccolo dopo il decreto Semplificazioni (DI 76/2020), ma dai confini non è uscito l'obbligo di rispettare il principio di imparzialità della pubblica amministrazione sancito dall'articolo 97 della Costituzione. Per questo motivo la Corte di cassazione ha confermato la condanna di un sindaco per la mancata conferma di un funzionario a capo dell'ufficio vigilanza del Comune. Incarico non rinnovato, secondo la ricostruzione riportata nella sentenza, «per fini ritorsivi e discriminatori».

Secondo il sindaco, la Cassazione avrebbe dovuto rivedere la condanna in seguito all'entrata in vigore del decreto Semplificazioni che ha cancellato la possibilità di contestare il reato di abuso d'ufficio per violazioni di semplici regolamenti, limitandola alle violazioni di leggi e atti aventi forza di legge. E anche in questo caso soltanto per quelle norme «dalle quali non residuino margini di discrezionalità».

Un orizzonte ristretto che secondo il sindaco avrebbe dovuto costituire uno scudo sufficiente rispetto alle accuse. Perché, agli occhi della difesa, dopo il decreto Semplificazioni, il reato di abuso d'ufficio non si applicherebbe più al rispetto dei principi generali «anche di rango costituzionale», a meno di non essere accompagnato «alla violazione di altra e distinta norma di condotta dalla quale non residuino margini di discrezionalità». Altrimenti, è la motivazione alla base del ricorso, «si dovrebbe concludere, in modo paradossale, che la riforma del 2020 non ha modificato alcunché».

Ricostruzione respinta dai giudici del «palazzaccio» romano. La sentenza riconosce che con il decreto 76/2020 è stato sicuramente «ridotto l'ambito applicativo» del reato di abuso d'ufficio. Ma la Corte precisa che l'abrogazione ha riguardato «solo le condotte poste in essere con la violazione di mere norme regolamentari o norme di legge prive del connotato di immediata precettività». Caratteri che non si addicono al principio costituzionale di imparzialità della pubblica amministrazione, perché «nella misura in cui vieta condotte di

attuazione di intenti discriminatori e ritorsivi, il principio costituzionale ha immediata portata precettiva» e «non necessità di ulteriore adattamento e specificazione».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Mauro Salerno*

## ***Enti locali, indietro nell'Ict***

La maggior parte degli enti locali è ancora indietro nell'uso delle nuove tecnologie informatiche, soprattutto nelle aree di attività legate ai servizi offerti all'utenza.

Un'indagine di Bankitalia rileva come la maggior parte degli enti locali sia ancora indietro nell'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Le p.a. locali vorrebbero adottare nuove tecnologie informatiche per migliorare i servizi offerti all'utenza e per adempiere alle nuove disposizioni normative, ma si trovano a dover spesso affrontare due problematiche: la limitatezza delle risorse finanziarie e la carenza di professionalità del personale.

Secondo Bankitalia, gli enti continuano a presentare livelli di informatizzazione piuttosto bassi nelle procedure maggiormente legate ai servizi erogati all'utenza, ma le condizioni migliorano nelle attività connesse alla contabilità dove si segnala un uso maggiore e migliore delle nuove tecnologie.

*Fonte: Italia Oggi n. 16 del 20/01/2022 pag. 37*

*Autore: n.d.*

## ***Sindaco sospeso: se non è stato designato un vice, serve il commissario prefettizio***

La mancata designazione del vicesindaco in costanza della sospensione del sindaco dell'ente comporta la nomina di un commissario prefettizio, questo anche nel caso in cui lo statuto comunale preveda l'ipotesi della contemporanea assenza o impedimento temporaneo del sindaco e del vicesindaco e disponga che le relative funzioni vengano temporaneamente esercitate dall'assessore più anziano di età. Questa la sintesi della massima contenuta nel [parere reso dal ministero dell'Interno](#), Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.

La questione oggetto del parere riguarda la mancata designazione del vicesindaco, dopo le dimissioni rassegnate dal precedente incaricato, in costanza di sospensione secondo l'articolo 11, comma 2, del decreto 235/2012 disposta nei confronti del sindaco dell'ente. Il decreto 235/2012 è quello che contiene le disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge anticorruzione (Legge 190/2012).

Il segretario comunale chiede se «al fine di assicurare la continuità dell'esercizio delle funzioni di sindaco» sia ipotizzabile in questo caso fare ricorso al vigente statuto comunale che prevede l'ipotesi della contemporanea assenza o impedimento temporaneo del sindaco e del vicesindaco, stabilendo che le relative funzioni vengano temporaneamente esercitate dall'assessore più anziano di età.

L'articolo 53 del Testo Unico degli enti locali stabilisce che «il vicesindaco ed il vicepresidente sostituiscono il sindaco e il presidente della provincia in caso di assenza o di impedimento temporaneo, nonché nel caso di sospensione dall'esercizio della funzione».

La norma, precisa il ministero, presuppone la permanenza in carica del vicesindaco, essendo rimessa esclusivamente a tale figura l'espletamento delle funzioni vicarie in caso di sospensione del sindaco e anche in caso di assenza o di impedimento dello stesso.

Nel parere, richiamando anche il parere n. 94 del 21 febbraio 1996 del Consiglio di Stato, si afferma che la sostituzione per assenza o impedimento è una supplenza caratterizzata dalla durata temporanea, mentre nel caso di sospensione ai sensi dell'articolo 11, comma 2, decreto 235/2012 non si tratta di un mero e occasionale impedimento di fatto, ma costituisce una interdizione giuridica, sia pure a titolo di sospensione, ad esercitare le relative funzioni, le quali per tutto il periodo di ostatività sono rimesse al vicesindaco come prevede espressamente l'articolo 53, comma 2, del decreto 267/2000.

Lo statuto comunale dell'ente regola il caso di assenza o di impedimento temporaneo di entrambe le figure del vertice cittadino, mentre non contempla l'ipotesi di sostituzione delle funzioni di vicesindaco in caso di mancata designazione di tale figura.

Il parere del ministero conclude quindi affermando che, attesa la mancanza della figura del vicesindaco cui affidare le funzioni del sindaco in vigenza del periodo di sospensione, e non potendo trovare applicazione l'ipotesi prevista dallo statuto comunale, in quanto riferito al caso di assenze o impedimento del sindaco o del vicesindaco a carattere del tutto occasionale e temporaneo, si dovrà procedere alla nomina di un commissario prefettizio ai sensi dell'articolo 19 del Regio Decreto 383/1934.

Al commissario prefettizio verranno conferiti i soli poteri di sindaco e giunta sino al termine del periodo di sospensione del primo cittadino.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autore: Manuela Sodini*

## *Risorse Umane*



## ***Utilizzo graduatorie concorsuali, illegittimo negarne lo scorrimento a un'altra Pa senza motivazione***

È illegittimo il comportamento di un ente locale che nega l'utilizzo di una propria graduatoria concorsuale ad altra pubblica amministrazione appartenente a un comparto diverso dalle Funzioni locali (nel caso di specie, un ministero), senza fornire i motivi di interesse pubblico posti a base del diniego. Non soddisfa, di certo, il principio il semplice richiamo alle previsioni del bando che prevedano la facoltà di dare l'assenso in parola. Questa la conclusione cui giunge il Tar Lazio, sezione distaccata di Latina, con [sentenza n. 9759/2021](#), pubblicata lo scorso 14 gennaio.

### ***Il quadro normativo***

L'impianto regolamentare sulla possibilità di utilizzare le graduatorie concorsuali di altre pubbliche amministrazioni è contenuto nell'articolo 9 della legge 3/2003. Il disposto rinvia ad un apposito regolamento che deve «stabilire le modalità e criteri con i quali le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici possono ricoprire i posti disponibili, nei limiti della propria dotazione organica, utilizzando gli idonei delle graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni del medesimo comparto di contrattazione» e al secondo comma aggiunge che «Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità del presente capo secondo le rispettive competenze previste dai relativi statuti e dalle norme di attuazione». Il riferimento esplicito al «previo accordo» tra le amministrazioni per l'utilizzo delle rispettive graduatorie è contenuto nel diverso articolo 3, comma 61, della legge 350/2003 che dispone: «In attesa dell'emanazione del regolamento di cui all'articolo 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, le amministrazioni pubbliche ivi contemplate (le Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, e gli enti pubblici non economici) ... possono effettuare assunzioni anche utilizzando le graduatorie di pubblici concorsi approvate da altre amministrazioni, previo accordo tra le amministrazioni interessate». Come ha avuto modo di precisare la magistratura contabile (Corte dei conti della Sardegna deliberazione n. 85/2020/PAR su NT+ Enti locali & edilizia del 7 agosto 2020) un'interpretazione sistematica delle

norme e la logica suggerita dal secondo comma dell'articolo 9 della legge 3/2003, rende perfettamente applicabile la disposizione anche per gli enti locali.

### ***Il fatto e la decisione del Tar***

Il ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avanzato richiesta a un ente locale laziale per addivenire a un accordo finalizzato a consentire al ministero di reclutare personale utilizzando la graduatoria stilata dal Comune. Il Comune ha respinto la richiesta sul fondamento che nel caso di specie trova applicazione quanto previsto nel bando di concorso, il quale stabiliva che è facoltà dell'ente concedere l'utilizzo della graduatoria di merito solo ad altri enti appartenenti al comparto Funzioni locali.

I soggetti collocati in graduatoria, ritenendo il comportamento dell'amministrazione locale illegittimo perché in violazione delle disposizioni che regolano l'utilizzo delle graduatorie concorsuali approvate da altri enti, hanno così promosso ricorso innanzi al giudice amministrativo. Per il giudice amministrativo la normativa primaria vigente, superiore per rango, rende illegittime ed inapplicabili previsioni del bando di concorso, ma anche regolamentari, che stabiliscano l'utilizzabilità solo per determinate categorie di enti pubblici.

Il limite posto dal Comune, si legge nella sentenza, limita di fatto uno strumento, quello del reclutamento del personale utilizzando la graduatoria di altri enti, che consente di contenere e ridurre la spesa pubblica oltre che il costo e i tempi per l'esperimento e la gestione delle procedure concorsuali per il reclutamento di personale, soprattutto se contestualizzato con l'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del Covid in essere.

Per queste ragioni il ricorso viene così accolto con conseguente annullamento del rifiuto della domanda di scorrimento di graduatoria concorsuale avanzata dal ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 21/01/2022*

*Autori: Gianluca Bertagna e Salvatore Cicala*

### ***Ministero PA: formazione dei dipendenti pubblici***

Il Ministro per la PA ha diffuso una [lettera, del 19 gennaio](#), indirizzata a tutti i dipendenti pubblici, in cui illustra tutte le novità messe a disposizione dal Ministero in materia di formazione, nell'ambito del “Piano strategico per la valorizzazione e lo sviluppo del capitale umano della PA”, con particolare riferimento ai due ambiti di intervento “PA 110 e lode” e “Syllabus per la formazione digitale”; [analoga missiva](#) è stata trasmessa a tutte le amministrazioni.

*Fonte: Entionline del 21/01/2022*

## ***Lavoro in presenza prevalente***

Con la sottoscrizione dei nuovi Ccnl non viene meno la prevalenza della presenza in servizio rispetto al lavoro agile.

L'entrata in vigore dei prossimi contratti collettivi nazionali di lavoro non elimina la prevalenza del lavoro in presenza rispetto allo smart working.

Di recente, tra interpreti ed operatori del settore si è diffusa la convinzione che i nuovi Ccnl conterranno una disciplina del lavoro agile libera dal vincolo della prevalenza della presenza in servizio.

Questa teoria si fonda su un passaggio delle Linee Guida approvate dalla Conferenza Unificata sulla materia del lavoro agile che dispone quanto segue: "con l'entrata in vigore dei nuovi Ccnl, le presenti linee guida cessano la loro efficacia per tutte le parti non compatibili con gli stessi".

Si tratta della clausola di "cedevolezza": l'efficacia delle linee guida, quindi, cessa con l'entrata in vigore delle norme contrattuali con esse incompatibili.

A ben vedere, la preintesa del comparto Funzioni Centrali (il Ccnl che farà da guida agli altri contratti collettivi), nel trattare del lavoro agile, non contiene l'indicazione che il lavoro in presenza debba essere prevalente, come, invece, viene stabilito dalle Linee Guida (articolo 2, comma 2, lettera b)).

Tuttavia, questa circostanza non basta per concludere che il lavoro agile sarà svincolato dalla prevalenza della presenza e va esclusa per due motivi.

In primo luogo, va precisato che il Ccnl non può che disapplicare le Linee Guida per le parti incompatibili: pertanto, se il Ccnl non tratta della questione della prevalenza della presenza rispetto allo smart working, non può avere l'effetto di annullare la previsione delle Linee Guida.

In secondo luogo, il Ccnl non si interessa della prevalenza o meno della presenza sul lavoro agile, un aspetto legato esclusivamente all'ambito organizzativo e, quindi, di esclusiva competenza della parte datoriale o, comunque, del soggetto che dispone del potere normativo.

Tuttavia, l'aspetto decisivo riguarda la fonte dalla quale discende l'attuale necessità di assicurare la prevalenza della presenza in servizio; tale fonte non sono le Linee Guida, ma il D.M. 8 ottobre 2021 (articolo 1, comma 3, lettera b)).

L'articolo 1, comma 6, del provvedimento chiarisce che le Linee Guida sono emesse solo “ai fini dell'omogenea attuazione delle misure previste dal presente decreto”: pertanto, non costituiscono, una fonte prescrittiva di norme, ma solo criteri di applicazione del dm.

La contrattazione nazionale collettiva non solo non disapplica le Linee Guida, ma non priva di efficacia la fonte primaria della declaratoria della prevalenza del lavoro in presenza rispetto al lavoro agile, che è il D.M. 8 ottobre 2021.

Di conseguenza, se si volesse eliminare il vincolo della prevalenza del lavoro in presenza, l'unica strada è una modifica al contenuto del dm mediante un altro decreto ministeriale o con una norma di rango superiore.

*Fonte: Italia Oggi n. 17 del 21/01/2022 pag. 35*

*Autore: Luigi Oliveri*

## ***Il Covid svuota gli uffici ma non ferma le nuove Rsu***

La pandemia frena la presenza in ufficio dei dipendenti pubblici ma non ferma il rinnovo delle Rsu. Ieri all'ARAN è saltato in extremis il rinvio delle elezioni, quindi confermate per il 5-7 aprile. La macchina, però, partirà il 31 gennaio, per presentare le liste entro il 25 febbraio. Nei giorni scorsi era stata costruita un'ipotesi di intesa su un rinvio di 5 settimane, per capire l'evoluzione dei contagi. Ma ieri è sfumata soprattutto per il «no» della Uil, con una posizione più rigida rispetto anche alla Cgil, fredda sulla proroga. Battaglie sindacali a parte, il Covid ha alimentato le richieste di Smart Working generalizzato, ma non incide sulle elezioni delle Rsu. Che pure richiederebbero raccolte di firme, confronti e assemblee; ora difficili anche da ipotizzare.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Gianni Trovati*



## ***Monitoraggio del lavoro flessibile e aggiornamento dei sistemi di valutazione della performance entro fine gennaio***

Monitoraggio del lavoro flessibile ed eventuale aggiornamento dei sistemi di misurazione e valutazione della performance. Sono questi i due principali adempimenti da porre in essere a inizio anno con il coinvolgimento degli organismi o dei nuclei di valutazione.

L'articolo 36, comma 3, del Dlgs 165/2001, nonostante non ci siano delle istruzioni operative precise, prevede che al fine di combattere gli abusi nell'utilizzo del lavoro flessibile le amministrazioni redigano un analitico rapporto informativo sulle tipologie di lavoro flessibile utilizzate, con l'indicazione dei dati identificativi dei titolari del rapporto nel rispetto della normativa vigente in tema di protezione dei dati personali, da trasmettere, entro il 31 gennaio di ciascun anno, ai nuclei di valutazione e agli organismi indipendenti di valutazione.

La stessa norma dispone che le informazioni siano inviate anche al Dipartimento della funzione pubblica, ma dopo un avvio scoppiettante con la procedura in MagellanoPa si sono perse le istruzioni operative. In assenza di ulteriori informazioni, si può comunque raccomandare agli enti che la predisposizione del rapporto avvenga ugualmente, come anche la relativa comunicazione agli organismi di valutazione, i quali dovranno tener conto di eventuali criticità anche per la valutazione dell'operato dei dirigenti.

Il secondo aspetto caratterizzante l'inizio esercizio riguarda il sistema di misurazione e valutazione delle performance. In questo caso entra in gioco l'articolo 7 del Dlgs 150/2009 che richiede un aggiornamento annuale dello stesso previo parere dell'organismo o nucleo di valutazione.

L'adozione di un sistema di valutazione o di una sua modifica dovrebbe essere sempre tempestiva nel corso dell'esercizio affinché i soggetti abbiano consapevolezza degli elementi che concorreranno alla propria valutazione. Ovviamente non è necessario che un sistema vada modificato obbligatoriamente tutti gli anni. La finalità della previsione normativa è quella di

suggerire e invitare le amministrazioni ad avere strumenti aggiornati anche con le novità del momento. Nel contesto attuale, ad esempio, potrebbe essere interessante verificare che i propri sistemi siano coerenti con la valutazione della prestazione in smart working dei propri dipendenti.

Vanno, infine, ricordati altri due aspetti. L'eventuale modifica del sistema di misurazione e valutazione è soggetta a parere dell'organismo o nucleo di valutazione ed è necessario procedere al confronto con le rappresentanze sindacali solamente se cambiano i criteri generali degli stessi sistemi.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Gianluca Bertagna*

## ***Ogni dipendente ha diritto di analizzare il documento di valutazione dei rischi dell'ente***

In tema di prevenzione degli infortuni il datore di lavoro ha l'obbligo di esaminare e individuare con il massimo grado di specificità, secondo la propria esperienza e la migliore evoluzione della scienza tecnica, tutti i fattori di pericolo concretamente presenti all'interno delle sue strutture. All'esito l'ente deve redigere e sottoporre periodicamente ad aggiornamento il documento di valutazione dei rischi (Dvr) all'interno del quale la Pa è tenuta a indicare le misure precauzionali e i dispositivi di protezione adottati per meglio tutelare la salute e la sicurezza dei propri dipendenti. Secondo il Tar Lazio ([sentenza n. 508/2022](#)) deve essere valorizzata la funzione pubblicistica della tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori assolta da detto Dvr e conseguentemente autorizzata l'istanza del dipendente che volesse visionarlo o riceverne copia al fine di appurare se siano stati presi nella dovuta considerazione tutti i rischi e adottate le idonee misure di salvaguardia della sua salute.

Il diritto di accesso ai documenti amministrativi oltre ad essere funzionale alla tutela giurisdizionale consente di orientare i propri comportamenti sul piano sostanziale per curare o difendere diritti e interessi. La tutela giurisdizionale del diritto di accesso assicura invece trasparenza e imparzialità, indipendentemente dalla lesione, in concreto, da parte della Pa, di un determinato diritto o interesse. Nonostante alcuni punti di contatto di tipo testuale, l'accesso civico generalizzato si pone su un piano diverso rispetto all'accesso documentale che resta caratterizzato da un rapporto qualificato del richiedente con i documenti che intende conoscere. Il nuovo accesso civico, si affianca senza sovrapposizioni, alle forme di pubblicazione online di cui al decreto trasparenza del 2013 e all'accesso agli atti amministrativi del 1990, consentendo piena visibilità di atti e informazioni; il tutto senza oneri di giustificazione della propria "curiosità civica".

In proposito il giudice capitolino ha evidenziato che la legge indica fra gli obblighi del datore di lavoro anche quello di consegnare tempestivamente al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, su richiesta di questi e per l'espletamento della sua funzione, copia del Dvr; anche su supporto informatico.

In tale contesto, nel sistema di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza (Rls) è effettivamente investito di un significativo ruolo di sorveglianza e tutela. Siamo perciò in presenza di una acquisizione documentale meramente strumentale all'esercizio della funzione del Rls; che esprime una prerogativa propria di questo ruolo; e non una forma "sostitutiva" dell'accesso agli atti tradizionale o civico. Le sole previsioni che consentono al Rls di acquisire il Dvr non valgono dunque di per sé ad escludere l'applicazione delle forme di accesso da parte del singolo dipendente; stante la diversa prospettiva e la differente dimensione funzionale in cui si collocano i distinti istituti.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Pietro Alessio Palumbo*

## ***Concorsi, graduatorie e autoliquidazione Inail***

La rubrica settimanale con la sintesi delle novità normative e applicative sulla gestione del personale nelle Pa.

### ***La richiesta dei titoli nei concorsi***

Il Tar Lazio-Roma, sezione I, con la [sentenza 1° gennaio 2022 n. 227](#) ha ricordato che la pubblica amministrazione non può richiedere, anche con espressa clausola del bando di concorso, la presentazione in copia dei titoli (che siano per la partecipazione, quanto per l'attribuzione di punteggio) essendo, invece, obbligata ad accettare l'autocertificazione, stante il chiaro tenore dell'articolo 18 della legge 241/1990 e del Dpr 445/2000, laddove prevedono che le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi, nei rapporti tra loro e l'utenza, non possono richiedere atti o certificati contenenti informazioni già in loro possesso. La ratio delle disposizioni, che è quella di non aggravare la posizione dei privati e al tempo stesso di semplificare l'attività di tutte le amministrazioni coinvolte, verrebbe infatti svilita nel caso in cui si consentisse all'amministrazione di richiedere, a pena di esclusione, l'allegazione di titoli già in possesso. Non sussistono, peraltro, delle esigenze di celerità che possano giustificare un onere di allegazione immediata dei titoli, potendo i controlli essere sempre effettuati in un momento successivo a quello della proposizione della domanda.

### ***Possibilità di rateizzazione del premio di autoliquidazione Inail 2021-2022***

L'Inail ha predisposto [l'istruzione operativa n. 198 dell'11 gennaio 2022, direttamente consultabile a questo link](#) (Pagamento in quattro rate del premio di autoliquidazione 2021-2022. Tasso di interesse annuo e coefficienti per il calcolo degli interessi da applicare alle rate).

### ***Correzione di una graduatoria di concorso***

Quando una amministrazione provvede a modificare una graduatoria di concorso errata (anche qualora l'errore sia stato accertato giudizialmente) il termine di validità della seconda graduatoria (corretta e di definitiva collocazione dei candidati) non può essere collocato al momento della pubblicazione della precedente, essendo quest'ultima (errata) totalmente

sostituita dalla successiva. Il termine di validità andrà, quindi, computato dalla data di formazione e pubblicazione della seconda e corretta graduatoria. È questo il contenuto della [sentenza del Tar Calabria-Catanzaro, sezione II, 13 gennaio 2022 n. 13](#).

***Elettorato politico attivo per partecipare al concorso e per l'assunzione***

Il Consiglio di Stato, sezione III, con la [sentenza 31 dicembre 2021 n. 8748](#) ha ribadito che il requisito del godimento dei diritti politici ovvero dell'elettorato politico attivo è necessario sia per la partecipazione alle procedure concorsuali che per la successiva stipula del contratto di lavoro. L'articolo 2, comma 3, del Dpr 487/1994 è chiaro nell'affermare il divieto di accesso ai pubblici impieghi a coloro che siano esclusi dall'elettorato politico attivo.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Gianluca Bertagna*

## ***Piao, l'Anci chiede il rinvio al 2023***

Tra le [proposte emendative dell'Anci](#) inviate nelle commissioni Affari Costituzionali e Bilancio della Camera al decreto Milleproroghe spicca quella riferita a una ulteriore proroga del termine di prima applicazione del Piao, Piano integrato di attività e organizzazione.

La proposta è quella di spostare la dead line della prima applicazione del Piano dal 30 aprile 2022 al 1° gennaio 2023.

Nella motivazione si legge che l'emendamento si rende necessario per evitare che nell'esercizio 2022 si verifichi una superfetazione degli adempimenti, opposta alla ratio semplificatoria che ha ispirato l'introduzione del Piao come enunciato all'articolo 6, comma 1, del DI 80/2021.

A regime il termine è del 31 gennaio di ogni anno, il passaggio però dai singoli piani che il Piao raccoglie, al Piano Integrato si sta mostrando più complesso e lento del previsto, giacché in prima istanza, nel DI 80/2021, prima delle modifiche apportate in conversione, era previsto che entro 60 giorni (entro l'8 agosto 2021) avrebbe visto la luce il decreto che individua e abroga gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piao appunto.

Il termine per l'adozione dei decreti è diventato poi quello dei 120 giorni (8 ottobre 2021), e poi ancora con il Milleproroghe (articolo 1, comma 12, del DI 228/2021) posticipato al 31 marzo prossimo.

La scansione temporale attualmente prevista, si legge nelle motivazioni della proposta di emendamento dell'Anci, imporrebbe alle pubbliche amministrazioni interessate di porre comunque in essere tutti gli adempimenti (piano della performance, piano dei fabbisogni del personale, piano anticorruzione, piano delle azioni positive eccetera) previsti dalla legge con termine anteriore all'adozione del Dpr abrogativo, per poi assorbirli, di fatto replicandoli, all'atto dell'adozione del Piao, in prima applicazione oggi con scadenza al 30 aprile 2022. Il bisogno è quello di allineare temporalmente l'introduzione del Piao con l'esercizio finanziario 2023.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Consuelo Ziggiotto*

## ***Pnrr, le assunzioni le paga l'Ue***

Solo le assunzioni strettamente legate alla realizzazione dei progetti del Pnrr saranno finanziabili con i fondi Ue.

La Ragioneria Generale dello Stato, nella circolare n. 4/2022, ha chiarito alcuni aspetti legati alle nuove assunzioni nella pubblica amministrazione.

Gli enti locali diventano soggetti attuatori del Pnrr, ma i comuni titolari di progetti finanziabili non potranno ricorrere ai fondi del Next Generation Eu per affrontare tutti i costi legati al personale.

Saranno finanziabili con i fondi Ue solo le spese per il nuovo personale assunto che sarà incaricato di svolgere le funzioni strettamente necessarie a realizzare i progetti del Pnrr; tali assunzioni avvengono con contratti a termine di durata non superiore a 36 mesi.

Escluse anche le spese per il personale già incluso in pianta organica.

Inoltre, non potranno essere finanziati con le risorse del Pnrr i costi per l'assistenza tecnica ai progetti (studi, analisi, attività di supporto amministrativo, informazione e comunicazione, consultazione degli stakeholders).

Infine, non potranno essere imputati ai fondi del Recovery Plan anche i costi per l'attività ordinaria delle strutture amministrative interne degli enti attuatori, visto che si tratta di costi «correntemente sostenuti dagli enti» e «connessi con il loro funzionamento ordinario»; costi che, pertanto, devono essere posti a carico dei bilanci delle singole amministrazioni.

*Fonte: Italia Oggi n. 15 del 19/01/2022 pag. 30*

*Autore: Francesco Cerisano*



## ***Pnrr, a consulenze e assunzioni fino al 10% del costo dei progetti***

Le Pubbliche amministrazioni impegnate nel Pnrr potranno dedicare ai neoassunti a termine e ai consulenti fino al 10% delle spese finanziate dal Recovery per ogni progetto. Il limite riguarda gli interventi fino a 5 milioni di euro, ed è accompagnato da un tetto in valore assoluto fissato a 250mila euro che quindi permette di raggiungere davvero il 10% ai progetti che valgono fino a 2,5 milioni. Il vincolo percentuale poi scende all'aumentare del valore complessivo dell'intervento, fino ad attestarsi al 3% (con massimale a 3 milioni) quando il finanziamento vale dai 50 milioni in su.

La griglia dei limiti alle spese di personale che si possono caricare sui finanziamenti comunitari arriva dalla [Ragioneria generale nella circolare con le istruzioni per la spesa di personale collegata al Pnrr](#). Il documento di Via XX Settembre era molto atteso dalle Pa, che nelle 7 pagine firmate dal Ragioniere generale trovano la strada da seguire per gestire quel «rafforzamento amministrativo» cruciale nella complicata corsa all'attuazione degli investimenti. Nella circolare arriva anche l'apertura concordata nelle settimane scorse fra il ministero dell'Economia e i Comuni, soggetti «attuatori» di interventi di cui sono in genere «titolari» i ministeri; gli enti locali potranno finanziare nuove assunzioni e incarichi senza dover passare dalla complicata trafila delle autorizzazioni preventive che avrebbe imposto di presentare la richiesta di ogni spesa al ministero «titolare» dell'intervento, il quale a sua volta avrebbe dovuto attendere il bollino Mef prima di autorizzare il tutto. Da questo punto di vista la circolare di fatto equipara «titolari» ed «attuatori», permettendo quindi agli enti territoriali di procedere caricando direttamente la spesa nel quadro economico del progetto.

«Tutte le nostre richieste sono state accolte», riassume il presidente dell'Anci Antonio Decaro. Esce di scena così il principale ostacolo burocratico sulla strada dei circa 15mila contratti a tempo determinato resi possibili dalle spese extra consentite dalla legge di conversione del decreto di novembre sul Pnrr (articolo 31-bis del DL 152/2021); spese che però rimangono a carico dei bilanci locali, con l'eccezione di quelle finanziate dai 30 milioni riservati ai piccoli Comuni, e che

dovranno ottenere la certificazione dei revisori sull'assenza di rischi per l'equilibrio dei conti.

Ma l'orizzonte coperto dalle indicazioni della Ragioneria supera gli enti locali per dettare le indicazioni valide a tutto il reclutamento pubblico. E fissa i confini generali delle spese finanziabili dal Recovery; che non potranno finanziare né le «assistenze tecniche» (preparazione, monitoraggio, controllo, audit e valutazione, in particolare: studi, analisi, attività di supporto amministrativo alle strutture operative, azioni di informazione e comunicazione, consultazione degli stakeholders e reti informatiche di elaborazione e scambio delle informazioni) né i costi delle strutture amministrative interne impegnate in «attivazione, monitoraggio, rendicontazione e controllo degli interventi del Pnrr». In nessun caso potranno essere coperti costi di personale già in pianta organica, perché le risorse Pnrr sono riservate alle nuove assunzioni a tempo determinato e agli incarichi esterni per le attività collegate direttamente ai progetti Pnrr.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autore: Gianni Trovati*

### ***RgS: rendicontazione spese del personale per il Pnrr***

La Ragioneria Generale dello Stato ha pubblicato la [circolare n. 4 del 18 gennaio 2022](#), con cui fornisce chiarimenti, alle Amministrazioni titolari dei singoli interventi del Pnrr, in merito alle condizioni e ai criteri in base ai quali le stesse possono imputare, nel relativo quadro economico, i costi per il personale da rendicontare a carico del PNRR per attività specificatamente destinate a realizzare i singoli progetti.

*Fonte: Entionline del 19/01/2022*

## ***Nei concorsi pubblici obbligo di prove suppletive causa Covid***

È definitiva l'ammissione alle prove già sostenute e la conseguente posizione in graduatoria per chi non aveva potuto sostenere, causa Covid, «le prove scritte della procedura straordinaria, per titoli ed esami, per l'immissione in ruolo di personale docente della scuola secondaria di primo e secondo grado su posto comune e di sostegno» tenutesi dal 22 ottobre al 16 novembre 2020.

È stato accolto con la [sentenza 463/2022](#) il ricorso presentato al Tar del Lazio da alcuni candidati che avevano contestato la mancata previsione dello svolgimento di prove suppletive per chi fosse impossibilitato a presentarsi in quanto sottoposto a isolamento fiduciario, ovvero in quarantena.

Il ministero aveva poi svolto prove ad hoc per loro, ma non erano stati modificati i successivi decreti che escludevano dalla procedura chi non si fosse presentato «nel giorno, luogo e ora stabiliti, ancorché per impedimento dovuto a caso fortuito o forza maggiore». E neppure tutti gli altri atti conseguenti, graduatorie comprese.

Il Tar Lazio, quindi, dà piena ragione ai candidati perché i ricorrenti erano nell'oggettiva impossibilità di svolgere la prova nella data indicata se non in violazione delle prescrizioni dell'autorità. «La mancata previsione di prove suppletive - si legge nella sentenza - laddove vi sia stato impedimento oggettivo in relazione all'emergenza epidemiologica costituisce omissione della legislazione speciale in vigore illogica e irragionevole».

Non si ritiene di ostacolo neppure la presunta violazione della par condicio tra i concorrenti che sarebbero chiamati a sostenere la stessa prova in momenti diversi. «Il principio di contestuale svolgimento delle prove pre-selettive risulta cedevole - scrivono i giudici amministrativi - nel rispetto della tutela del diritto dei consociati a partecipare a un pubblico concorso al quale non abbiano potuto presenziare per causa di forza maggiore consistente in provvedimenti adottati per motivi sanitari e diretti a tutelare la pubblica incolumità e salute».

Lo stesso legislatore, all'articolo 10, comma 2, del Dl 44/2021 ha previsto che «le amministrazioni [...] possono prevedere, in ragione del numero di

partecipanti, l'utilizzo di sedi decentrate [...] e, ove necessario, la non contestualità, assicurando comunque la trasparenza e l'omogeneità delle prove somministrate in modo da garantire il medesimo grado di selettività tra tutti i partecipanti».

In definitiva, lo stesso ordinamento giustifica, in condizioni di eccezionale gravità, una deroga al principio di contestualità delle prove, purché sia assicurata la trasparenza e l'omogeneità delle prove stesse.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autore: Annarita D'Ambrosio*

## ***Dm assunzioni: spazi e benefici alle Unioni ceduti dai Comuni aderenti***

Le Unioni possono beneficiare di spazi assunzionali ceduti dai Comuni aderenti anche nel regime introdotto dall'articolo 33, comma 2, del DI 34/2019. Ove ciò accada, godono anche dei due importanti corollari di quella norma, ovvero la deroga al tetto storico stabilito dal comma 562 della legge 296/2006 per la maggiore spesa di personale risultante, nonché il possibile adeguamento del limite al trattamento accessorio in caso di aumento della dotazione organica.

Porta con sé conclusioni rilevanti, e auspicate da tante amministrazioni locali, l'attenta e precisa [delibera n. 5/2022 della Corte conti, sezione regionale di controllo per il Veneto](#). Il tema è cruciale. La Sezione delle Autonomie, con la [deliberazione n. 4/2021](#), ha chiarito che il nuovo regime assunzionale dei Comuni non riguarda le loro forme associative. Alle unioni continua ad applicarsi il vincolo del turnover al 100 per cento, di cui al comma 229 della legge 208/2015. Ne consegue che non possono in alcun modo, con le proprie facoltà assunzionali, aumentare il personale. Entrate in vigore le odierne regole assunzionali dei comuni, si è generato però un effetto paradossale, forse perfino lesivo dell'intenzione storica del legislatore, che ha visto nelle unioni uno strumento per migliorare efficienza ed efficacia dell'azione degli enti locali associati, in specie di quelli più piccoli, accompagnata da una razionalizzazione dei costi. Un sistema che consente ai comuni, se sono "virtuosi", di aumentare il proprio personale, mentre alle unioni ciò non è permesso, disincentivando quasi il ricorso alle forme associate e rischiando, anzi, di promuoverne la dissoluzione.

In questo contesto una unione chiede alla Corte conti veneta se utilizzando gli spazi assunzionali ceduti dai comuni associati possa effettuare assunzioni escludendone la spesa dal proprio limite ex comma 562 della legge 296/2006, come il comune farebbe, ex articolo 7, comma 1, del Dm 17 marzo 2020. Chiede inoltre se possa applicare, in caso di incremento di personale, l'ultimo periodo dell'articolo 33 comma 2, che prevede l'adeguamento del limite al trattamento accessorio.

La risposta dei magistrati contabili parte evidenziando la perdurante vigenza dell'articolo 32, comma 5, del decreto legislativo 267/2000, che consente ai

Comuni di cedere le proprie facoltà assunzionali alle unioni di cui fanno parte. Atteso ciò, la Corte ritiene che, per non vanificare la ratio legis, qualora un comune collocato nella soglia di "virtuosità" ceda i propri maggiori spazi assunzionali all'unione, è ragionevole che le assunzioni effettuate a valere su quegli stessi spazi possano beneficiare degli stessi due corollari positivi di cui godrebbe il comune utilizzandoli direttamente.

L'Unione potrà quindi portare la maggiore spesa di personale derivante da quelle assunzioni in deroga al proprio tetto ex comma 562, nonché applicare, se ne ricorrono i presupposti, la speciale previsione sull'adeguamento del limite al salario accessorio che discende dall'aumento della propria dotazione organica. Diversamente, evidenzia la Corte, si otterrebbe l'effetto paradossale di comprimere la finalità palese dei maggiori spazi ceduti nel limite storico dell'unione, vanificandone completamente la portata.

Naturalmente, condizione perché ciò possa accadere è che il Comune tenga conto della quota ceduta all'interno del calcolo dei propri spazi assunzionali, come se fosse spesa di personale propria e in modo tale da presidiare la sostenibilità finanziaria di quei reclutamenti, anche nel caso di futuro scioglimento dell'unione e di conseguente rientro del personale nei propri ruoli. Ciò con un meccanismo affine a quello del "ribaltamento", acclarato da molti anni nell'ambito del comma 557.

Tali conclusioni, rammentano i magistrati contabili, sono peraltro pienamente armoniche con la speciale previsione dell'articolo 5 comma 3 del Dm 17 marzo 2020, che consente ai comuni di minori dimensioni demografiche di aumentare i propri maggiori spazi assunzionali, ove siano insufficienti, fino all'importo di 38.000 euro, al fine di assumere una unità di personale e di comandarla successivamente all'unione di cui fanno parte.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 18/01/2022*

*Autori: Gianluca Bertagna e Davide d'Alfonso*

## ***Green pass rafforzato per gli over 49 negli ambienti di lavoro***

Dal 15 febbraio prossimo ai lavoratori ultracinquantenni non basterà più il green pass base per accedere ai luoghi di lavoro, per loro andrà verificato il possesso del green pass rafforzato (certificato vaccinale e di guarigione), aggiunti dal DI 1/2022 nella platea dei destinatari l'obbligo vaccinale e questo fino al giugno 2022.

La [circolare del ministero dell'Interno 13 gennaio scorso](#) contribuisce a chiarire l'intervento del DI 1/2022 che aggiungendo l'articolo 4-quater al DI 44/ 2021, estende l'obbligo vaccinale a decorrere dall'8 gennaio per tutti i soggetti che abbiano compiuto, o che compiranno entro il 15 giugno, i 50 anni di età. Correlato a questa misura, la stessa disposizione del DI 1/2022 (articolo 1), aggiunge anche l'articolo 4-quinquies al DI 44/2021, specificando che l'obbligo vaccinale degli over 49 si trascina anche negli ambienti lavorativi. Per accedere ai luoghi di lavoro i dipendenti ultracinquantenni dovranno perciò possedere ed esibire il green pass rafforzato.

La verifica del possesso spetta ai datori di lavoro e come per il green pass base, i lavoratori che ne siano sprovvisti non possono accedere ai luoghi di lavoro e sono considerati assenti ingiustificati, senza conseguenze disciplinari e con diritto alla conservazione del rapporto di lavoro, fino alla presentazione della certificazione, e comunque non oltre il 15 giugno 2022. Nessuna retribuzione né altro compenso o emolumento spettano per i giorni di assenza ingiustificata.

Restano al riparo dall'assenza ingiustificata e non retribuita i lavoratori ultracinquantenni che non possono vaccinarsi per ragioni attestate dal proprio medico di medicina generale o dal medico vaccinatore. Vanno adibiti a mansioni diverse, senza decurtazione della retribuzione, in modo da limitare i rischi di diffusione del virus.

Per prepararsi a gestire eventuali assenze non prevedibili o previste, ai datori di lavoro rimane la soluzione di chiedere ai soggetti interessati e prima del 15 febbraio, il possesso del green pass rafforzato, che andrà comunque poi verificato.



L'articolo 9-octies del DL 52/2021, introdotto dall'articolo 3 del DL 139/2021, consente infatti al datore di lavoro di chiedere ai lavoratori se sono in possesso del green pass, questo dove specifiche esigenze organizzative volte a garantire l'efficace programmazione del lavoro, lo impongano. Dove il datore di lavoro chiede, il lavoratore è tenuto a rendere la comunicazione con un preavviso necessario a soddisfare le esigenze organizzative richiamate dal datore di lavoro.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 18/01/2022*

*Autore: Consuelo Ziggiotto*

## ***Il rinvio del Piao dimentica il piano anticorruzione: sanzioni al via dopo il 31 gennaio***

La pubblicazione del DL Milleproroghe 228/2021 crea una incoerenza a proposito della adozione del piano di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, la cui scadenza rimane fissata al 31 gennaio.

### ***Il Piao***

L'articolo 6 del DL 81/2021 ha inserito il Piao, da adottare entro il 31 gennaio di ogni anno da parte delle amministrazioni con più di cinquanta dipendenti. Di durata triennale e aggiornato annualmente, il piano definisce gli obiettivi della performance, la strategia di gestione del capitale umano e di sviluppo organizzativo, gli strumenti e gli obiettivi del reclutamento di nuove risorse e della valorizzazione di quelle interne, gli strumenti e le fasi per giungere alla piena trasparenza e per raggiungere gli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione, l'elenco delle procedure da semplificare e reingegnerizzare, le modalità e le azioni finalizzate a realizzare la piena accessibilità da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e con disabilità, le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere.

Con le modifiche apportate dal milleproroghe, entro il prossimo 31 marzo 2022 devono essere individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piao e il Ministro per la Pa deve adottare un Piano tipo. L'adozione del Piao è rinviata al 30 aprile 2022 e in funzione di tale rinvio non si applicano le sanzioni previste:

- a) dall'articolo 10, comma 5, del DLgs 150/2009, in caso di mancata adozione del piano della performance;
- b) dall'articolo 14, comma 1, della legge 124/2015, in caso di mancata adozione del piano organizzativo del lavoro agile (Pola);
- c) dell'articolo 6, comma 6, del DLgs 165/2001, in caso di mancata adozione del piano triennale dei fabbisogni di personale.

L'omessa o ritardata approvazione di questi documenti entro il 31 gennaio dunque non comporta l'applicazione delle sanzioni rispettivamente previste dalla legislazione vigente.

### ***Le scadenze***

C'è però da mettere in evidenza una discrasia tra il "condono" temporaneo introdotto dal Milleproroghe e i documenti considerati ai fini del Piao. Il rinvio a quest'ultimo servirà infatti a «regolarizzare» il ciclo della performance, il ricorso al lavoro agile e il fabbisogno di personale, non invece il contrasto alla corruzione e la trasparenza. Questo significa che non si incorrono nelle sanzioni se si omette di approvare il piano della performance, il piano dei fabbisogni di personale e l'ex Pola, non invece per quanto concerne il piano di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, le cui norme (e sanzioni) rimangono immutate. Il comma 8 della legge 190/2012 infatti impone all'organo di indirizzo di adottare il piano triennale entro il 31 gennaio e curarne la trasmissione all'Anac; al Rpct, entro lo stesso termine, di definire procedure per selezionare e formare i dipendenti destinati a operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Sempre entro la stessa data, il comma 32 dispone che le informazioni relativamente all'anno precedente siano pubblicate in tabelle riassuntive, da trasmettere in formato digitale all'Anac.

### ***Le sanzioni***

Il 14 gennaio sul sito dell'Anac è apparso il comunicato che dà conto della decisione del Consiglio di rinviare il termine per la presentazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 al 30 aprile 2022, sia per gli enti tenuti ad adottare le misure di prevenzione che per quelli non obbligati all'adozione del Piao. Il fine è di consentire ai responsabili della prevenzione di svolgere le attività necessarie per predisporlo, tenendo conto anche del perdurare dello stato di emergenza sanitaria. Il presidio di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative rilevati nel monitoraggio svolto sull'attuazione della precedente pianificazione, afferma l'Autorità, continuerà a essere garantito dalle misure già adottate, ferma restando la possibilità di anticipare l'adozione di specifiche misure laddove necessarie ai fini dell'efficacia dell'azione di legalità. Sarebbe stato infatti singolare ritenere l'obbligo di adottare entro il 31 gennaio un documento che deve essere rivisto e integrato nel Piao dopo poche settimane, non foss'altro perché il ministero della Pa si appresta a pubblicare il Piano tipo che contiene modalità semplificate per le amministrazioni con meno di cinquanta dipendenti e la stessa Anac annuncia un vademecum di esemplificazione e orientamento. Il problema è che rimane in vigore l'articolo 19, comma 5, lettera b), del DL 90/2014, che nel caso di mancata adozione nei termini dei Piani di prevenzione della corruzione, impone all'Anac di applicare una sanzione da 1.000 a 10.000

euro. Norma che non è stata "sospesa" dal Milleproroghe e che non può essere certo bypassata da una deliberazione di Consiglio.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 18/01/2022*

*Autore: Amedeo Di Filippo*

## Finanza

## ***Niente verifiche preventive della Pa sui contributi a fondo perduto delle Entrate***

L'obbligo che prevede per le Pubbliche amministrazioni di verificare preventivamente, in relazione ai pagamenti di importi superiori a 5mila euro, se il beneficiario è inadempiente ai versamenti derivanti dalla notifica di una o più cartelle di pagamento, non si applica nelle ipotesi in cui l'erogazione, da parte dell'Agenzia delle Entrate, sia riferita a un contributo a fondo perduto. La disposizione è contenuta nella legge 234/2021, articolo 1, comma 653, meglio conosciuta come la legge di Bilancio 2022.

Va, infatti, ricordato che l'articolo 48-bis, del Dpr 602/1973, prevede, tra l'altro, che le amministrazioni pubbliche, prima di effettuare, a qualunque titolo, il pagamento di un importo superiore a cinquemila euro, verificano, anche in via telematica, se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento per un ammontare complessivo pari almeno a questo importo e, in caso affermativo, non procedono al pagamento e segnalano la circostanza all'agente della riscossione competente per territorio, ai fini dell'esercizio dell'attività di riscossione delle somme iscritte a ruolo. Al ricorrere di tale circostanza, viene sospeso il pagamento e si attiva una procedura che consente all'Agenzia delle entrate - Riscossione di pignorare il credito stesso presso il terzo ente debitore. Il citato articolo 48-bis e il D.M. n. 40/2018 pongono l'obbligo in carico ai seguenti soggetti: amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, Dlgs 165/2001; società a prevalente partecipazione pubblica; enti pubblici non economici; enti pubblici economici; aziende speciali; aziende speciali consortili (orientamento Anac n. 15/2015); società a totale partecipazione pubblica diretta (circolare RGS n. 22/2008). Sono, invece, escluse le società a totale o prevalente partecipazione pubblica indiretta, gli enti a struttura associativa e le fondazioni (circolare RGS n. 13/2018).

La legge di Bilancio 2022 dispone che, in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, l'erogazione da parte dell'Agenzia delle Entrate di contributi a fondo perduto, si interpretano nel senso che a queste erogazioni non si applicano le disposizioni in materia di verifica dell'adempimento degli obblighi di versamento derivanti dalla notifica di una o più cartelle di pagamento

necessaria ai fini del pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni. Questi contributi a fondo perduto, hanno finalità di sostegno economico alle imprese in ragione all'emergenza Covid (oltretutto esente da imposizione), e non possono che derogare alla procedura prevista dal citato articolo 48-bis del citato Dpr 600/1973 sulla riscossione, che ha finalità essenzialmente recuperatorie.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 21/01/2022*

*Autore: Federico Gavioli*

## ***Fondo di dotazione negativo, va ricostituito per garantire l'effettiva disponibilità del patrimonio netto***

Il fondo di dotazione negativo, determinato dalla elevata incidenza dei beni demaniali e patrimoniali indisponibili e dei beni culturali, deve essere ricostituito per garantire l'effettività della disponibilità del patrimonio netto, questo anche se il patrimonio netto totale risulta positivo ma il fondo di dotazione presenta un importo insignificante o negativo. Lo sostiene la Corte dei conti sezione regionale per il Veneto con la [delibera n. 248/2021](#).

La valorizzazione negativa del fondo di dotazione esprime, in sostanza, l'incapienza del fondo stesso a offrire la garanzia prevista dal legislatore, richiedendo pertanto un'azione di progressiva ricostituzione dello stesso a valori di effettività.

In particolare, come espressamente stabilito dal principio contabile applicato alla contabilità economico patrimoniale, la ricostituzione del fondo di dotazione deve avvenire mediante destinazione delle riserve disponibili e dei risultati economici positivi di esercizio sulla base di apposita delibera del consiglio in sede di approvazione del rendiconto della gestione.

Se a seguito dell'utilizzo delle riserve il fondo di dotazione risulta ancora negativo, vuol dire che, il patrimonio netto è esclusivamente costituito da beni che non possono essere utilizzati per soddisfare i debiti dell'ente. Questo perché il fondo di dotazione e le riserve disponibili di un ente rappresentano la quota del patrimonio netto sulla quale i creditori possono sempre fare affidamento per il soddisfacimento dei propri crediti.

E inoltre, è probabile che il fondo di dotazione negativo corrisponda a un importo negativo del risultato di amministrazione finanziario, però in molti casi la sua negatività dipende da una non corretta gestione della contabilità economico-patrimoniale. È forte ancora la convinzione che la contabilità economico patrimoniale, essendo redatta a fini conoscitivi, non abbia alcun valore o comunque assuma un minor valore rispetto a quella finanziaria con la conseguenza che alla stessa non viene dedicata l'attenzione che si dovrebbe.



Il fatto che la contabilità economico-patrimoniale sia redatta a fini conoscitivi non significa che le informazioni desunte dalla stessa assumano minor valore rispetto a quelle dalla contabilità finanziaria e non esime il consiglio comunale o la giunta dall'adottare le necessarie iniziative volte al riequilibrio di eventuali deficit economici o patrimoniali. Infatti il Dm 17 maggio 2017 dispone, con riferimento a un eventuale deficit patrimoniale ma, applicabile anche nel caso di deficit economico, che «...proprio la funzione conoscitiva della contabilità economico patrimoniale impone al consiglio e alla giunta di valutare con attenzione le cause di tale grave criticità, per verificare se le azioni previste per il rientro dal disavanzo finanziario, se in essere, garantiscono anche la formazione di risultati economici, in grado, in tempi ragionevoli, di ripianare il deficit patrimoniale. Altrimenti, l'ente è tenuto ad assumere le iniziative necessarie per riequilibrare la propria situazione patrimoniale, e per fronteggiare tempestivamente le proprie passività». Ma quali iniziative si possono assumere se i dati non rappresentano in maniera corretta e veritiera la situazione economica e patrimoniale dell'ente?

Il restyling apportato alla contabilità economico patrimoniale dal Dm 1° settembre 2021 (tredicesimo correttivo della contabilità armonizzata), che si applicherà già dalla formazione del prossimo rendiconto 2021, rientra nella logica di avvicinarla sempre più ai dettami e postulati della contabilità privata nella direzione tracciata anche dal Pnrr che prevede l'implementazione di un sistema di contabilità, basato sul principio Accrual, unico per il settore pubblico, in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (Ipsas/Epsas), rappresenta l'occasione per rivedere tutti i valori espressi nei prospetti economico-patrimoniale per allinearli a quanto disposto dal principio contabile 4/3. Fra l'altro il tredicesimo correttivo riscrivere ex novo le regole di determinazione del patrimonio netto.

Da non sottovalutare come la natura delle rilevazioni economico-patrimoniale sarà sempre più al centro del sistema di bilancio, e non più semplicemente «a fini conoscitivi».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 21/01/2022*

*Autore: Corrado Mancini*

## ***Città d'arte, 10 mln per mancati introiti dovuti al Covid***

Fondo da 10 milioni di Euro per le piccole e medie città d'arte che hanno subito una forte diminuzione dei flussi turistici a causa della pandemia.

L'epidemia di Covid-19 ha duramente colpito il settore del turismo e a farne le spese sono stati i centri più piccoli.

Per questi motivi, il Ministero dell'interno, con Decreto del 22 dicembre 2021, ha approvato l'avviso pubblico per l'assegnazione di un fondo da 10 milioni di Euro a sostegno delle piccole e medie città d'arte e dei borghi particolarmente colpiti dalla diminuzione dei flussi turistici; lo scopo è quello di realizzare progetti contenenti misure per la promozione ed il rilancio del patrimonio artistico.

I comuni che possono concorrere all'assegnazione delle risorse sono quelli con popolazione residente inferiore a 60.000 abitanti alla data del 1° gennaio 2020.

Le domande devono essere presentate entro il prossimo 31 marzo.

[Decreto FL 22 dicembre 2021](#)

[Decreto FL 22 dicembre 2021 - Avviso pubblico](#)

[Decreto FL 22 dicembre 2021 - Elenco Comuni](#)

*Fonte: Italia Oggi n. 17 del 21/01/2022 pag. 36*

## ***Disavanzi dei grandi Comuni, dall'accordo alla verifica tutte le regole della manovra per il ripiano***

La legge di bilancio 2022 interviene in modo massiccio in favore de Comuni capoluogo di città metropolitana in disavanzo. Il meccanismo, connotato da ampi profili di condizionalità, è piuttosto articolato.

Ai Comuni capoluogo di città metropolitana con disavanzo pro capite superiore a 700 euro è riconosciuto per gli anni 2022-2042 un contributo complessivo di 2,67 miliardi di euro, da ripartire nel corso dei venti anni in proporzione all'onere connesso al ripiano annuale del disavanzo e alle quote di ammortamento dei debiti finanziari al 31/12/2021, al netto della quota capitale delle anticipazioni di liquidità e di cassa.

Il disavanzo pro capite è calcolato in base ai dati dei rendiconti presenti sulla Bdap. Il contributo è ripartito con decreto del ministero dell'Interno, di concerto con il Mef, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. I contributi annuali sono prioritariamente vincolati al ripiano della quota annuale del disavanzo, al finanziamento delle spese di personale destinato al potenziamento dell'attività di accertamento e riscossione dei tributi e alla valorizzazione del patrimonio e, per la quota residuale, alle spese riguardanti le rate annuali di ammortamento dei debiti finanziari. La liquidità relativa alla quota di contributo destinata al ripiano del disavanzo è vincolata prioritariamente al pagamento dei debiti commerciali.

Il contributo è subordinato alla sottoscrizione di un accordo per il ripiano del disavanzo e per il rilancio degli investimenti tra il Presidente del Consiglio e il sindaco, in cui il Comune si impegna, per tutto il periodo in cui risulti beneficiario del contributo stesso, ad assicurare, per ciascun anno o con altra cadenza prevista nell'accordo, risorse proprie pari ad almeno un quarto del contributo annuo, da destinare anch'esse al ripiano del disavanzo e al rimborso dei debiti finanziari.

Nell'accordo dovranno essere previste misure condizionali per il reperimento delle risorse che faranno capo al Comune. Gli obiettivi oggetto della

condizionalità, da rendicontare in base a un cronoprogramma inserito nell'accordo, sono:

- incremento dell'addizionale comunale all'Irpef in deroga ai limiti di legge e previsione di un'addizionale comunale sui diritti di imbarco portuale e aereoportuale;
- valorizzazione delle entrate derivanti dalla gestione del patrimonio;
- incremento della riscossione delle entrate proprie;
- riduzioni strutturali del 2% annuo degli impegni di spesa di parte corrente relativi ai servizi generali;
- completa attuazione delle misure di razionalizzazione delle società partecipate, anche in riferimento alle misure relative al contenimento dei costi del personale;
- riorganizzazione e snellimento della struttura amministrativa, anche fine di eliminare duplicazioni di strutture o funzioni, di rafforzare la gestione unitaria dei servizi strumentali, di contenere le spesa di personale, comprese le risorse destinate al trattamento accessorio e di incrementare la qualità, la quantità e la diffusione dei servizi alla cittadinanza;
- razionalizzazione dell'utilizzo degli spazi occupati dagli uffici pubblici;
- incremento degli investimenti anche attraverso l'utilizzo dei fondi del Pnrr;
- ulteriori autonomi interventi di riduzione del disavanzo, di contenimento e di riqualificazione della spesa.

I Comuni che nel 2021 non abbiano rispettato gli obblighi di riduzione del debito commerciale o presentino un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti (articolo 1, comma 859, della legge 145/2018) dovranno predisporre, entro il 15 maggio 2022, un piano di rilevazione dei debiti commerciali certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2021 con l'automatica decadenza del credito vantato qualora il creditore non presenti domanda nei termini assegnati per l'ammissione al piano di rilevazione.

Entro il 15 giugno 2022, una volta quantificata la massa debitoria, i Comuni dovranno proporre individualmente ai creditori, compresi quelli privilegiati, la definizione transattiva del credito offrendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 e l'80% del debito in relazione all'anzianità dello stesso. La transazione, da accettare entro un termine non superiore a trenta giorni, prevede la rinuncia ad ogni altra pretesa e la liquidazione obbligatoria entro venti giorni dalla conoscenza dell'accettazione della transazione.

Nei confronti della liquidità derivante dai contributi annuali e dalle riscossioni annuali dell'addizionale Irpef in deroga e dell'addizionale sui diritti di imbarco, non sono ammessi sequestri o procedure esecutive. Dalla data di approvazione del piano di rilevazione dei debiti commerciali e sino al completamento della presentazione da parte del Comune delle proposte transattive non possono essere intraprese o proseguite procedure esecutive per i debiti inseriti nel piano e i relativi debiti non producono interessi e rivalutazione monetaria. Le procedure esecutive pendenti nelle quali siano scaduti i termini per l'opposizione giudiziale da parte dell'ente o la stessa sia stata rigettata, sono dichiarate estinte d'ufficio dal giudice con inserimento nel piano stesso dell'importo dovuto a titolo di capitale, accessori e spese. I pignoramenti eventualmente eseguiti dalla data di approvazione del piano e sino al momento della presentazione di tutte le proposte transattive ai creditori non vincolano l'ente e il tesoriere.

La verifica dell'attuazione dell'accordo e il monitoraggio delle misure adottate ai fini della ripresa degli investimenti e del corretto utilizzo delle risorse sono effettuati, con cadenza semestrale, dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali del ministero dell'interno, con l'ausilio, in materia di controlli in tema di aumento della riscossione, dell'Agenzia delle entrate-Riscossione. In caso di reiterate violazioni degli impegni e degli obiettivi intermedi, la Commissione trasmette gli esiti delle verifiche alla sezione regionale della Corte dei conti e propone al Presidente del Consiglio dei ministri la sospensione del contributo per le annualità successive.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 21/01/2022*

*Autore: Luciano Cimbolini*

## ***Piao, più facile per le Pa che hanno già ragionato in termini di integrazione tra i diversi piani***

Ancora un passo avanti è stato fatto per la Pubblica amministrazione verso una maggiore efficienza, efficacia, produttività e misurazione della performance, una Pa più snella, capace di misurare gli impatti delle sue azioni sugli stakeholder di riferimento, sulle famiglie e sulle imprese. Con il decreto legge 80/2021 convertito dalla legge 113/2021, è stato introdotto il Piao, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione, allo scopo di raccogliere i diversi strumenti di programmazione usati fino a oggi e creare un piano unico che unirà i piani della performance, del lavoro agile e dell'anticorruzione, con scadenza prima 31 gennaio, poi rinviata con il Milleproroghe che ha spostato il termine da gennaio ad aprile, mentre per gli enti locali al 29 luglio. Massima semplificazione e massima chiarezza verso gli utenti quindi, il Piao sostituisce il Pdo, il Pola e il Piano della formazione, il Piano triennale del fabbisogno del personale e il Piano anticorruzione perché il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr), la pandemia e i mutamenti a cui abbiamo assistito hanno messo in evidenza che gli attuali sistemi di programmazione non hanno la capacità di essere flessibili.

È chiaro che le amministrazioni che hanno già ragionato in termini di integrazione tra i diversi piani partiranno avvantaggiate, integrazione intesa tra i sistemi informativi e informatici. Chi ha lavorato invece sempre a compartimenti stagni avrà più difficoltà ad adeguarsi al nuovo Piao.

L'integrazione necessita della presenza nell'ente di uno strumento essenziale quello della Mappatura dei Processi che consenta di avere contezza di cosa fa ogni singolo processo all'interno dell'ente in assenza non è possibile definire degli obiettivi, effettuare una valutazione delle performance, dei rischi e delle misure di anticorruzione, nonché di un Sistema Informatico di supporto adeguato a ragionare in un'ottica di integrazione tra i diversi piani.

Per evitare duplicazioni e coordinare i contenuti delle sezioni del piano, il Dipartimento della Funzione pubblica adotterà specifiche linee guida. Dovrà essere adottato dagli organi di indirizzo politico e per le amministrazioni che ne

sono sprovviste dagli organi di vertice, per gli enti locali è approvato dalla giunta esclusivamente in formato digitale e dovrà essere pubblicato ogni anno sul sito dell'ente e inviato al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri (Dfp) per la pubblicazione sul relativo portale. La durata è triennale anche se va aggiornato annualmente e definisce gli strumenti per una piena trasparenza dei risultati dell'attività e dell'organizzazione amministrativa, nonché per il raggiungimento degli obiettivi in materia di contrasto alla corruzione secondo quanto previsto dalla legge 190/2012.

Il piano riguarda le pubbliche amministrazioni con più di 50 dipendenti (escluse le scuole). Ogni amministrazione dovrà predisporre un unico piano con sezioni specifiche, indicando la programmazione degli obiettivi, gli indicatori di performance, e le attese da soddisfare. Il piano integrato di attività e organizzazione contiene la scheda anagrafica dell'amministrazione con tutti i dati identificativi dell'amministrazione ed è suddiviso nelle sezioni:

- valore pubblico, performance e anticorruzione;
- organizzazione e capitale umano
- monitoraggio.

Il monitoraggio della coerenza con gli obiettivi di performance sarà effettuato su base triennale dall'Oiv o Nucleo di Valutazione.

Nel Piao dovranno essere incluse le procedure da semplificare ogni anno, anche mediante il ricorso alla tecnologia, le modalità e le azioni per una piena accessibilità alle amministrazioni, fisica e digitale, da parte dei cittadini ultrasessantacinquenni e dei cittadini con disabilità e le modalità e le azioni finalizzate al pieno rispetto della parità di genere, anche con riguardo alla composizione delle commissioni esaminatrici dei concorsi.

Nel caso il Piao venga omissso o sia del tutto assente, verranno applicate le sanzioni descritte nell'articolo 10, comma 5, del decreto legge 150/2009 ovvero divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risulteranno responsabili dell'omissione del piano e divieto di assumere e affidare incarichi di consulenza o di collaborazione. La sanzione è sospesa dal Milleproroghe fino al 30 aprile ma non comprende la proroga lunga degli enti locali al 29 Luglio ovvero i 120 giorni dall'approvazione del bilancio prorogato al 31 marzo 2022, pertanto il vecchio Piano triennale del fabbisogno del Personale consentirà di

programmare le assunzioni fino al termine di approvazione del Piao e comunque prima che il Dpr ne sancisca la definitiva abrogazione.  
Ci sarà anche una sanzione amministrativa da 1.000 a 10.000 euro per la mancata approvazione della programmazione anticorruzione.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 21/01/2022*

*Autore: Paola Giordano - Rubrica a cura di Ancrel*



## ***Addizionali, entro il 31 marzo regolamenti da rifare***

La revisione degli scaglioni dell'addizionale Irpef (con riduzione da cinque a quattro) introdotta a partire dal 1° gennaio 2022 dalla legge 234/2021 con lo scopo di ridurre il carico fiscale sulle persone fisiche potrebbe avere conseguenze anche sull'addizionale comunale. Per questo motivo il comma 7 dell'articolo unico della legge di bilancio 2022 consente ai Comuni, entro il 31 di marzo, di aggiornare i regolamenti per conformarsi alle nuove disposizioni. Vediamo cosa cambia e per chi.

### ***Comuni con addizionale ad aliquota unica***

Per i Comuni che hanno introdotto l'addizionale comunale all'Irpef con applicazione di un'unica aliquota, nulla cambia perché la modifica degli scaglioni non ha ricadute sull'imposizione fiscale, che resta confermata nella % prestabilita. In questo caso l'adeguamento del regolamento ha finalità puramente "formali" per recepire i nuovi scaglioni ma non incide sulla quantificazione del gettito.

### ***Comuni con addizionale ad aliquota differenziata***

Per i Comuni che, invece, hanno introdotto l'addizionale comunale all'Irpef applicando aliquote differenziate per ciascuna fascia di reddito, la revisione dell'imposta ha ricadute dirette anche sul gettito appannaggio dell'ente. Perché ovviamente la soppressione di uno scaglione e la modifica delle fasce di reddito degli scaglioni medio-alti implica di conseguenza la necessità di modificare le aliquote già approvate. Nell'aggiornare scaglioni ed aliquote, i Comuni si trovano anche di fronte alla necessità di garantire l'invarianza di gettito così da salvaguardare gli equilibri di bilancio. Per raggiungere tale obiettivo è opportuno che ciascun ente, tramite l'area riservata del Portale del federalismo (percorso: I miei servizi/Analisi statistiche/Dichiarazioni dei redditi, Iva e Irpef), estrapoli la composizione dei redditi ai fini Irpef (ultimo anno disponibile è il 2019) ed effettui simulazioni che accorpino i vari redditi nelle nuove quattro fasce e per ciascuna fascia venga ipotizzata una nuova aliquota che dovrà rispettare il criterio di diversificazione e progressività da tempo chiarito dal Dipartimento delle finanze.

Se ad esempio un ente aveva approvato aliquote dell'addizionale dello 0,5% per lo scaglione da 28.000 a 55.000 euro, dello 0,6% per lo scaglione da 55.001 a 75.000 euro e dello 0,7% per lo scaglione sopra i 75.000 euro, ora potrà applicare l'aliquota dello 0,5% per lo scaglione da 28.001 a 50.000 euro e dello 0,63% per lo scaglione sopra i 50.000 euro. L'entità dell'aumento dell'aliquota sull'ultimo scaglione dipende dall'ammontare dei redditi imponibili che si collocano in questa nuova ultima fascia. Ovviamente l'ente potrà decidere anche di lasciare all'ultima fascia l'aliquota che prima apparteneva alla 4 fascia, sapendo tuttavia che così facendo perderà del gettito. Perdita che per i comuni che accertano per competenza impatterà già sul 2022 mentre per gli enti che accertano per cassa si riverbererà principalmente dal 2023.

Ricordiamo che la modifica delle aliquote e degli scaglioni deve avvenire tramite una delibera di natura regolamentare sulla quale deve essere acquisito il parere dell'organo di revisione, previa adeguata istruttoria tecnica del responsabile finanziario. La delibera, una volta approvata, dovrà essere trasmessa al Dipartimento delle finanze per la relativa pubblicazione sul sito, entro e non oltre il 14 ottobre 2022.

### ***L'effetto delle nuove detrazioni***

La riforma dell'Irpef prevista dalla legge 234/2021, ha modificato in maniera strutturale anche le detrazioni d'imposta. Questa modifica potrebbe generare un potenziale minor gettito di addizionale comunale all'Irpef, in quanto, secondo l'articolo 1, comma 4, del Dlgs 360/1998, essere soggetto passivo Irpef è presupposto soggettivo dell'addizionale comunale e, quindi, una nuova platea che potenzialmente potrà rientrare nella nuova «no tax area» potrebbe essere esclusa dall'applicazione dell'addizionale.

### ***Cosa cambia per i contribuenti***

Per il 2022 nulla cambia per i contribuenti perché, oltre a corrispondere il saldo dell'addizionale dovuta per il 2021, gli stessi dovranno versare il 30% dell'acconto determinato sulla base dei redditi e delle aliquote 2021. L'eventuale maggiore addizionale versata in acconto, per i lavoratori dipendenti, sarà conguagliata con le retribuzioni del mese di dicembre.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autori: Alessandro Festa ed Elena Masini*

## ***Decreto sostegni-ter, 500 milioni a enti locali e Regioni***

Duecento milioni per il commercio al dettaglio, altrettanti per il trasporto pubblico locale, 230 al fondo turismo a cui si affiancano 128 per il credito d'imposta di agenzie di viaggio e tour operator. A librerie, cinema e teatri saranno indirizzati 110 milioni, 20 milioni andranno alle discoteche e 40 allo sport. La fetta più consistente è invece indirizzata a Regioni ed enti locali, che dovrebbero ricevere 500 milioni sotto forma di replica per il 2022 del fondone Covid creato nel 2020 e riproposto l'anno scorso.

È questa la lista dei «sostegni» discussa nelle scorse ore in una fitta sequenza di riunioni tecniche per preparare il provvedimento atteso oggi in consiglio dei ministri. L'elenco delle somme, tutte declinate in milioni senza i miliardi che volavano a decine nei vecchi decreti intitolati ai «ristori» e ai «sostegni», mostra bene la portata limitata del nuovo giro di aiuti. Limitata e obbligata dai vincoli di bilancio, che in attesa del nuovo scostamento reclamato dai partiti ma ancora da costruire, non lasciano grandi spazi.

In tutto, il provvedimento si aggirerà sugli 1,5 miliardi. Indirizzati in modo necessariamente chirurgico sulle categorie colpite più direttamente dalle chiusure di queste settimane. Il presupposto è che oggi la griglia di misure restrittive anti-virus è decisamente più leggera rispetto al 2020 e al 2021; i numeri dei contagi, però, hanno moltiplicato isolamenti, quarantene e rinunce volontarie a tante attività, che stanno mettendo in ginocchio molti filoni dei consumi interni. La partita quindi, difficilmente si concluderà con il provvedimento di oggi.

Per ora, nella geografia degli interventi oggi all'esame del governo, quasi metà della torta finisce però a enti territoriali. Con due interventi. Il primo è una replica del cosiddetto «fondone Covid», gli aiuti emergenziali che nel 2020 e 2021 hanno compensato il crollo delle entrate di Regioni ed enti locali e che oggi dovrebbe servire prima di tutto a sostenere le spese extra per l'energia negli ospedali e negli impianti pubblici come piscine, palazzetti e stadi; altri 200

milioni sono pensati poi per il trasporto pubblico locale alle prese con il calo degli utenti prodotto da quarantene, super-Green Pass e paura generica del contagio.

Per il turismo, al centro della nuova crisi da pandemia, i filoni di intervento saranno due: il ritorno del credito d'imposta sugli affitti per gli alberghi e le strutture ricettive e il rifinanziamento del fondo di settore, che finanzia gli aiuti diretti agli operatori e coprirà anche la decontribuzione per il personale chiesta dal ministro Massimo Garavaglia.

Dal ministero dello Sviluppo economico passeranno invece le risorse indirizzate ai settori più in crisi del commercio al dettaglio; ma con 200 milioni in gioco, la platea sarà decisamente limitata. Praticamente ferme sono poi le attività legate a catering e matrimoni, che condivideranno i 160 milioni di stanziamento previsti anche per moda, tessile e parchi a tema. A discoteche e sale da ballo, chiuse per decreto fino al 31 gennaio, andranno 20 milioni, che accanto al fondo perduto potrebbero finanziare anche in quel caso una forma di decontribuzione accompagnata da aiuti fiscali.

In discussione c'è stato anche il meccanismo su cui far correre gli aiuti. La scelta finale dovrebbe puntare su una serie di fondi distribuiti fra i ministeri per gli aiuti ai settori di loro competenza. Un impianto del genere replica quello adottato nell'ultima legge di bilancio, ma solleva più di un'incognita sull'obiettivo dichiarato di garantire gli aiuti in tempi brevi. Nessuno dei fondi istituiti in legge di bilancio è infatti già operativo: al Mise, per esempio, si è completato solo pochi giorni fa il cammino burocratico del fondo per la ristorazione collettiva, che era stato creato nel maggio scorso dal decreto «sostegni-bis».

Ritmi più rapidi dovrebbero caratterizzare la quota di aiuti a fondo perduto per commercio al dettaglio, librerie, tessile e moda, che viaggeranno in base ai codici Ateco sulla macchina telematica della gestione che questa volta potrebbe essere tutta interna al Mise attraverso Invitalia.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autori: Marco Mobili e Gianni Trovati*

## ***Fondo di solidarietà comunale 2022, dati disponibili sul sito del Viminale***

A seguito dell'accordo sancito nella seduta della Conferenza Stato-città ed autonomie locali straordinaria del 22 dicembre 2021, la Direzione centrale del Dipartimento della Finanza locale del Viminale ha comunicato che sono disponibili, sul sito della Finanza locale, i dati relativi al Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2022.

Gli enti interessati potranno consultare i dati pubblicati accedendo [all'area riservata del sito del Dipartimento](#).

Nel comunicato stampa pubblicato sul sito istituzionale si spiega che lo scopo è quello di facilitare la programmazione e la gestione del bilancio 2022.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Daniela Casciola*

## ***Rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio in cerca di certezze***

Come si dimostra il «rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio»? Sempre più spesso, soprattutto in tema di amministratori e personale, il legislatore effettua concessioni solo dietro dimostrazione di questa condizione e, successivamente, i revisori devono provvedere all'asseverazione di essa. Può essere quindi utile, vista l'attualità, provare a fare delle riflessioni sul tema.

Andando in ordine cronologico richiamiamo le ultime quattro misure che hanno riproposto il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

La legge di bilancio 2022 (Legge 234/2021), al comma 584, ha disciplinato l'aumento delle indennità di funzione degli amministratori, stabilendo che lo stesso possa essere effettuato per l'intero importo già a partire dal 2022, anziché essere ripartito in tre anni (45 per cento dal 2022, 68 per cento dal 2023 e a regime da 2024), nel rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

Il DL 152/2021, all'articolo 31-bis, primo comma, prevede poi la possibilità per i comuni di assumere personale a tempo determinato per il Pnrr, entro determinati limiti soglia e con benefici in termini di neutralità rispetto alla spesa di personale, ai limiti per il tempo determinato e alle assunzioni a tempo indeterminato. Questa opportunità è tuttavia subordinata all'asseverazione, da parte dell'organo di revisione, del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.

Sempre lo stesso provvedimento, al comma 1-bis, introduce la possibilità, per i comuni con popolazione superiore a 250 mila abitanti, di conferire per il Pnrr incarichi ad esperti di comprovata qualificazione professionale, fino a 15 unità (per l'importo massimo di 30 mila euro lordi annui per incarico e per un ammontare annuo di 300 mila euro). Le suddette attività potranno avere una durata fino al 31 dicembre 2026 e cesseranno comunque automaticamente con la fine del mandato del conferente. Gli enti possono finanziare tali incarichi con proprie risorse, fermo restando il rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio.

Ancora, l'articolo 33, comma 2, del DL 34/2019 prevede che i comuni possano procedere ad assunzioni a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino a una spesa complessiva per tutto il personale dipendente (al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione), non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione.

Fin qui le norme. A livello operativo non appare, però, chiaro su quali dati debba essere effettuata la verifica del suddetto rispetto.

Anci, nella nota operativa sull'applicazione degli aumenti delle indennità agli amministratori previsti dalla legge di bilancio 2022, richiama verifiche da effettuare sul bilancio di previsione 2022-2024.

Il bilancio di previsione, previsto dall'armonizzazione contabile a valenza triennale, contiene per sua natura un'implicita dimostrazione del rispetto degli equilibri estesa a tale arco temporale. Nello specifico, in sede di approvazione il bilancio di previsione deve già contenere, sia per la prima annualità sia per quelle successive, la garanzia del rispetto sia degli equilibri di parte corrente che di parte capitale, nonché dell'equilibrio finale.

Per rafforzare l'analisi, andando oltre le previsioni, potrebbe essere utile poggiare la verifica sui dati di rendiconto, abbracciando un orizzonte almeno triennale. In questo contesto, si potrebbe fare riferimento ai due saldi: risultato di competenza (saldo W1) e l'equilibrio di bilancio (saldo W2) riportati nel prospetto degli equilibri.

L'esame potrebbe poi eventualmente estendersi ai parametri di deficitarietà strutturale, quali:

- incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti;
- sostenibilità dei debiti;
- anticipazione chiuse solo contabilmente,

- debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati e debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti e/o non ancora finanziati.

Al fine di rendere la verifica del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio certa ed omogenea per tutti gli enti, diventa in ogni caso necessario ed urgente che vengano definiti chiaramente i parametri da considerare da parte dei responsabili dei servizi finanziari e per il controllo/asseverazione dei revisori dei conti.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autori: Elena Brunetto e Patrizia Ruffini*



## ***L'area che concede edificabilità non è soggetta a Imu***

L'area che ha perso qualsiasi potenzialità edificatoria per effetto della perequazione urbanistica, con trasferimento della volumetria ad altro suolo non ancora individuato, non è qualificabile come area edificabile ai fini Ici/Imu. Fino all'atterraggio della volumetria su di un altro suolo, inoltre, di essa non si tiene alcun conto ai fini dell'applicazione del tributo comunale.

La Cassazione, con [l'ordinanza 1545 depositata ieri](#), conferma i criteri di diritto sanciti nell'importante arresto delle Sezioni unite, di cui alla sentenza 23902/2020.

Ai fini Ici/Imu, un'area è considerata edificabile sulla base della qualificazione attribuita dallo strumento urbanistico generale adottato dal Comune. Si tratta di una definizione essenzialmente formale che prescinde dalle concrete prospettive di edificazione del suolo. Si pensi al caso classico del suolo che, pur rientrando nel piano generale del Comune, in assenza di strumenti attuativi, non possa in alcun modo essere effettivamente sfruttato sotto il profilo costruttivo. L'area sarà comunque considerata edificabile ai fini Imu, anche se il valore ad essa attribuibile dovrà debitamente ponderare le prospettive di edificazione.

Si è posto al riguardo il problema della tassazione delle aree che, sebbene siano incluse nel piano urbanistico generale del Comune, per effetto del meccanismo della perequazione urbanistica, abbiano perso qualunque potenzialità edificatoria, a beneficio di altri comparti non ancora individuati. Si tratta della fase in cui la volumetria è ancora «in volo» dal suolo «di decollo» in attesa di individuare quello «di atterraggio». Il punto è che l'Imu è un'imposta reale, che colpisce cioè i beni (fabbricati, aree e terreni agricoli) e non i meri diritti. Per questo motivo, le Sezioni unite, nella citata sentenza 23902, sono giunte alla conclusione che di quella potenzialità edificatoria non si deve tener conto né nella valutazione del suolo «di decollo», che ne è privo, né di quello «di atterraggio», che non è ancora noto. Di conseguenza, se per effetto di tale meccanismo l'area di partenza è del tutto priva di potenzialità edificatorie, la

stessa non può essere considerata fabbricabile nell'applicazione del tributo comunale.

A questi criteri, si è pertanto attenuata l'ordinanza in commento. Secondo il Comune in particolare, l'area di partenza, anche se priva di capacità edificatoria, avrebbe dovuto essere comunque ritenuta fabbricabile, in attesa di identificare i suoli beneficiari della volumetria. La tesi è stata tuttavia rigettata dalla Corte, in nome dei principi statuiti dalle Sezioni unite.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autore: Luigi Lovecchio*

## ***Cartelle, addio all'aggio senza effetti immediati - Si paga sui vecchi atti***

Addio all'aggio ma postdatato. Con il [nuovo modello di cartella di pagamento](#) diffusa ieri dall'agenzia delle Entrate prende il via la «fase 1» della riforma della riscossione avviata con la manovra e destinata a proseguire con la delega fiscale per ora in stand by, dopo la presentazione dei 467 emendamenti, in attesa che si definisca la partita per il Quirinale. Di fatto, la nuova cartella mette in pratica la cancellazione all'aggio della riscossione al 3% o al 3% per i pagamenti (a regime) dopo i 60 giorni dovuto dal debitore. Una cancellazione per cui la legge di Bilancio ha garantito 990 milioni di euro all'anno a partire dal 2022, sancendo di fatto la fiscalizzazione dell'onere ossia mettendolo a carico della generalità dei contribuenti.

Ma attenzione alla forma che in questo caso è anche sostanza per chi ha debiti con il Fisco (e non solo). La manovra fa partire l'azzeramento dell'aggio dai carichi affidati alla riscossione dal 2022. Tradotto in altri termini si tratta dei crediti che gli enti creditori per mancati versamenti hanno chiesto di recuperare all'agente della riscossione a partire dal 1° gennaio in poi. Quindi per tutti quelli trasmessi fino al 31 dicembre 2021 si applicano le vecchie regole. In pratica, il criterio scelto non è quello della data di notifica al destinatario dell'atto. Di fatto, le conseguenze in termini di minor conto da pagare rischiano di essere dilatate nel tempo e senza un impatto immediato (si veda l'altro articolo in pagina). Da un lato, c'è un naturale tempo tecnico che passa dall'affidamento del carico alla "trasformazione" in cartella e alla sua successiva notifica. Dall'altro, c'è da considerare gli effetti della sospensione Covid che ha fermato la consegna degli atti dall'8 marzo 2020 al 31 agosto 2021. Si stima che complessivamente siano rimasti fermi 60 milioni tra cartelle e altri atti della riscossione a causa dello stop (più volte prorogato) dai Governi che si sono succeduti e dal Parlamento per non aggravare le conseguenze negative della pandemia su cittadini e operatori economici. Considerato che almeno 4 o 5 milioni sarebbero stati inviati negli ultimi mesi del 2021, il conto è di almeno 55-56 milioni di vecchi atti ancora da notificare a partire dall'anno appena iniziato. A questi si aggiungono quelli il cui

invio era già programmato per il 2022. Tutti carichi affidati negli anni scorsi e che quindi riporteranno ancora l'aggio.

Non cambierà nulla, invece, sul fronte delle spese di notifica e delle spese sia per misure cautelari (come fermi e ipoteche) sia per quelle esecutive (come i pignoramenti). Sono due importi che continueranno a rimanere a carico completamente del debitore tanto nel caso delle cartelle quanto degli altri atti della riscossione.

Come anticipato, però, questo è solo il primo atto della riforma della riscossione rilanciata anche dal presidente del Consiglio, Mario Draghi, nella conferenza stampa di fine anno. Un primo atto in cui entra anche il cambio di governance di Riscossione delineato sempre dalla manovra. L'agenzia delle Entrate approverà le modifiche dei regolamenti e degli atti di carattere generale che disciplinano il funzionamento del concessionario della riscossione, nonché i bilanci e i piani pluriennali di investimento. Ma la riduzione di distanze tra Entrate e agenzia della Riscossione sarà garantita anche da un possibile maggior ricorso all'assegnazione temporanea di personale da un ente all'altro.

A tutti gli effetti è l'anticipo della «fase 2» affidata alla delega fiscale e alla sua attuazione. Nel testo entrato in Parlamento viene messo nero su bianco che l'obiettivo è recuperare efficienza e semplificare tutto il sistema, che oggi ha un arretrato di quasi mille miliardi di crediti accumulatisi dal 2000 e non recuperati. Per centrare l'obiettivo il Ddl delega individua la strada di favorire l'uso delle più evolute tecnologie e delle forme di integrazione e interoperabilità dei sistemi e del patrimonio informativo presente nei database dell'amministrazione finanziaria. Altro aspetto chiave è la riorganizzazione che deve portare a un trasferimento delle funzioni e delle attività attualmente svolte dall'agente nazionale della riscossione, o parte di esse, all'agenzia delle Entrate, superando l'attuale separazione tra i due soggetti. Un viatico anche per accorciare i termini tra contestazione della violazione ed effettivo avvio del recupero coattivo.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autori: Marco Mobili e Giovanni Parente*

## ***L'abitazione principale nel caso di coniugi con residenze separate***

È stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 301 del 20 dicembre 2021 la legge 17 dicembre 2021 n. 215 di conversione, con modificazioni, del DL 21 ottobre 2021 n. 146 contenente misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili (il Decreto fisco e lavoro), immediatamente entrato in vigore. Tra l'altro è introdotta una modifica alla lettera b) comma 741 della legge 160/2019 che disciplina le agevolazioni Imu per l'abitazione principale nell'ipotesi in cui i componenti del medesimo nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi. Si precisa che, ove i membri del nucleo familiare abbiano stabilito la residenza in immobili diversi, l'agevolazione vale per un solo immobile per nucleo familiare, scelto dai componenti del nucleo familiare. Ciò sia nel caso di immobili siti nello stesso Comune, sia di immobili in Comuni diversi.

Tale precisazione è consequenziale alla risposta fornita dalla VI commissione permanente del Dipartimento delle Finanze del 23/06/2021 sul tema «Esenzione dell'Imu per la prima casa per componenti di nuclei familiari residenti in immobili diversi». In tale risposta il Dipartimento delle Finanze afferma che "non può che prendere atto dell'orientamento espresso dalla Corte di cassazione, alla quale è affidato in ultima istanza, nel nostro ordinamento giuridico, il compito di fornire l'interpretazione della legge. Tanto premesso, a fronte delle difformità di applicazione dell'esenzione tra i diversi comuni, alla quale si riferisce l'interrogante, gli Uffici dell'Amministrazione finanziaria sono disponibili, ove sussistesse la volontà politica, a predisporre una norma che introduca chiarezza".

A fronte del dettato normativo originale, nel tempo si sono distinte due differenti interpretazioni: quella del Mef resa con la circolare n. 3/DF del 2012, la quale ammetteva il riconoscimento dell'esenzione Imu per l'abitazione principale nei casi di spaccettamenti dei nuclei familiari in comuni diversi, dovuti ad esigenze lavorative.

D'altro canto gli ultimi orientamenti della Corte di cassazione (ordinanze n. 4166 del 2020 e n. 4170 del 2020) hanno negato che spettasse l'agevolazione nell'ipotesi di residenze disgiunte dei coniugi non legalmente separati. In tal modo sarebbe sorta una disparità di trattamento tra i coniugi che hanno stabilito una diversa residenza nello stesso comune (per i quali spetta l'esenzione per un solo immobile, ai sensi dell'attuale configurazione del comma 741 della legge 160/2019) ) e quelli che invece l'hanno fissata in comuni diversi, per i quali non spettava in nessun caso l'esenzione.

La questione nasce con l'istituzione dell'Imu disciplinata dal Dl 201/2011 e dalla legge 147/2013 e non superata con l'entrata in vigore della nuova Imu disciplinata dall'articolo 1, comma 741, della legge 160/2019, che recita testualmente «per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile».

É intervenuto, quindi, il Mef con un'interpretazione più estensiva contenuta nella circolare n. 3/DF, che inizialmente è stata ritenuta condivisibile anche dalla Corte di cassazione, generando una situazione di evidente disparità di trattamento.

Di fatto era consentito ad alcuni nuclei familiari di avere due abitazioni principali - una nel Comune di residenza di un coniuge e l'altra in quello di residenza dell'altro coniuge – determinando una innegabile situazione discriminatoria anche sotto un profilo costituzionale, visto che per gli altri nuclei familiari era prevista una sola abitazione principale.

Questa posizione dal Dipartimento delle Finanze non è stata condivisa dai Comuni, che hanno continuato ad accertare le ipotesi di spaccettamento del nucleo familiare su comuni diversi, anche alla luce della giurisprudenza di legittimità formatasi in tema di Ici (da ultimo, Cassazione n. 2800/2019).

Con la sentenza 20130/2020 della Corte di cassazione si apre la strada al recupero dell'elusione Imu sulle doppie abitazioni principali. Tale sentenza conferma quanto già statuito nella sentenza n. 4166/2020, con un'ulteriore precisazione, ovvero che nel caso di spaccettamento della famiglia su comuni diversi, in realtà né l'abitazione in città né quella turistica possono considerarsi abitazione principale in quanto la condizione prevista dalla normativa (la residenza e dimora dell'intero nucleo familiare) non si verifica in nessuno dei due immobili

Correttamente la Cassazione ha quindi applicato la normativa senza operare alcuna interpretazione estensiva, com'è proprio della natura delle norme agevolative, che devono essere di stretta interpretazione.

Inoltre la recente sentenza di Cassazione n.17408/2021 ha previsto che: «Nel caso in cui due coniugi non separati legalmente abbiano la propria abitazione in due differenti immobili, il nucleo familiare resta unico, ed unica, pertanto, potrà essere anche l'abitazione principale ad esso riferibile, con la conseguenza che il contribuente, il quale dimori in un immobile di cui sia proprietario o titolare di altro diritto reale, non avrà alcun diritto all'agevolazione se tale immobile non costituisca anche dimora abituale dei suoi familiari, non realizzandosi in quel luogo il presupposto della "abitazione principale" del suo nucleo familiare. Ciò in applicazione della ratio della norma, che è quella di impedire che la fittizia assunzione della dimora o della residenza in altro luogo da parte di uno dei coniugi crei la possibilità per il medesimo nucleo familiare di godere due volte dei benefici per l'abitazione principale. La nozione di abitazione principale postula, pertanto, l'unicità dell'immobile e richiede la stabile dimora del possessore e del suo nucleo familiare, sicché non possono coesistere due abitazioni principali riferite a ciascun coniuge sia nell'ambito dello stesso Comune o di Comuni diversi».

Queste sentenze e la posizione assunta dal Mef, succedutesi negli anni hanno prodotto incertezza nell'applicazione della norma che avrà riflessi nell'attività di recupero dell'elusione da parte degli enti, i quali dovranno risolvere la questione della correttezza dell' applicazione di sanzioni e interessi.

Il Decreto Fisco e lavoro di dicembre 2021 ha tentato di porre chiarezza normativa.

Persistono però alcuni punti critici che sfoceranno in un ulteriore aggravio nell'attività sia ordinaria che di recupero da parte dei Comuni.

Per le annualità pregresse, in quale modo il Comune potrà verificare la condizione, necessaria per la Cassazione, che l'immobile per cui il contribuente ha applicato l'esenzione come abitazione principale è effettivamente quella in cui si trova il nucleo, ossia è la dimora abituale? Si possono effettuare indagini presso il Gestore delle utenze domestiche (e in ciò sarà d'aiuto la gestione della Tari diretta da parte dei servizi tributi. Ma considerato che l'onere della prova grava sul contribuente si possono chiedere direttamente all'interessato le copie delle bollette che dimostrino i consumi effettivi. Ma non mancano precedenti che pur in presenza di livelli di consumo innegabilmente minimi si sono visti riconoscere l'esenzione in sede di Commissione tributaria dimostrando che tali consumi erano congrui rispetto allo stile di vita tenuto.

E nel caso di doppie abitazioni in Comuni diversi come potrà l'ente in cui il contribuente presenta dichiarazione Imu per usufruire dell'agevolazione per l'abitazione principale controllare l'effettivo pagamento Imu nell'altro Comune (senza quindi correttamente usufruire dell'agevolazione)? Sarà necessario il confronto tra i diversi Comuni.

Inoltre nell'anno 2022 si procederà, sulla base delle sentenze di Cassazione, al recupero dell'elusione Imu sulle doppie abitazioni principali per gli anni 2017-2021, con diverse criticità rispetto alla corretta applicazione delle sanzioni ed interessi collegato all'annualità cui si riferisce l'accertamento, con l'incognita di un pronuncia diversa da parte della Corte costituzionale che rimetterebbe tutto in discussione. E Tutto questo nell'anno in cui entra in vigore una modifica normativa che prevede l'esenzione Imu su una delle due abitazioni, individuata dal contribuente, che di sicuro chiederà che la nuova norma sia applicata anche per le annualità precedenti.

Tutto questo si tradurrà in un inevitabile aumento della conflittualità con i contribuenti.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autore: Sabrina Brusiani - Rubrica a cura di Anutel*



## ***Contributi Pnrr per i piccoli borghi storici, ammissibili a finanziamento le spese di acquisizione della proprietà dell'immobile***

Giorni intensi per i piccoli Comuni interessati a partecipare al finanziamento Pnrr da 380 milioni di euro destinato ai loro borghi storici. Per fornire un supporto utile a tutti i municipi, [il ministero della Cultura ha pubblicato le risposte alle 42 richieste di chiarimento pervenute nei giorni scorsi.](#)

L'avviso è finalizzato a promuovere progetti per la rigenerazione, valorizzazione e gestione del grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri italiani, integrando obiettivi di tutela del patrimonio culturale con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto dello spopolamento.

Possono partecipare al bando solo i Comuni in forma singola o aggregata (fino a un massimo di tre, compreso quello proponente e capofila), con popolazione residente complessiva fino a 5mila abitanti (facendo riferimento all'ultimo aggiornamento Istat al 31 dicembre 2000). I Comuni, a loro volta, possono attuare gli interventi direttamente o per il tramite di altri soggetti pubblici (comprese le strutture periferiche del ministero della Cultura, soprintendenze, musei, biblioteche eccetera) o privati, selezionati in conformità della normativa vigente, attraverso accordi di cooperazione in partenariato speciale pubblico-privato.

Ai fini dell'avviso per borghi storici si intendono quegli insediamenti storici chiaramente identificabili e riconoscibili nelle loro originarie caratteristiche tipomorfologiche, per la permanenza di una prevalente continuità dei tessuti edilizi storici e per il valore del loro patrimonio storico-culturale e paesaggistico.

Riguardo alla progettazione, il Comune proponente deve allegare la proposta descrittiva del progetto, redatta in conformità al Format allegato all'Avviso. Nella sezione 3.1.2 - Cronoprogramma procedurale dell'intervento, l'ente dovrà

descrivere le fasi principali di attuazione, indicando l'effettivo stato di avanzamento della progettazione (per i lavori: progetto di fattibilità tecnico-economica, approvazione progetto definitivo, approvazione progetto esecutivo). Ai fini della presentazione della domanda di finanziamento pur non essendo necessario un livello minimo, pare comunque opportuna l'esistenza di una progettazione a livello di fattibilità tecnico-economica, sia al fine dell'individuazione dell'intervento da realizzarsi, sia al fine della quantificazione dei costi dell'operazione richiesta a finanziamento. Va tenuto presente che il livello di progettazione dichiarato nella proposta costituisce un elemento di valutazione.

Uno dei dubbi più frequenti interessa la proprietà dell'immobile. Le regole prevedono che sul bene immobile oggetto di intervento, il Comune proponente (o uno dei Comuni aggregati), già alla data di presentazione della domanda, deve avere un titolo che ne legittimi la disponibilità (proprietà, possesso e/o detenzione) e la legittimazione giuridica a eseguire interventi. Sono tuttavia ammissibili a finanziamento le spese di acquisizione della proprietà di un bene immobile (sia a titolo derivativo che originario: a seguito di espropriazione, trasferimento fallimentare eccetera), purché funzionali al Progetto locale di rigenerazione culturale e sociale nel quale il bene è inserito.

Al contributo concesso sulla base dell'Avviso è possibile aggiungere altri finanziamenti pubblici, comunitari, nazionali o regionali, a condizione che tale contributo non copra lo stesso costo, nel rispetto dei vincoli previsti dall'articolo 9 del regolamento Ue 2021/241.

Infine, le domande di finanziamento dovranno essere inviate, a pena di esclusione, entro il 15 marzo 2022.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autore: Patrizia Ruffini*

## ***Esenzione Imu per le case dei coniugi, linea dura dei giudici***

Niente esenzione Imu per i coniugi non legalmente separati che abbiano la residenza in due Comuni: l'abitazione principale, infatti, è la sede del nucleo familiare, considerato rispetto alla totalità dei propri componenti. Ad affermarlo è la Cassazione con [l'ordinanza 1199](#) depositata ieri.

La vicenda trae origine dalla nota questione della doppia residenza in due diversi comuni dei coniugi non legalmente separati. In particolare, un ente locale notificava a un contribuente un accertamento Imu con il quale disconosceva l'esenzione dell'abitazione principale perché pur non essendo legalmente separati, i coniugi avevano la residenza e la dimora abituale in comuni differenti. Il provvedimento veniva impugnato dinanzi al giudice tributario che, per entrambi i gradi di merito, confermava le ragioni del contribuente.

Il Comune ricorreva in Cassazione lamentando un'errata applicazione della norma perché l'agevolazione doveva escludersi ai coniugi non legalmente separati pur se residenti in diversi immobili. Inoltre, l'ente locale aveva dimostrato ridotti consumi delle relative utenze di gas ed energia elettrica nell'immobile oggetto di controllo.

La Suprema Corte, in accoglimento del ricorso, ha anzitutto rilevato che l'esenzione Imu per la casa principale richiede non soltanto che il possessore e il suo nucleo familiare dimorino stabilmente in tale immobile, ma anche che vi risiedano anagraficamente (Cassazione 4166/20). La giurisprudenza di legittimità ha affermato che il nucleo familiare è unico e autonomo rispetto ai suoi singoli componenti, con la conseguenza che il contribuente non ha diritto all'agevolazione per l'immobile di cui sia proprietario (o titolare di altro diritto reale) che non costituisca anche dimora abituale dei suoi familiari. In tale ipotesi, infatti, non si realizza «in quel luogo» il presupposto della abitazione principale del suo nucleo familiare.

La nozione di abitazione principale, infatti, presuppone l'unicità dell'immobile e richiede la stabile dimora del possessore e del suo nucleo familiare (Cassazione 17408/21). La Cassazione ha così precisato che l'abitazione principale è solo quella ove il proprietario e la sua famiglia abbiano fissato: 1) la residenza, accertabile tramite i registri dell'anagrafe; 2) la dimora abituale, ossia il luogo dove la famiglia abita per la maggior parte dell'anno.

La sentenza ha poi escluso la correttezza dell'interpretazione contenuta nella circolare del Mef 3/DF del 2012, secondo la quale va riconosciuta l'esenzione anche per gli immobili destinati ad abitazione principale dei coniugi non legalmente separati ma residenti in comuni diversi, ad esempio per esigenze lavorative. Sul punto, la decisione ha rilevato che in materia tributaria una circolare non costituisce fonte di diritti ed obblighi, non comportando alcun vincolo nemmeno per l'amministrazione.

In ogni caso, comunque, pur considerando tale interpretazione, nella specie, il contribuente non aveva provato l'effettiva necessità di trasferimento del coniuge.

La decisione è importante poiché si tratta di una contestazione particolarmente frequente. Traendo spunto dai principi affermati, quindi sembrerebbe escludersi la possibilità per i coniugi residenti in diversi comuni di beneficiare dell'esenzione, salvo provare in atti le esigenze di tale «separazione». Vale infine la pena ricordare come il DL fisco lavoro (DL 146/2021) dia ai coniugi con residenze disgiunte la possibilità di scegliere quale immobile far fruire dell'esenzione.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 18/01/2022*

*Autore: Laura Ambrosi*

***Il piano delle performance è organico al Peg e non può essere approvato con atto separato***

Il Piano delle performance è da intendersi organico al Peg e pertanto non può essere approvato con atto separato, lo stesso ha natura di documento programmatico, tant'è che il Tuel, coerentemente, prevede la sua predisposizione organicamente al Peg, che deve avvenire entro venti giorni dall'approvazione del bilancio. A questa conclusione giunge la Corte dei conti sezione regionale per il Veneto con la [delibera n. 248/2021](#).

In effetti è tutt'ora abbastanza diffusa, particolarmente fra i Comuni di medie dimensioni, la prassi di approvare, almeno in un primo momento, solamente la parte finanziaria del Peg, vale a dire l'assegnazione delle risorse finanziarie ai dirigenti/responsabili, e in un secondo momento, anche abbastanza lontano nel tempo, approvare il piano dettagliato degli obiettivi e il piano della performance. Questa prassi, secondo i magistrati contabili veneti, non risponde esattamente a quanto prescrive la norma.

Il piano esecutivo di gestione è il documento che permette di delineare con maggior dettaglio la programmazione operativa contenuta nell'apposita sezione del Dup. Il Peg, di conseguenza, definisce gli obiettivi esecutivi di gestione, le azioni con le quali i responsabili della struttura organizzativa dell'ente perseguono i programmi definiti nella Seo del Dup. Vengono quindi assegnati gli obiettivi e le risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie. Si tratta di un documento multiforme con contenuti finanziari ed obiettivi programmatici articolati a livello esecutivo, mirato alla destinazione delle competenze ai singoli centri di responsabilità della macchina comunale.

Infatti il comma 3-bis dell'articolo 169 dispone che il Peg è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione e che il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'articolo 108, comma 1, e il piano della performance di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150,

sono unificati organicamente nel Peg. Ciò significa che gli obiettivi operativi, individuati nella relativa sezione del Dup, vengono ripresi e dettagliati nel piano esecutivo di gestione e della performance, definendo centri di responsabilità, risorse umane e finanziarie assegnate a ogni struttura per la realizzazione degli obiettivi, fasi e tempi di realizzazione, peso ed indicatori che misurano i risultati intermedi e finali su varie dimensioni.

Ecco perché il collegio ritiene che, nel caso di specie, non si possa configurare una approvazione organica del piano della performance al Peg poiché, anche se l'ente ne preveda una successiva approvazione, di fatto tale atto non risulta perfezionato e pertanto è inidoneo a manifestare i propri effetti. Inoltre i magistrati evidenziano come, in ogni caso, l'approvazione dello stesso durante il mese di settembre svislaccia la natura programmatica del documento, configurandosi come un mero adempimento formale, peraltro assunto tardivamente rispetto ai termini di legge e temporalmente inidoneo alla propria funzione, in quanto adottato quando l'esercizio di riferimento è già trascorso per oltre due terzi.

Questo perché il ciclo della performance per essere organicamente unificato nel Peg deve rapportarsi in maniera coerente con il ciclo della programmazione finanziaria di bilancio articolandosi nelle seguenti fasi:

- definizione ed assegnazione degli obiettivi, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento fra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione della performance organizzativa e individuale.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 18/01/2022*

*Autore: Corrado Mancini*

### ***Per Anutel bilancio e tariffe Tari da separare***

L'Anutel chiede un intervento normativo per separare a regime il termine di approvazione delle tariffe dalla Tari (e della tariffa corrispettiva) da quello del bilancio di previsione. Ciò per porre fine ai dubbi che ormai da diversi anni stanno affrontando i comuni che vogliono approvare il bilancio di previsione nei termini ordinari di legge, pur non disponendo in tempo utile del Piano economico finanziario del servizio di gestione integrata dei rifiuti (Pef).

Si tratta di una questione che si ripropone ormai da tempo e che è stata acuita dalla riforma del Pef, effettuata con l'intervento dei provvedimenti emanati dalla Arera nel 2019, a norma della legge 205/2017. Come è noto, il termine per approvare le tariffe della Tari è legato dalla legge a quello stabilito per l'approvazione del bilancio di previsione (articolo 1, comma 169, legge 296/2006 e articolo 1, comma 683, legge 147/2013). Tuttavia, l'approvazione delle tariffe richiede la necessaria disponibilità del Pef, atto presupposto indispensabile, come chiarisce il comma 683 citato. Con l'avvento delle deliberazioni Arera di approvazione del Mtr (delibera 443/2019, per il periodo 2018/2021) e del Mtr 2 (delibera n. 363/2021 per il periodo 2022-2025), la procedura di approvazione del Pef è divenuta ancora più complessa, richiedendo il coinvolgimento di numerosi attori, dai gestori e i Comuni, chiamati a predisporre il cosiddetto «Pef grezzo», ciascuno per i servizi di propria competenza, all'Autorità di Governo dell'Ambito territoriale (Egato) – o in mancanza dell'ente territorialmente competente (Etc) -, tenuti alla delicata operazione di "validazione" del Pef, fino all'Arera, a cui spetta l'approvazione finale. Tutto il complesso meccanismo, sovente caratterizzato da non sempre agevoli interlocuzioni tra i soggetti interessati, anche alla luce della complessità del metodo, dovrebbe esaurirsi, quantomeno nella fase di validazione, in tempo utile per consentire al comune di disporre del documento per approvare le tariffe (o predisporre il loro schema), da allegare al bilancio di previsione.

Va infatti rammentato che l'articolo 172 del Dlgs 267/2000, al comma 1, lettera c), annovera tra gli allegati obbligatori al bilancio di previsione le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo, le tariffe, le aliquote d'imposta e le eventuali maggiori detrazioni e le variazioni dei limiti di reddito per i tributi locali e per i servizi locali. Ciò in quanto la determinazione delle tariffe rappresenta il presupposto indispensabile al fine di consentire sia al responsabile del servizio finanziario di verificare la veridicità delle previsioni di entrata iscritte nel bilancio (articolo 153, comma 3, del Dlgs 267/2000) e sia ai revisori dei conti di poter esprimere, in sede di parere al bilancio, un «motivato giudizio di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi e progetti, anche tenuto conto dell'attestazione del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153, delle variazioni rispetto all'anno precedente, dell'applicazione dei parametri di deficitarietà strutturale e di ogni altro elemento utile» (articolo 239, comma 1-bis, Dlgs 267/2000).

Tenuto conto che, a norma dell'articolo 151 del Dlgs 267/2000, il bilancio di previsione, in via ordinaria, dovrebbe approvarsi entro il 31 dicembre dell'anno precedente (salvo ormai ordinari differimenti annuali del termine) e che il principio contabile applicato allegato 4/2 al Dlgs 118/2011 fissa al 15 novembre, la presentazione dello schema di bilancio al consiglio da parte della giunta, evidentemente corredato di tutti gli allegati obbligatori - tra cui le delibere tributarie-tariffarie-, eccetto il parere dei revisori, il Pef validato dovrebbe essere disponibile almeno entro la fine di ottobre, per consentire ai comuni un congruo tempo per elaborare le tariffe. Si tratta di un termine del tutto irrealistico, stante la complessità della procedura, che dovrebbe avviarsi diversi mesi prima, spesso in mancanza di tutti gli elementi e dei parametri necessari per la completa definizione del Pef. E la questione non pare potersi risolvere neppure con la valenza pluriennale del Pef definito a norma del Mtr-2, Pef che comprende sin da subito l'intero periodo 2022/2025, sia per la revisione biennale prevista dalla stessa deliberazione Arera n. 363/2021 e sia perché il Mtr-2 stabilisce la possibilità anche di interventi infraperiodali che, tenuto conto della profonda instabilità del settore, saranno, con tutta probabilità, tutt'altro che infrequenti.

Per questo i comuni che provvedono ad approvare il bilancio entro il termine ordinario di legge del 31/12, al fine di assicurare un regolare svolgimento della gestione sin dall'inizio dell'esercizio, procedono oggi in assenza della



deliberazione tariffaria Tari, correndo il rischio di possibili contestazioni o contenziosi in relazione alla legittimità del bilancio approvato, proprio per la carenza di un allegato essenziale previsto dalla legge e per quanto sopra espresso (operando peraltro la conferma tacita delle tariffe dell'anno precedente prevista dal comma 169, solo al momento della scadenza del termine prorogato del bilancio e non essendo possibile una conferma espressa delle stesse in mancanza dell'atto presupposto alle tariffe, vale a dire il Pef).

Per suddette motivazioni, Anutel ha ufficialmente evidenziato l'opportunità di un intervento normativo che separi, a regime, il termine di approvazione delle tariffe della Tari da quello di approvazione del bilancio di previsione, fissando il primo in una data successiva all'avvio dell'esercizio di riferimento (ad esempio il 30 aprile) e lasciando liberi gli enti di approvare i bilanci di previsione senza tenere conto delle tariffe della Tari. Quanto sopra, evidenzia l'Associazione, oltre a non avere impatto sulla finanza pubblica, non creerebbe neppure problemi dal lato della riscossione del tributo, considerando che, in base all'articolo 13, comma 15-ter, del DL 201/2011, i versamenti della Tari scadenti prima del 1° dicembre devono eseguirsi sulla base delle tariffe vigenti per l'anno precedente e che solo in quelli scadenti dopo la predetta data si opera il conguaglio con le tariffe pubblicate nel sito del Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 28 ottobre del medesimo anno. Una siffatta disposizione non avrebbe conseguenze particolari neppure sugli equilibri di bilancio degli enti locali, considerando l'obbligo previsto dalla legge e dalle deliberazioni Arera di copertura integrale dei costi del servizio con la Tari. Equilibri che, in via del tutto prudentiale, potrebbero comunque assicurarsi con una disposizione normativa che imponga l'immediato adeguamento del bilancio alle risultanze del Pef e delle tariffe, una volta approvati, come è stato disposto nel 2021 con l'articolo 30 del DL 41/2021.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 18/01/2022*

*Autore: Stefano Baldoni - Rubrica a cura di Anutel*

***Fondo crediti dubbia esigibilità, va accantonato anche sui crediti incassati nell'esercizio successivo a quello per cui si effettua il calcolo***

La circostanza di aver incassato il credito nell'esercizio successivo a quello in relazione al quale si effettua il calcolo dell'accantonamento, non consente di escluderlo dal calcolo del fondo crediti dubbia esigibilità a rendiconto. Il chiarimento è assai utile per applicare correttamente le norme contabili negli enti più piccoli, i quali hanno più difficoltà ad accantonare le risorse necessarie nel risultato di amministrazione.

A pronunciarlo è la sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Piemonte ([deliberazione n. 168/2021](#)) in sede di controllo del rendiconto 2009 di un Comune.

L'ente ha accantonato nel risultato di amministrazione a titolo di Fcde un importo che non è giudicato congruo dai giudici contabili, i quali contestano che corrisponde a circa il 6% dei residui conservati del titolo 1 e 3 e che non sembra conforme considerata la capacità di riscossione in conto residui delle entrate proprie (titoli 1 e 3), che si attesta a circa il 44%.

Per questo motivo i magistrati hanno invitato l'ente a dettagliare la costruzione del Fcde indicando le metodologie adottate, i residui considerati di dubbia esigibilità che hanno determinato le percentuali di accantonamento al fondo e gli eventuali residui esclusi dal calcolo con dettagliata spiegazione dei motivi di esclusione.

Nella risposta l'amministrazione dichiara che il calcolo dell'Fcde 2019 deriva dalla circostanza che buona parte dei residui attivi sono stati riscossi nel corso dell'anno 2020, in molti casi ancor prima dell'approvazione del rendiconto.

A fronte della risposta dell'ente, la Corte dei conti richiama le regole contabili a monte del Fondo, da stanziare in bilancio sia nel preventivo sia nel rendiconto. La scelta del livello di analisi è lasciata al singolo ente, il quale può decidere di fare riferimento alle tipologie o di scendere ad un maggiore livello di analisi, costituito dalle categorie o dai capitoli.

Non richiedono l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità:

- a) i crediti da altre amministrazioni pubbliche, in quanto destinate ad essere accertate a seguito dell'assunzione dell'impegno da parte dell'amministrazione erogante,
- b) i crediti assistiti da fidejussione,
- c) le entrate tributarie che, sulla base dei nuovi principi, sono accertate per cassa. Con riferimento alle entrate che l'ente non considera di dubbia e difficile esazione, per le quali non si provvede all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, è necessario dare adeguata illustrazione nella nota integrativa al bilancio.

In relazione alla natura e all'importante funzione del Fcde, la Corte dei conti ritiene non congruo l'accantonamento operato dall'Ente nel rendiconto 2019, in quanto non conforme alle disposizioni contenute nell'allegato n. 4/2, paragrafo n. 3.3, del decreto legislativo 118/2011. L'ente ha infatti escluso i crediti per incassi imu, diritti di segreteria, carte di identità, proventi mensa scolastica, illuminazioni lampade votive, fitti fabbricati per il fatto che i residui sono stati riscossi nell'esercizio successivo.

Questa possibilità non è però prevista dal principio contabile che, tra i casi in cui non operare l'accantonamento, non indica la circostanza di avere incassato il credito nell'esercizio successivo a quello in relazione al quale andava calcolato l'accantonamento. Invero, l'aver incassato il credito nell'esercizio successivo non lo rende, necessariamente e per sua natura, un credito certo. Né tantomeno dall'allegato C, denominato "Fondo crediti di dubbia esigibilità" (presente su Bdap), sono presenti residui accertati per cassa, rispetto ai quali il principio contabile ne consente l'esclusione dal calcolo del Fcde.

In conclusione la Corte dei conti ritiene non congruo, in quanto non conforme alle disposizioni sopra menzionate, l'accantonamento operato dall'ente nel

rendiconto 2019 e dispone che l'ente provveda, in sede di approvazione del prossimo rendiconto, a determinare il Fondo crediti di dubbia esigibilità nel rispetto dei principi contabili.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022*

*Autore: Patrizia Ruffini*

### ***I registri degli ufficiali della riscossione non vanno vidimati dall'agenzia delle Entrate***

Nel caso di attività di riscossione coattiva effettuata dai Comuni o dai concessionari privati, il registro cronologico previsto per gli ufficiali della riscossione non deve essere vidimato dall'agenzia delle Entrate ma al più i Comuni possono prevedere con regolamento apposite prescrizioni interne. È quanto chiarito dall'Anacap (associazione nazionale delle aziende concessionarie servizi entrate enti locali) con un [parere del 13 gennaio 2022](#), inviato anche al ministero dell'Economia e delle Finanze e all'Anci-Ifel.

Anacap risponde alle richieste di chiarimenti in ordine all'obbligo del funzionario della riscossione, nominato dal Comune o dal suo concessionario, di munirsi di un registro cronologico sul quale annotare tutti gli atti ed i processi verbali formati nell'esercizio dell'attività esecutiva in danno dei debitori (pignoramenti, vendite eccetera).

La normativa prevede tuttora l'obbligo di numerare progressivamente le pagine del registro e di sottoporlo alla vidimazione, adempimento questo delegato alle direzioni regionali dell'agenzia delle Entrate (articolo 44 del Dlgs 112/1999), con l'applicazione di sanzioni in caso di inadempimento (articolo 51 del Dlgs 112/1999).

L'Anacap evidenzia che il Dlgs 112/1999 non si applica nel sistema della riscossione coattiva delle entrate locali, quando queste sono riscosse dall'ente o dai soggetti previsti dall'articolo 52 del Dlgs 446/1997, che prevede una diversa regolamentazione delle attività di riscossione delle entrate locale. La disciplina è stata da ultimo revisionata dalla legge 160/2019, che detta disposizioni aventi

natura di "norma speciale", prevedendo la possibilità di nomina del funzionario responsabile della riscossione con una procedura più semplificata rispetto al passato.

Si tratta di una figura omologa all'ufficiale della riscossione, che svolge compiti per gli enti locali e le società private che supportano gli enti locali nell'attività di riscossione coattiva, diversamente dagli ufficiali della riscossione che operano prevalentemente in ambito di riscossione esattoriale di crediti erariali (infatti il riferimento dell'articolo 42 del Dlgs 112/199 è ai concessionari della riscossione, poi diventati agenti della riscossione e attualmente agenzia delle Entrate-Riscossione).

Da questa equiparazione funzionale è sorto il dubbio se anche per il funzionario della riscossione vi sia l'obbligo di utilizzare il registro cronologico vidimato dall'agenzia delle Entrate.

Per l'Anacap tale obbligo non può essere esteso per analogia alla riscossione coattiva ed ai procedimenti esecutivi avviati dal comune o dal suo concessionario attraverso il funzionario della riscossione. Al massimo l'obbligo potrebbe essere previsto dal Comune con una specifica disposizione regolamentare o nel disciplinare di gara, ritenendo quindi inapplicabile la disciplina contenuta nell'articolo 44 del Dlgs 112/1999, dettata per disciplinare un diverso sistema di riscossione, non espressamente richiamata dalla legge 160/2019.

Peraltro risulta che diverse direzioni provinciali dell'agenzia delle Entrate abbiano restituito i registri da vidimare alle concessionarie richiedenti, comunicando di non avere competenze in merito alle istanze di vidimazione, esulando la relativa materia dall'ambito di propria competenza.

In sostanza la vidimazione del registro potrebbe essere demandata al Responsabile del Servizio oppure al Segretario comunale, sempreché sussista tale esigenza dal momento che ormai vengono utilizzati i registri elettronici e non più gli arcaici registri cartacei.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022*

*Autore: Giuseppe Debenedetto*

### ***Sulle certificazioni Covid ultima verifica entro il 31 gennaio***

Ultime battute in vista della definizione del modello Ristori Covid-19/2021. Entro il termine del 31 gennaio Comuni, Province e Città metropolitane dovranno verificare gli importi dei ristori pubblicati sull'area riservata del sito del pareggio di bilancio, per procedere, ove necessario, alla rettifica degli avanzi 2020; dopo questo termine i dati diventeranno definitivi e quindi non più rettificabili ai fini della Certificazione Covid-19/2021.

In particolare, occorre considerare che nella voce dei ristori di spesa confluiranno sia le risorse assegnate agli enti per l'anno 2021 sia le economie derivanti dal 2020 per somme attribuite e non impegnate nel primo anno della pandemia.

Nello specifico, i ristori non utilizzati nel 2020 sono rappresentati in due colonne: nella prima è indicato il dato presente nella certificazione inviata dagli enti; nella seconda colonna sono riportati, invece, i dati "corretti" dalla Ragioneria generale dello Stato qualora non siano ritenuti coerenti.

In particolare, il ministero ha effettuato la rettifica per gli enti che, pur avendo ricevuto ristori, non li hanno utilizzati e non hanno comunicato avanzi.

Sono stati corretti anche i dati delle amministrazioni che hanno valorizzato la Sezione «Avanzo vincolato al 31/12/2020 - Ristori specifici di spesa non utilizzati», ma per un valore inferiore alla differenza fra somme ricevute e i loro utilizzi.

Tra le peculiarità va ricordato che la voce «Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali dei comuni nelle aree interne» del modello Ristori Covid-19/2021 è valorizzata per la quota parte dell'assegnazione 2021 del fondo riferita all'emergenza Covid-19, pari a metà del contributo assegnato. Ciò in ragione del fatto che il Dpcm 24 settembre 2020 ripartisce per il 2021 un fondo complessivo di 60 milioni di euro, di cui solo 30 milioni destinati specificatamente all'emergenza Covid-19.

Sono già passate diverse settimane da quando la Ragioneria generale dello Stato ha chiesto agli enti di verificare i singoli ristori di spesa non utilizzati a fine 2020, così come eventualmente rideterminati, e a fornire le eventuali rettifiche necessarie all'indirizzo di posta elettronica [pareggio.rgs@mef.gov.it](mailto:pareggio.rgs@mef.gov.it). Tale attività dovrà essere conclusa entro il 31 gennaio 2022; dopo tale data la quota non utilizzata nell'anno 2020 sarà considerata definitiva e non più modificabile ai fini della certificazione Covid-19/2021.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022*

*Autore: Patrizia Ruffini*

## ***Abitazioni in due Comuni, la comproprietà cancella le scelte sull'esenzione***

Non mancano le incertezze sull'applicazione della nuova norma che consente, in caso di spaccettamento della famiglia su due Comuni diversi, l'esenzione Imu per abitazione principale per un immobile.

L'articolo 5-decies del DL 146/2021 ha modificato il comma 741, lettera b) della legge 160/2019, prevedendo che «nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale o in comuni diversi, le agevolazioni per l'abitazione principale e per le relative pertinenze in relazione al nucleo familiare si applicano per un solo immobile, scelto dai componenti del nucleo familiare».

Con l'aggiunta «o in comuni diversi» viene ora garantita a tutti i nuclei un'abitazione principale. La scelta di quale unità immobiliare destinare ad abitazione principale ai fini Imu è rimessa al contribuente, che dovrà indicarla (si ritiene) mediante dichiarazione Imu.

La disposizione produce effetti dal 2022, anche considerando che non si è autoqualificata come norma di interpretazione autentica forse per il granitico orientamento della Cassazione (tra le tante, n. 36676/2021, 15316/2021, 2344/2021), che ha negato la possibilità di beneficiare delle agevolazioni per abitazione principale in due Comuni diversi, ad eccezione del caso di effettiva separazione di fatto dei coniugi.



Il contenzioso affonda le sue radici nella circolare Mef 3/Df/2012, in cui si era ritenuto di poter considerare «principali» entrambe le abitazioni nei due Comuni, «poiché in tale ipotesi il rischio di elusione della norma è bilanciato da effettive necessità di dover trasferire la residenza anagrafica e la dimora abituale in un altro comune, ad esempio, per esigenze lavorative».

Ma le esigenze di lavoro si sono estese anche alle ferie, e la maggior parte delle case turistiche sono diventate abitazioni principali.

La nuova formulazione consente di individuare quale dei due immobili considerare abitazione principale. Ma non si tratta di scelta libera, magari condizionata dalla rendita o dall'aliquota Imu più alta, perché si prevede sempre la condizione della residenza anagrafica e della dimora abituale. Pertanto, se i coniugi possiedono in comproprietà l'abitazione in città e uno dei due ha anche l'abitazione al mare, dove ha spostato la residenza ma non la dimora abituale, non c'è scelta: l'abitazione al mare continuerà a essere soggetta a Imu e quella in città sarà esente solo per il comproprietario senza altre proprietà.

Sul recupero degli anni pregressi, appare prudente aspettare l'esito della Corte Costituzionale, che dovrà pronunciarsi sulla normativa in vigore fino al 2021. Sotto il profilo sanzionatorio, esiste un filone giurisprudenziale che ritiene che il potere di disapplicazione delle sanzioni sia rimesso al giudice tributario (da ultimo, Cassazione n. 36554/2021), l'unico in grado di accertare l'incertezza interpretativa che legittima la disapplicazione.

Un giudizio pendente innanzi la Corte Costituzionale non è sufficiente a giustificare la disapplicazione, posto il divieto normativo dell'articolo 10, comma 3 della legge n. 212/2000. Né, infine, appare tutelante per il Comune il ricorso all'articolo 10, comma 2, in quanto le indicazioni fornite con la circolare 3/2012 provengono dal ministero e non dal Comune, oltre a essere indicazioni non vincolanti. Peraltro il ministero aveva giustificato la possibilità di possedere due abitazioni principali per esigenze lavorative, e non certo per esigenze "turistiche". Volendo giustificare la disapplicazione delle sanzioni a causa dell'affidamento derivante dalla circolare n. 3/2012, spetta quindi al contribuente dimostrare che residenza e dimora in altro comune nascono da esigenze lavorative. Il che, si ritiene, limita il problema a pochi casi.

Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022

Autore: Pasquale Mirto

## ***Nidi, scuole, palestre e borghi storici, girandola di scadenze dai bandi Pnrr***

Pnrr: fuoco di scadenze per gli enti locali, in particolare sulla scuola. [Il quadro completo è offerto da Anci con una ricognizione delle principali linee di intervento](#), con scadenze e aggiornamenti sullo stato di attuazione. Tre i focus: investimenti attivi, per i quali è già pubblicato il decreto attuativo o il bando; investimenti in corso di attivazione, per i quali è disponibile una bozza di decreto; investimenti non attivi, dove mancano le procedure attuative.

Il 24 gennaio scade il bando per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie, la cui misura prevede la riqualificazione di almeno 200 beni. L'avviso pubblicato dall'agenzia per la Coesione territoriale destina 250 milioni a progetti fino a 2,5 milioni.

L'8 febbraio scade il bando nuove scuole: la misura, diretta a Comuni e Unioni, Città metropolitane, Province ed enti di decentramento regionale, mira a intervenire su circa 195 edifici scolastici, per un totale di oltre 410mila mq. Il 14 febbraio scade l'avviso pubblico sull'economia circolare i cui interventi sono proposti dai Comuni e realizzati dalle imprese di gestione dei rifiuti.

Ancora sulla scuola, la data del 28 febbraio è cruciale per i bandi asili, mense e palestre. La misura mira alla messa in sicurezza o nuova costruzione di asili nido e scuole dell'infanzia per potenziare l'offerta nella fascia di età 0-6 anni, per creare 264.480 nuovi posti, migliorare la qualità del servizio, facilitare il lavoro

femminile e incrementare la natalità. Stessa scadenza per l'investimento «1.2 Piano di estensione del tempo pieno e mense (0,96 miliardi)», che persegue l'attuazione graduale del tempo pieno anche attraverso la costruzione o la ristrutturazione degli spazi delle mense per circa mille edifici entro il 2026.

Ancora, scade il 28 febbraio l'avviso per l'investimento «1.3 Potenziamento infrastrutture per lo sport a scuola» (300 milioni), per favorire le discipline sportive dalle prime classi delle primarie. Obiettivo costruire o adeguare circa 400 edifici.

Da ultimo nel capitolo scuola l'investimento «3.3 Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica (3,9 miliardi)» prevede la messa in sicurezza di una parte degli edifici scolastici, favorendo una riduzione dei consumi energetici. La realizzazione delle opere avverrà sotto la responsabilità degli enti locali proprietari degli edifici scolastici pubblici; il ministero curerà in dettaglio l'iter autorizzativo, il monitoraggio e la rendicontazione fattuale e finanziaria degli interventi. Le regioni dovranno individuarli entro il 22 febbraio.

Su parchi e giardini storici la data è il 15 marzo per l'Avviso ai piccoli Comuni singoli o aggregati fino a 5mila abitanti nei quali sia presente un borgo storico. Ci sono due linee di azione con 420 milioni a 21 borghi individuati dalle Regioni, e 580 milioni ad almeno 229 borghi selezionati con avviso pubblico ai Comuni.

Il 18 marzo scadrà l'avviso pubblico per la presentazione di «Proposte di intervento per la promozione dell'eco-efficienza e riduzione dei consumi energetici nelle sale teatrali e nei cinema, pubblici e privati», per di 200 milioni di euro.

Infine, nell'elenco delle scadenze in corso ci sono: marzo 2022 (130 giorni dalla pubblicazione del DL 152) per la presentazione dei Piani Urbani Integrati da parte delle Città metropolitane; 31 marzo per la presentazione al ministero dell'Interno delle richieste per le risorse aggiuntive stanziata dalla legge di Bilancio per azioni di rigenerazione urbana (300 milioni); 13 aprile per la presentazione dei progetti isole verdi, concentrati su 19 piccole isole, «laboratorio» per lo sviluppo di modelli «100% green» e auto-sufficienti.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022*

*Autore: Patrizia Ruffini*

### ***Limiti agli affidamenti diretti, enti alla prova delle semplificazioni***

Molti enti locali hanno già approvato o stanno predisponendo sia il bilancio di previsione 2022/2024 che la programmazione dei lavori e delle forniture di beni e servizi che intendono effettuare nel triennio/biennio di riferimento. A tal fine, il limite da considerare per inserire un lavoro o un acquisto nei documenti di programmazione è disciplinato dall'articolo 21 del codice dei contratti e dal decreto Mit 16 gennaio 2018 n. 14. Il riferimento è alle soglie stabilite dall'articolo 36, comma 2, lettera a) del Dlgs 50/2016, ovvero 40.000 euro per le forniture e 100.000 euro per i lavori e trova i suoi fondamenti nel concetto che tutto ciò che si pone al di sopra dei limiti per l'affidamento diretto sia oggetto di selezione tra i vari operatori economici e ciò debba rappresentare un procedimento trasparente e noto sin dalla fase programmazione. Se lo spirito della norma è questo, lo stesso andrebbe comunque reso armonico con il principio di semplificazione che sta permeando l'attività del legislatore.

Sappiamo infatti come, alla luce dei due decreti semplificazioni, le soglie per l'affidamento diretto siano state ampiamente modificate ed elevate da ultimo dall'articolo 51, comma 1, del DI 77/2021 (decreto Pnrr – 139.000 euro per le forniture e 150.000 euro per i lavori) che ha modificato l'articolo 1, comma 1, del DI 76/2020. Affidamenti per i quali continuano comunque ad applicarsi i principi di cui all'articolo 30 del Dlgs 50/2016 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità e pubblicità).

La modifica normativa introdotta si applicherà a tutti i provvedimenti di avvio del procedimento relativi agli investimenti pubblici da attuare sia nei settori ordinari dei contratti pubblici che in quelli relativi agli interventi finanziati con risorse afferenti al Pnrr e al Pnc e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei adottati entro il termine del 30 giugno 2023, in deroga a quanto previsto dagli articoli 36, comma 2 e 157, comma 2 del Codice. Anche l'aspetto motivazionale del provvedimento, richiesto in ogni azione amministrativa dall'articolo 3 della legge 241/1990 e dalle linee guida Anac n. 4, viene apparentemente semplificato dall'eliminazione del termine «adeguata motivazione» decisa dal legislatore, sebbene si ritenga che il provvedimento vada contestualizzato dal Rup rispetto agli obiettivi prioritari più volte rimarcati in questi tempi (ripresa economica, tutela della salute dei lavoratori e dei cittadini eccetera).

Proprio per tale motivo, l'intento di semplificazione risulterebbe maggiormente raggiunto se fossero esplicitamente ridotti anche tutti gli adempimenti previsti fino al nuovo limite soglia temporaneo, quali, ad esempio:

- 1) inserimento della procedura negli atti di programmazione;
- 2) pubblicazione sul sito dell'amministrazione che ha programmato la spesa;
- 3) acquisizione del Cig semplificato (o smartCig) e gli obblighi di acquisto centralizzati per alcune tipologie di beni/servizi;
- 4) avvisi sui risultati della procedura di affidamento.

Per quanto riguarda le procedure contabili, si rende altresì necessario un aggiornamento del p. 4/2 allegato al Dlgs 118/2011, che fa riferimento alle soglie ex articolo 36, comma 2, lettera a), del Codice quale limite al di sotto del quale la costituzione del fondo pluriennale vincolato è ammessa solamente in presenza di una obbligazione giuridicamente perfezionata e per gli importi a essa riferita. La conseguenza è che non è possibile far confluire nel Fpv le somme a disposizione dei quadri economici delle opere pubbliche, per le quali il perfezionamento dell'obbligazione potrebbe non avvenire mai. In forza delle modifiche del Dm 1° marzo 2019, le sole procedure che consentono la prenotazione dell'intero quadro economico sono la procedura negoziata o la procedura aperta. Procedure che, alla luce dei decreti semplificazione, non vengono più utilizzate per appalti inferiori alle soglie per l'affidamento diretto, non potendo assegnare il valore di procedura negoziata all'affidamento diretto che discende dal confronto di più preventivi disposto ai sensi del DI 76/2020 (Tar Campania, sentenza n. 2725/2021) Il paradosso è che, mentre negli affidamenti

dei contratti pubblici si va verso una semplificazione, nelle correlate procedure contabili si corre il rischio di un pericoloso rallentamento derivante dal fatto di non poter creare il Fpv per tutto il quadro economico delle opere pubbliche di importo inferiore a 150.000 euro (ma solo dei lavori, una volta affidati). I tempi sarebbero maturi per una rivisitazione delle regole contabili che accolga lo spirito di semplificazione e consenta di generare il Fpv con regole più semplici e chiare, senza quelle numerose eccezioni che lo fanno ritenere non adeguato agli obiettivi del legislatore.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022*

*Autori: Daniela Ghiandoni ed Elena Masini*

### ***Ok alla progettazione anche prima dell'inserimento nel programma dei lavori pubblici, aumentano le deroghe per il Pnrr***

Gli enti locali possono affidare l'attività di progettazione, richiesta per la partecipazione ai bandi, anche in mancanza della previsione dell'opera nel programma delle opere pubbliche. La deroga è arrivata con l'articolo 6-bis, in sede di conversione del DL 152/2021, il decreto attuativo del Pnrr.

La normativa vigente in tema di progettazione prevede che le spese riferite al livello minimo, richiesto per l'inserimento di un intervento nel programma triennale dei lavori pubblici e nell'elenco annuale, siano iscritte nel bilancio di previsione prima dello stanziamento riguardante l'opera cui la progettazione si riferisce. Per poter contabilizzare la progettazione al titolo 2 della spesa, l'ente deve indicare, nel Documento unico di programmazione, l'investimento a cui è destinata e il suo finanziamento. Con il successivo inserimento dell'opera nel programma dei lavori pubblici, l'ente iscrive in bilancio i relativi stanziamenti complessivi, ai quali imputa la spesa di progettazione riferita ai livelli successivi a quello minimo (definitiva ed esecutiva).

Al fine di promuovere la massima partecipazione ai bandi di assegnazione delle risorse, destinate alla realizzazione di opere pubbliche con riguardo al Pnrr o al Piano nazionale per gli investimenti complementari, l'articolo 6-bis del DL 152/2021 permette agli enti di affidare la progettazione, richiesta per la partecipazione agli avvisi e ai bandi per il Pnrr, senza dover inserire la relativa

opera nei documenti di programmazione di cui all'articolo 21 del codice dei contratti pubblici disciplinante il programma delle opere.

Nell'elenco delle semplificazioni contabili per il Pnrr già approvate c'è anche la possibilità, fino al 2026, di iscrivere in bilancio i finanziamenti di derivazione statale ed europea anche in esercizio provvisorio o nella gestione provvisoria.

Ulteriore semplificazione per il Piano attiene alla possibilità di accertare le risorse del Pnrr e del Pnc sulla base della deliberazione formale di riparto o assegnazione del contributo a favore dell'amministrazione, ciò senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità previsti (articolo 15, comma 4, del Dl 77/2021).

Fra le deroghe c'è pure la possibilità per gli enti di utilizzare le quote vincolate non impegnate, che a fine anno confluiscono nel risultato di amministrazione, anche se sono in disavanzo, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 145/2018 (articolo 15, comma 3, del Dl 77/2021).

Per favorire il tempestivo avvio ed esecuzione dei progetti, poi, le amministrazioni centrali titolari degli interventi Pnrr possono chiedere, nell'ambito delle risorse disponibili, anticipazioni da destinare ai soggetti attuatori (articolo 15, comma 4-bis del Dl 77/2021).

Infine, con riferimento alle risorse del Pnrr, gli enti territoriali creano appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione (o del bilancio finanziario gestionale), al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico (Dm 11 ottobre 2021).

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022*

*Autori: Patrizia Ruffini*

## *Gestione del Territorio*



## ***Enti, guida per accedere ai fondi***

Un supporto tecnico dall'Anac per sostenere i piccoli comuni che beneficeranno del Fondo concorsi di progettazione e di idee del Pnrr: l'Autorità ha infatti elaborato un bando tipo recante le indicazioni per il disciplinare di gara telematico.

Il documento è finalizzato principalmente a rilanciare e accelerare il processo di progettazione nei comuni delle Regioni Umbria, Marche, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, nonché in quelli ricompresi nella mappatura delle aree interne, in vista dell'avvio del ciclo di programmazione 2021/2027 dei fondi strutturali e del Fondo per lo sviluppo e la coesione e della partecipazione ai bandi attuativi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il bando tipo dell'Anac, in particolare, recepisce le norme del Dm 148/2021, attuativo della disciplina di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni, e richiama i principi generali che sono alla base del corretto utilizzo degli strumenti telematici.

Particolare attenzione viene data al tema del malfunzionamento della piattaforma: nel documento si stabilisce che, in caso di mancato funzionamento della piattaforma o di malfunzionamento, con l'obiettivo di assicurare la massima partecipazione, la stazione appaltante può disporre la sospensione del termine di presentazione delle offerte per un periodo di tempo necessario a ripristinare il normale funzionamento della piattaforma e la proroga dello stesso per una durata proporzionale alla durata del mancato o non corretto funzionamento, tenuto conto della gravità dello stesso, ovvero, se del caso, può disporre di proseguire la gara in altra modalità, dandone tempestiva comunicazione sul proprio sito istituzionale.

Per partecipare ai concorsi, i concorrenti dovranno essere in possesso di sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (Spid), di un domicilio digitale e un certificato di firma digitale. Le proposte progettuali dovranno perseguire uno dei seguenti obiettivi: la transizione verde dell'economia locale; la trasformazione

digitale dei servizi; la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; lo sviluppo armonico del territorio anche dal punto di vista infrastrutturale; lo sviluppo turistico; la ricerca e innovazione sociale; la cura della salute; il miglioramento dei servizi per l'infanzia.

*Fonte: Italia Oggi n. 17 del 21/01/2022 pag. 37*

*Autore: Andrea Mascolini*

## ***Gare, l'immobiliare di Cassa depositi (Cdpi) svincolata dal codice appalti: non è un organismo pubblico***

La società di Cassa depositi e prestiti che gestisce i fondi di investimento immobiliare (Cdpi) non è un organismo pubblico e come tale non è tenuta ad applicare le procedure di gara previste dal codice appalti per scegliere le imprese a cui affidare i contratti. La precisazione, non di poco conto, visto che Cdpi è spesso promotrice di appalti rilevanti, arriva dalla Corte di cassazione, che ha ribaltato la decisione del Consiglio di Stato secondo cui, invece, Cdpi Sgr avrebbe avuto i caratteri di una stazione appaltante pubblica e dunque avrebbe dovuto rispettare i paletti del codice.

La sentenza con cui la Corte rimette mano alla questione della qualificazione di Cdpi ai fini del codice appalti, negandole i connotati di organismo di diritto pubblico e rendendo più agevole il compito di andare a caccia di imprese per i propri lavori, è stata depositata dalla Corte mercoledì 18 gennaio ([sentenza n. 1494/2022](#))

La pronuncia nasce dal ricorso promosso dall'impresa Pessina esclusa da una gara del 2018 per l'affidamento del secondo lotto dei lavori di ristrutturazione di un grande progetto di riqualificazione immobiliare a Bergamo: la riconversione delle ex Caserme Montelungo Colleoni in campus e spazi per l'università su progetto (assegnato con concorso internazionale) dello studio italo-spagnolo Barozzi-Veiga.

La sentenza, molto articolata, ripercorre tutte le tappe della normativa e della giurisprudenza italiana ed europea, chiarendo che «ai fini della qualificazione di un soggetto come organismo di diritto pubblico, è necessario che ricorrano cumulativamente tutte le condizioni prescritte dalla direttiva, sicché non risulta sufficiente che un'impresa sia stata istituita da un'amministrazione aggiudicatrice o che le sue attività siano finanziate con mezzi finanziari derivanti dalle attività dalla stessa esercitate». È questo, in una brutale sintesi, il motivo per cui i giudici della Cassazione non condividono «la qualificazione della Cdpi come organismo di diritto pubblico, operata dal giudice amministrativo sulla base della mera costituzione della società ad opera della Cassa Depositi e

Prestiti, che ne detiene la partecipazione di maggioranza, e dell'assegnazione alla stessa del compito di gestire fondi d'investimento immobiliare».

Il motivo è che, a ben guardare, Cdpi opera «in un settore contraddistinto dall'esistenza di una pluralità di soggetti in competizione tra loro, offrendo al pubblico degli investitori qualificati servizi d'investimento non diversi da quelli prestati dagli altri operatori, sulla base delle medesime regole cui sono assoggettati questi ultimi, e perseguendo obiettivi di rendimento la cui preventiva fissazione esclude, in linea di massima, la possibilità di lasciarsi guidare, nell'esercizio della propria attività, da considerazioni diverse da quelle economiche».

La sentenza riconosce che lo scopo ultimo dell'operazione «risponde indubbiamente ad un interesse generale, costituito dalla valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare pubblico, ma tale obiettivo viene realizzato ricorrendo ad uno strumento giuridico, quale il fondo d'investimento immobiliare, che prevede l'acquisizione d'immobili individuati dagli stessi gestori con l'utilizzazione di risorse economiche reperite sul mercato attraverso l'offerta di quote agli investitori, cui dev'essere assicurata un'adequata remunerazione, non diversamente da quanto accadrebbe in un'operazione d'investimento immobiliare posta in essere dal gestore di un fondo privato».

La conclusione allora è che «ai fini dell'affidamento di lavori, servizi o forniture» Cdpi «non può pertanto considerarsi tenuta, nella scelta del contraente, al rispetto dei procedimenti di evidenza pubblica, con la conseguenza che le relative controversie restano sottratte alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 21/01/2022*

*Autore: Mauro Salerno*

***Raggruppamenti, resta vietata la sostituzione con aggiunta di imprese dopo l'aggiudicazione***

La modifica della composizione del raggruppamento temporaneo di imprese nella fase di esecuzione dell'appalto, nei casi in cui è prevista dalle norme di riferimento, è consentita a condizione che si realizzi all'interno del raggruppamento stesso, e cioè senza l'ingresso di soggetti estranei rispetto alla composizione originaria. Ha riaffermato di recente questo principio il [Tar Sicilia, Sez. I, n.1 del 3 gennaio 2022](#), che ha ripreso gli indirizzi da ultimo sanciti dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con le pronunce n. 9 e 10 del 27 maggio 2021.

La sentenza del giudice amministrativo offre peraltro l'occasione per fare il punto su una questione di grande rilievo sotto il profilo operativo, sia con riferimento al quadro normativo vigente che nella prospettiva di possibili modifiche legislative.

### ***Il fatto***

L'Anas aveva indetto una procedura ristretta per l'affidamento di un accordo quadro per l'esecuzione dei lavori di risanamento strutturale di arterie stradali. La gara veniva affidata a un raggruppamento temporaneo di imprese, ma in corso di esecuzione dell'appalto l'impresa mandataria veniva posta in un primo momento in concordato preventivo e successivamente il tribunale fallimentare l'autorizzava a sciogliersi dai contratti di appalto in corso di esecuzione. In considerazione di questa circostanza sopravvenuta le imprese mandanti manifestavano la loro disponibilità a subentrare nelle obbligazioni e nelle prestazioni della mandataria. L'Anas a sua volta accoglieva tale istanza, specificando che il ruolo di mandataria doveva essere assunto da una delle imprese mandanti già componenti del raggruppamento temporaneo.

Ad esito di queste interlocuzioni veniva presentato il raggruppamento nella sua composizione rinnovata, che vedeva effettivamente quale mandataria una delle imprese precedentemente mandanti, ma nel contempo l'aggregazione in qualità di mandante di un'impresa estranea alla originaria composizione. Questa nuova aggregazione veniva approvata dall'Anas, che con apposito provvedimento autorizzava la variazione del raggruppamento nei termini proposti. Questo provvedimento autorizzatorio veniva impugnato da un concorrente che aveva partecipato alla procedura di gara.

Il motivo di ricorso si incentrava sulla circostanza che in caso di fallimento della mandataria l'articolo 48, comma 17 del Dlgs 50/2016 non consentirebbe l'ingresso nel raggruppamento di nuovi soggetti, permettendo unicamente il subentro nel ruolo di mandataria di una delle originarie mandanti. Inoltre il ricorrente sollevava due eccezioni preliminari, relative a un presunto difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e a una carenza di interesse del ricorrente per mancata impugnazione del provvedimento di aggiudicazione.

### ***Le questioni preliminari***

Entrambe le eccezioni preliminari sono state respinte dal Tar Sicilia. Con riferimento alla prima, il ricorrente aveva sostenuto il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in relazione al fatto che la vicenda relativa alla modifica del raggruppamento temporaneo è intervenuta nella fase esecutiva del contratto di appalto, e come tale rientrerebbe nella giurisdizione del giudice ordinario. Questa ricostruzione è stata respinta, in quanto la suddetta modifica, pur essendo intervenuta nella fase esecutiva, potrebbe avere effetti sull'intervenuto affidamento del contratto, posto che il ricorrente potrebbe conseguire l'aggiudicazione in virtù del meccanismo dello scorrimento della graduatoria. Da ciò discende la devoluzione della relativa controversia alla cognizione del giudice amministrativo, tenuto anche conto del fatto che quando l'ente appaltante opera, sia pure nella fase esecutiva, con provvedimenti di natura autoritativa - come nel caso di specie - la giurisdizione su tali provvedimenti non può che essere in capo al giudice amministrativo.

Quanto alla seconda eccezione preliminare, relativa alla carenza di interesse conseguente alla mancata impugnazione del provvedimento di aggiudicazione, il giudice amministrativo puntualizza che tale mancata impugnazione non ha alcun rilievo nella controversia in oggetto. Tale controversia infatti riguarda l'autorizzazione dell'Anas alla modifica soggettiva del raggruppamento, cosicché l'interesse all'azione in capo al ricorrente consegue a un provvedimento autonomo, distinto e successivo rispetto all'aggiudicazione, e prescinde quindi da quest'ultima e di conseguenza anche dalla necessità di un'impugnativa della stessa.

### ***La modifica del Rti: i limiti sanciti dall'Adunanza Plenaria***

Il Tar Sicilia richiama i principi sanciti dall'Adunanza Plenaria in merito ai limiti di modificabilità del raggruppamento temporaneo. In particolare, ricorda la ratio posta alla base della regola generale dell'immodificabilità, riconducibile a una

duplice esigenza: da un lato, evitare che la stazione appaltante stipuli il contratto e abbia a che fare nella fase esecutiva con un soggetto del quale non abbia potuto compiutamente verificare i requisiti; dall'altro, tutelare la par condicio dei concorrenti evitando modifiche tarate sull'andamento della gara o del rapporto contrattuale.

Tuttavia la stessa Adunanza Plenaria ha offerto una lettura funzionale al principio della immodificabilità, introducendo una deroga per l'ipotesi in cui la modifica operi in riduzione e non in aggiunta o in sostituzione, escludendo quindi ingressi di soggetti esterni nel raggruppamento. Infatti solo l'aggiunta di soggetti estranei alla originaria composizione del raggruppamento rappresenterebbe una violazione dei generali principi di trasparenza e di buon andamento dell'amministrazione, poiché altererebbe l'ordinato svolgimento della gara.

Secondo l'Adunanza Plenaria questa impostazione troverebbe riscontro anche nella normativa europea. In particolare, la stessa Direttiva 24/2014 al Considerando 110 prevede che l'aggiudicatario non debba essere sostituito da un diverso operatore economico, né subire modifiche soggettive nel caso in cui si tratti di un raggruppamento di imprese. Tuttavia il medesimo Considerando contiene anche un'apertura in relazione a specifiche situazioni, prevedendo che l'aggregazione tra imprese possa subire modifiche dovute a riorganizzazioni aziendali, incorporazioni, fusioni, acquisizioni o situazioni di insolvenza. In questi casi non è necessario che si faccia luogo allo scioglimento del rapporto contrattuale in essere e all'indizione di una nuova gara. L'Adunanza Plenaria dà quindi una lettura funzionale a questa previsione dell'ordinamento comunitario, ritenendo che possa essere letta nel senso di vietare le aggiunte e le sostituzioni nell'ambito del raggruppamento, ma non quelle modifiche che si esauriscono nella semplice uscita di uno o più componenti.

Dall'insieme di queste considerazioni deriva la conclusione dell'Adunanza Plenaria. La deroga al principio dell'immodificabilità del raggruppamento temporaneo vale solo per l'ipotesi in cui le modifiche si limitino a una redistribuzione interna dei compiti tra i componenti dello stesso, dovuta alla necessità di far fronte a eventi imprevedibili incidenti sulle singole realtà aziendali (fusioni, incorporazioni, fallimenti, etc.), ferma restando la permanenza della capacità complessiva del raggruppamento di eseguire le

prestazioni. Il principio dell'immodificabilità opera invece in tutta la sua portata nel precludere l'ingresso di nuovi soggetti a integrazione della composizione originaria del raggruppamento.

### ***Il caso di specie***

Nel caso di specie è evidente che vi è stato l'ingresso di un nuovo soggetto nella compagine originaria, peraltro al fine di colmare un deficit di qualificazione che si era creato per il venir meno dell'originaria mandataria. Si è trattato quindi di una modifica "additiva", come tale illegittima in quanto in violazione del più volte richiamato principio dell'immodificabilità del raggruppamento.

Perché il principio di immodificabilità in relazione all'ingresso di nuovi soggetti? Le norme vigenti prevedono la possibilità di modificare il raggruppamento temporaneo, sia in fase di gara che in fase esecutiva, al ricorrere di determinate condizioni. La relativa disciplina è contenuta all'articolo 48 del D.lgs. 50/2016, che consente la modificazione nei seguenti casi:

- 1) sottoposizione della mandataria o di una delle mandanti a una procedura concorsuale (commi 17 e 18);
- 2) recesso di uno dei componenti del raggruppamento per esigenze organizzative dello stesso (comma 19).

Come evidenziato sopra, queste norme sono state lette dall'Adunanza Plenaria nel senso di sancire una modificabilità solo relativa, ammessa cioè esclusivamente con la sostituzione di un'impresa a un'altra all'interno del raggruppamento, restando invece precluso l'ingresso di un soggetto esterno. In realtà si tratta di una lettera restrittiva che non trova immediato riscontro nella lettera della norma.

Quanto alla ratio giustificatrice del principio dell'immodificabilità (o, meglio, della modificabilità relativa), come sopra illustrato essa viene ricondotta a due esigenze. La prima si riferisce alla necessità di evitare che la stazione appaltante si trovi di fronte a soggetti per i quali non ha posto in essere la dovuta attività di verifica dei requisiti. Necessità che sembra tuttavia possa essere agevolmente soddisfatta prevedendo che la modifica del raggruppamento sia comunque subordinata al riscontro positivo in merito alla sussistenza dei requisiti in capo al nuovo soggetto subentrante.



Più fondata appare invece la seconda esigenza, correlata al rispetto dei principi di par condicio e di trasparenza, che verrebbero lesi attribuendo una condizione di vantaggio al raggruppamento cui si darebbe la facoltà di modificare in corsa la sua composizione attraverso l'ingresso di un soggetto terzo. Ancorché questa seconda esigenza possa essere sostenuta da valide ragioni, c'è da chiedersi se essa non possa essere considerata recessiva rispetto a un'altra esigenza, anch'essa meritevole di grande attenzione, legata alla necessità di non interrompere la fase esecutiva di un appalto qualora si manifestino esigenze sopravvenute inerenti vicende interne alle imprese raggruppate che impongano la modifica del raggruppamento originario, anche con innesto di soggetti nuovi. In questo senso non appare irragionevole ipotizzare un ripensamento dell'indirizzo interpretativo dell'Adunanza Plenaria o anche, in prospettiva, una diversa formulazione delle norme che sanciscano in maniera esplicita la possibilità di modifica dei raggruppamenti temporanei anche con l'ingresso di nuovi soggetti, mantenendo gli ordinari presidi a tutela della qualificazione delle imprese subentranti.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 21/01/2022*

*Autore: Roberto Mangani*

***Appalti, contro i rincari spunta la compensazione alla francese***

Riesplode la questione dell'aumento dei prezzi delle materie prime nei cantieri degli appalti pubblici. E il governo stavolta sembra intenzionato a intervenire - con una norma da inserire nel decreto legge ristori che va oggi all'esame del Consiglio dei ministri - ascoltando le lamentele dell'associazione nazionale dei costruttori che considera la norma emergenziale varata sei mesi fa per il 2021 del tutto insufficiente a coprire gli aumenti e troppo farraginoso nella procedura di applicazione. La novità, che avrebbe convinto il governo a varare un meccanismo più strutturato e al tempo stesso più facile da applicare, è l'acuirsi del problema dei rincari in vista dell'avvio delle opere del Pnrr. Come evidenziato dal Sole 24 Ore del 18 gennaio, ora è esploso il tema dei bandi di gara sottocosto.

Una situazione perversa in cui - a causa del mancato adeguamento dei prezzi - l'iter di affidamento dell'opera parte già con un valore a base d'asta che l'Ance stima mediamente più basso rispetto ai costi reali del 12% e che in molti casi, soprattutto relativi a grandi opere ferroviarie, tocca punte del 20 per cento. Se già nel momento di avvio del percorso di gara e di definizione del prezzo - prima di vedere gli esiti della gara, prima di firmare il contratto di appalto, prima di conoscere il progetto definitivo, prima di avviare il cantiere - il costo dei materiali è già largamente sottostimato rispetto a quello reale, l'opera, anziché partire, è destinata a bloccarsi immediatamente. Senza parlare della difficoltà per l'impresa di presentare un'offerta con un prezzo credibile scommettendo al buio sulle variazioni dei prezzi.

L'argomento ha trovato ascolto al ministero delle Infrastrutture ed è cominciato il solito confronto, soprattutto con il Mef, per la messa a punto di una norma condivisa. L'altra novità di queste ore è che, proprio per superare queste difficoltà, sulla scena ha fatto irruzione una proposta dell'Ance di impostazione totalmente innovativa. È, in sostanza, un meccanismo stabile di revisione prezzi da inserire nel codice degli appalti, che prevederebbe un adeguamento continuo dei costi iniziali, applicando un coefficiente dato dal rapporto tra l'indice Istat relativo al mese di maturazione del Sal e il medesimo indice relativo al mese di presentazione dell'offerta. È, in sostanza, il modello di revisione prezzi applicato con soddisfazione di tutte le parti in Francia ma anche agli appalti della Banca mondiale. Nel sistema francese questo meccanismo ha permesso di adeguare i prezzi dei contratti del 24% per le strutture e opere di ingegneria in acciaio, del 14% per le manutenzioni stradali e del 9% per le fondazioni e opere geotecniche.

Un meccanismo oggettivo e flessibile, applicato lungo tutto l'arco di realizzazione dell'opera, consentirebbe di compensare i costi quando salgono, ma anche di ridurli quando, viceversa, scendono. Si ridurrebbero così i rischi di vedere una falsa partenza delle opere del Pnrr e si ridurrebbe la tensione intorno al problema dell'adeguamento dei prezzi. Tema su cui continua per altro la battaglia dell'Ance, con qualche risultato significativo atteso a breve dopo l'invito rivolto dal ministro delle Infrastrutture, Enrico Giovannini, alle principali stazioni appaltanti di adeguare i costi che formano il prezzo a base d'asta.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 21/01/2022*

*Autore: Giorgio Santilli*

***Subappalti, no all'abuso d'ufficio sui controlli delle partecipazioni***

Non può essere sanzionato per abuso d'ufficio il responsabile unico del procedimento che in un subappalto non ha rilevato il conflitto d'interessi tra le società coinvolte per effetto di una compartecipazione. A questa conclusione arriva la Cassazione con la sentenza 1606 della Sesta sezione penale che ha così annullato la condanna inflitta in primo grado e confermata in appello nei confronti di un Rup che aveva autorizzato un subappalto, procedura nella quale era poi stato accertato che il direttore dei lavori della società appaltatrice aveva una quota di compartecipazione nella ditta subappaltatrice.

La Cassazione, ricorda che, anche dopo la riforma dell'abuso d'ufficio arrivata nell'estate del 2020, la violazione di norme contenute in regolamenti può assumere rilevanza penale se queste contribuiscono a meglio specificare sul piano tecnico regole di condotta già definite dalla norma primaria. Secondo l'orientamento del Consiglio di Stato, poi, l'autorizzazione alla conclusione di un subappalto deve essere considerata come espressione di un pubblico potere e non come manifestazione di autonomia del soggetto contraente.

Tuttavia, per la Cassazione, l'articolo 10 del decreto legislativo 163 del 2006 che inquadra i compiti del responsabile unico, non prevede un obbligo di verifica sull'assetto societario della ditta subappaltatrice, «non essendo, peraltro, previsti correlati oneri di comunicazione a riguardo da parte della ditta appaltatrice alla stazione appaltante, nè, d'altra parte tale specifico obbligo di controllo si desume dalle condizioni previste per il rilascio dell'autorizzazione al subappalto».

Neppure può essere valorizzato nella prospettiva dell'accusa l'articolo 10 comma 1 , lettera r), del Dpr 207 del 2010, in base al quale il Rup deve vigilare sulla concessione di lavori pubblici, accertando il rispetto delle prescrizioni contrattuali: queste ultime infatti, ricorda ora la Cassazione, non coinvolgono in alcun modo l'assetto societario dell'impresa subappaltante.

Per la Cassazione così non hanno fondamento le motivazioni della Corte d'appello che si è limitata a riproporre la motivazione per cui «già solo il fatto che il subappalto andasse autorizzato, implica che poteva non esserlo» e che l'autorizzazione dipendeva dall'esito dei controlli che il Rup avrebbe dovuto eseguire.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Giovanni Negri*

## ***Abusi, in caso di inadempienza alla demolizione deve intervenire il Comune***

Se il diffidato non procede alla demolizione prevista dall'ordinanza, deve intervenire il Comune. È quanto emerge dalla [sentenza \(numero 25 del 2022\)](#) pronunciata dal Tar di Cagliari, relativa a un ricorso presentato da una donna contro il Comune di Olbia.

La vicenda inizia nel 2010 quando la proprietaria di un immobile e vicina della ricorrente effettua opere di demolizione e ricostruzione in ampliamento di un fabbricato su terreno adiacente a quello della vicina. Nell'opera, come ricostruisce il dispositivo, «apre fra l'altro, una veduta in affaccio sul muro di confine tra le due proprietà, in assenza di titolo edilizio e in violazione della distanza minima dal confine stabilita dal Piano di risanamento urbanistico relativo alla zona di riferimento, oltre tutto protetta da vincolo paesaggistico ministeriale».

Nel 2012 il dirigente del servizio controllo e prevenzione abusi del Comune dispone la demolizione delle opere ma, «tale ordinanza è rimasta sempre ineseguita, nonostante una prima nota di sollecito inviata dall'interessata in data 11 novembre 2015 e una seconda istanza-diffida inviata con Pec del 6 marzo 2020». Quindi il ricorso al Tar, notificato nel novembre 2020 con cui la ricorrente chiede «accertarsi l'illegittimità del silenzio in tal modo serbato dal Comune, con la conseguente condanna dello stesso a eseguire la predetta ordinanza di demolizione». Si costituisce in giudizio il Comune di Olbia che eccepisce «l'inammissibilità della domanda perché avente a oggetto il compimento di un'attività materiale, invece che l'adozione di atti formali».

Nell'ottobre del 2021 la difesa del Comune presenta la determinazione dirigenziale con cui «è stata avviata una procedura selettiva per la scelta dell'impresa cui affidare la materiale demolizione delle opere abusive». Quindi un rinvio «al fine di consentire la definizione della procedura amministrativa in atto». Poi il silenzio, «a eccezione di una nota del 5 gennaio 2022 con cui la ricorrente ha chiesto il passaggio della causa in decisione, poi effettivamente intervenuta all'esito dell'udienza camerale del 12 gennaio 2022».

Per i giudici amministrativi il ricorso nel merito è fondato, «vista l'intervenuta, ormai da tempo, scadenza del termine per provvedere sulle richieste dell'interessato». Risultato: il Tar accoglie il ricorso e «dichiara l'obbligo del Comune di Olbia di eseguire l'ordinanza di demolizione n. 26/2012 del 2 agosto 2012, mediante l'adozione degli atti e delle operazioni materiali all'uopo occorrenti, entro sessanta giorni dalla comunicazione in via amministrativa, o dalla notificazione a cura della parte ricorrente se anteriore, della presente sentenza». Non solo: «Nomina Commissario ad acta, per il caso di perdurante inadempimento del Comune nel termine sopra descritto, il Dirigente generale dell'Assessorato Enti Locali e Urbanistica della Regione Sardegna o suo delegato o supplente, che provvederà nei termini e alle condizioni descritti in motivazione». Quindi, condanna il Comune di Olbia alla rifusione delle spese di lite in favore della ricorrente, liquidate in euro 2.500,00 (duemilacinquecento/00), oltre al contributo unificato, nonché al pagamento del compenso eventualmente spettante al Commissario ad acta, liquidato in euro 1.500,00 (millecinquecento/00)».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Davide Madeddu*

## ***Casa, una pertinenza deve arrecare un'oggettiva utilità al bene principale***

Un'autorimessa distante 1,3 chilometri da un'abitazione non può essere considerata come pertinenza dell'abitazione stessa, in mancanza di altri indici oggettivi che dimostrino l'utilità arrecata dal preteso bene servente al bene principale. Infatti, il rapporto pertinenziale è concepibile se ne deriva un vantaggio per il bene principale e non è invece rilevante il vantaggio che il bene servente arrechi al proprietario del bene principale.

È quanto afferma l'Agenzia delle entrate nella risposta a interpello n. 33 del 19 gennaio 2022, la quale è un eccellente esempio per evidenziare quali sono le istanze di interpello che è meglio non sottoporre all'Agenzia (se la compravendita fosse stata stipulata senza interpello probabilmente nessuno si sarebbe messo a discettare su questa pertinenzialità).

Anche perché l'istante ce l'ha messa tutta per farsi dare una risposta negativa: ha affermato che l'appartamento da dotare è di sua proprietà solo per 1/6, che lo abita solo per nove mesi all'anno e che il percorso garage/abitazione viene compiuto con una bicicletta elettrica pieghevole.

L'Agenzia ha risposto affermando che la pertinenza è tale se arreca oggettiva utilità al bene principale e non al suo proprietario (Cassazione 11970/2018 e 5550/2021) e che la relativa prova compete al contribuente, la quale deve essere «valutata con maggior rigore rispetto alla prova richiesta nei rapporti di tipo privatistico» (Cassazione 25127/2009). E, inoltre, che vi deve essere “prossimità” tra il bene servente e il bene principale affinché il bene accessorio possa accrescere durevolmente e oggettivamente l'utilità dell'abitazione principale (circolari n. 38/E del 2005 e n. 18/E del 2013).

Puntando l'obiettivo sulla necessità che il contribuente dimostri la “oggettività” della situazione pertinenziale, l'Agenzia dunque ha nega la risposta positiva all'interpello, ritenendo carente la predetta prova; ma, evidentemente, si tratta di una probatio diabolica in quanto è abbastanza impossibile determinare, nel concreto, quale sia la linea di confine che, sotto il profilo del solo elemento della



distanza, oggettivamente separa un'autorimessa qualificabile come pertinenza da un'autorimessa che non può esserlo.

In un contesto cittadino ove parcheggiare un'auto acquista le fattezze di un miracolo, si accetta di avere un garage anche molto distante da casa, quando invece, in un contesto "normale", le autorimesse pertinenti sono solo quelle sotto casa.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Angelo Busani*

## ***Appalti, per tecnici di Palazzo Chigi incentivo del 2% in versione «slim»***

Per i tecnici della presidenza del Consiglio l'incentivo del 2% previsto dal codice appalti per i tecnici interni della Pa sarà in versione "slim". Dal [regolamento pubblicato in Gazzetta](#) (approvato a novembre ma registrato solo il 10 gennaio scorso) si ricava infatti che l'incentivo spettante per l'appalto di lavori servizi e forniture sarà pari al 2% dell'importo dei lavori (servizio o fornitura) solo fino a un valore di 5 milioni; poi il tasso si riduce all'1,8% per la quota che eccede i cinque milioni e arriva a 10 milioni, scendendo poi all'1,5% per la parte di importo inclusa tra i 10 e i 20 milioni di euro. Infine, il tasso per calcolare il bonus si dimezza all'1% per la l'intera parte che eccede i 20 milioni.

L'incentivo non è dovuto nei casi di affidamento diretto o per somma urgenza, adesione a una convenzione Consip o informale consultazione del mercato. Per i lavori la somma viene ripartita nel seguente modo: una quota tra il 25-35% va al Rup e al personale tecnico e amministrativo di supporto; una quota del 5-10% va agli incaricati della verifica dei progetti, della programmazione della spesa per investimenti, della predisposizione e del controllo delle procedure di bando; una quota del 25-35% va al direttore dei lavori e al personale tecnico che lo assiste. Infine una quota del 20-30% va al tecnico incaricato del collaudo tecnico-amministrativo e al collaudatore statico.

Per i servizi e le forniture la somma viene ripartita nel seguente modo: una quota tra il 25-45% va al Rup e al personale tecnico e amministrativo di supporto; una quota del 5-10% va agli incaricati della programmazione della spesa per investimenti e gli incaricati della predisposizione e del controllo delle procedure di bando; una quota del 25-45% va al direttore dell'esecuzione contrattuale (e collaboratori) e all'incaricato della verifica di conformità. Le esatte percentuali per ciascuna funzione svolta, all'interno delle forchette indicate, vengono specificate nei provvedimenti di incarico e dipendono dalla complessità del lavoro, servizio o fornitura da realizzare e dal grado di responsabilità e della durata dell'incarico. Per i servizi con carattere di ripetitività si applica un taglio dell'incentivo in base a criteri previsti in sede contrattuale.

Eventuali modifiche o varianti l'incentivo viene ricalcolato in base ai nuovi importi che ne risultano, senza tuttavia poter superare il tetto massimo del 2% totale. Tuttavia, in caso di modifiche al progetto derivanti da errori progettuali il compenso per il direttore dei lavori viene riconosciuto solo se il direttore non coincide con il progettista autore degli errori progettuali. Stessa cosa per Rup: il compenso non viene corrisposto e il Rup coincide con il validatore.

In caso di un allungamento dei tempi «imputabile al soggetto incaricato» si applica un taglio dell'1% dell'incentivo per ogni settimana di ritardo (o frazione di settimana superiore a tre giorni). Se il taglio supera il 20% dell'importo inizialmente spettante l'incarico viene revocato e il bonus si perde integralmente. L'incarico può inoltre essere revocato se il tecnico incaricato «risulti responsabile» di: violazioni degli obblighi previsti dalla legge, dalla contrattazione collettiva di lavoro e dal codice di comportamento; errori, omissioni o negligenze tali da determinare aumenti dei costi previsti nel quadro economico o danni per la Presidenza del Consiglio.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autore: M.Fr.*

## ***Gare, il Consiglio di Stato amplia la valutazione di equivalenza dei prodotti offerti***

L'equivalenza del prodotto offerto a quello indicato nelle specifiche tecniche della legge di gara deve essere provata dall'operatore economico e non può essere demandata alla stazione appaltante, fatta salva l'ipotesi di prodotti comunemente presenti sul mercato e di utilizzo comune, nel qual caso la stazione appaltante può autonomamente valutare se, nonostante la difformità rispetto a quanto richiesto dalla legge di gara, il prodotto offerto possa essere comunque considerato equivalente. Diversamente opinando, si violerebbe l'articolo 68, comma 2, del codice dei contratti pubblici ( «Le specifiche tecniche devono garantire pari accesso agli offerenti e non devono comportare la creazione di ostacoli ingiustificati all'apertura dei contratti pubblici alla concorrenza»). Lo ha stabilito il Consiglio di Stato con la [sentenza 7 gennaio 2021, n.65](#) secondo cui «il principio di equivalenza deve essere applicato considerando la tipologia di prodotto previsto in sede di gara ed offerto come equivalente, in ragione della sua complessità e, quindi, della possibilità per la Commissione di evincere con immediatezza tale equivalenza».

### ***La sentenza di Palazzo Spada***

La vicenda trae origine dall'esito della gara indetta dall'Azienda ospedaliera di Cuneo per l'affidamento servizio di lavaggio, noleggio, distribuzione raccolta di biancheria per una durata di 36 mesi ed un valore complessivo di 4.35 milioni. L'aggiudicazione era stata impugnata dall'impresa seconda classificata dinanzi al Tar Piemonte che, al fine di decidere, aveva ritenuto necessaria la nomina di un verificatore per valutare la conformità dell'offerta ai requisiti del capitolato. Il verificatore, dopo aver raccolto le controdeduzioni dei verificatori di parte, aveva asseverato che «il prodotto risulta pienamente conforme alle richieste del capitolato per alcune proprietà, non conforme per altre proprietà» con la precisazione che «la differenza è minima, verosimilmente trascurabile». Nonostante tale valutazione, il Tar aveva annullato la gara con il rilievo che «il giudizio di equivalenza – non effettuato dalla Commissione di gara e in assenza della produzione di documentazione, da parte del concorrente – sarebbe stato illegittimamente rimesso al solo giudice amministrativo». Tesi che non ha colto nel segno.

Il Consiglio di Stato ha confermato l'orientamento secondo il quale:

- la commissione di gara può effettuare la valutazione di equivalenza anche in forma implicita, ove dalla documentazione tecnica sia desumibile che rispondenza del prodotto al requisito previsto dalla lex specialis, fermo restando che, una volta che la commissione abbia proceduto in tal senso, tale valutazione può essere inficiata solo qualora se ne dimostri l'erroneità (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 25 marzo 2020, n. 7404;);
- negli appalti di fornitura, la produzione in sede di offerta delle schede tecniche dei prodotti è generalmente ritenuta idonea a consentire alla stazione appaltante lo svolgimento del giudizio di idoneità tecnica dell'offerta e di equivalenza dei requisiti del prodotto offerto alle specifiche tecniche (Consiglio Stato, Sez. V, sentenza 25 marzo 2020, n. 2093);
- la valutazione di equivalenza trova un oggettivo e invalicabile limite nella sostanziale difformità del bene offerto rispetto alle caratteristiche tecniche richieste, circostanza che giustifica l'esclusione dalla gara (Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 29 marzo 2018, n. 2013).

Principi che l'Alto Collegio ha ribadito con la sentenza n. 8315 del 13 dicembre 2021, che ha respinto l'appello proposto dalla società seconda classificata che aveva denunciato la non conformità della fornitura offerta dall'impresa aggiudicataria rispetto alle specifiche tecniche previste nel capitolato di gara.

### ***Giurisprudenza oscillante***

L'orientamento evocato dalla pronuncia in narrativa non è unanimemente condiviso. Basta citare la sentenza del Consiglio di Stato n. 2991 dell' 8 maggio 2019 secondo cui le caratteristiche tecniche dei beni oggetto della prestazione d'appalto, una volta definite all'interno della lex specialis di gara, «diventano vincolanti ed immodificabili non solo per gli operatori economici che intendano partecipare alla procedura concorrenziale, dovendo ad esse conformare il contenuto delle proprie offerte, ma pure per la stessa stazione appaltante». Senza considerare che in tal senso si era espressa la giurisprudenza risalente all'abrogato codice degli appalti (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 11 luglio 2016, n. 3029: il principio di equipollenza vincola l'amministrazione solo qualora il bando di gara, il capitolato d'onere o i documenti complementari dettagliatamente menzionano un marchio, un brevetto o un tipo, un'origine o

una produzione specifica che avrebbero come effetto di favorire o eliminare talune imprese o taluni prodotti).

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autore: Pietro Verna*

## ***Procedura negoziata senza pubblicazione di bando, dopo l'invito possibile una modificazione soggettiva***

La modificazione soggettiva dell'appaltatore successiva alla presentazione della manifestazione di interesse, nella procedura negoziata senza pubblicazione di bando, non rende illegittima la presentazione dell'offerta e la stessa partecipazione visto che l'immodificabilità soggettiva opera solo dopo la presentazione dell'offerta. In questo senso la statuizione del Tar Veneto, sez. I, espressa con [sentenza n. 59/2022](#).

### ***La questione***

Nel caso trattato dal giudice veneto la ricorrente impugna l'aggiudicazione della «procedura negoziata senza previa indizione di gara ai sensi dell'art. 1 comma 2 lett. b) del decreto legge n. 76 del 2020 (...) per l'affidamento del servizio di sostituzione, ormeggio disormeggio pontoni e passerelle del servizio TPL di navigazione (...) nelle forme dell'accordo quadro così come definito dall'art. 54 del D. Lgs n. 50 del 2016». Secondo la tesi demolitoria l'aggiudicatario risultava diverso dal soggetto che – manifestato l'interesse alla partecipazione alla procedura – risultava invitato al procedimento di gara. Più nel dettaglio il ricorrente «lamenta che, nella fase preliminare di manifestazione di interesse, il costituendo R.T.I. annoverava tra le altre, quale mandante» una diversa Srl e che «tale società non figurerebbe nella composizione definitiva del raggruppamento aggiudicatario». Per ciò solo, secondo la censura, tale raggruppamento avrebbe dovuto essere escluso dalla competizione in quanto "soggetto" diverso da quello che, originariamente, ha manifestato l'interesse a partecipare alla competizione. Ciò perché deve ritenersi preclusa « la partecipazione alla procedura da parte di tale operatore economico, ritenendo vietata qualsiasi modificazione del raggruppamento temporaneo anche se precedente il momento di presentazione dell'offerta».

### ***La sentenza***

Secondo il giudice l'assunto è infondato. A dimostrazione di quanto, in sentenza si valorizza la particolare struttura della procedura negoziata (compresa, evidentemente, quella emergenziale di cui al DL 76/2020 e successive modifiche). La procedura in argomento è strutturata «in due fasi

(manifestazione d'interesse – presentazione dell'offerta), le quali», puntualizza il giudice veneto, «ancorché congiunte da un nesso di stretta consequenzialità e di strumentalità (tra la fase di prequalifica e la formulazione dell'offerta), sono, pur tuttavia, autonome». Alla luce di questa premessa si rimarca come sola la fase della presentazione delle offerte costituisca il frangente «in grado di instaurare una relazione giuridicamente rilevante tra l'operatore economico e la stazione appaltante, facendo acquisire al primo la qualità di partecipante alla procedura ossia di soggetto che, mediante la presentazione dell'offerta, assume un effettivo e concreto impegno nei confronti della stazione appaltante, anche sotto l'aspetto della propria composizione soggettiva (cfr. T.A.R. Friuli Venezia Giulia, 23 luglio 2018, n. 259)».

La fase della "semplice" manifestazione di interesse, di proporsi come potenziale partecipante alla competizione, non è in grado di instaurare questo vincolo imprescindibile per la prosecuzione in gara.

L'epilogo, della sentenza, è nel senso che «nella perdurante assenza di una norma positiva che precluda la modificazione della composizione dei raggruppamenti temporanei prima della presentazione dell'offerta (o meglio, in caso di procedure ristrette o negoziate, nel momento compreso tra la fase di prequalificazione e quella di gara)» porta all'affermazione secondo cui «il principio di immodificabilità soggettiva viene in rilievo soltanto all'indomani della presentazione dell'offerta e non nelle fasi di gara a questa precedente (C.d.S. n. 1548/2014; in termini C.d.S. n. 588/2008; Tar Basilicata n. 488/2011; Tar Toscana n. 1254/2011), senza che alcun rilievo possa, conseguentemente, assumere l'invocata (dalla ricorrente) unitarietà tra fase di pre-qualifica e gara» (così Tar Friuli Venezia Giulia, 24 febbraio 2015, n. 100).

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autore: Stefano Usai*



## ***Scuole, progetti Pnrr a rischio***

I Piani 2019 e 2020 per la messa in sicurezza delle scuole superiori e per la realizzazione di nuovi istituti, confluiti nel Pnrr, presentano dieci termini di scadenza diversi, con il rischio per gli enti locali che gestiranno i progetti di perdersi nel caos degli adempimenti.

E' l'allarme lanciato dal Presidente dell'Upi in occasione dell'audizione in Commissione alla Camera sul ddl di conversione in legge del decreto Milleproroghe (D.L. 228/2021): di qui la richiesta di prevedere un termine unico, il 31 dicembre 2022, per l'aggiudicazione dei lavori di tutti i Piani di edilizia scolastica. Una tempistica estremamente complessa e differenziata, ha affermato De Pascale, rischia infatti di "non assicurare continuità ai lavori avviati e di produrre il mancato rispetto delle scadenze serrate e non prorogabili imposte dall'Ue".

Anche l'Anci, da parte sua, dinanzi alle Commissioni affari costituzionali e bilancio della Camera, ha portato un pacchetto di proposte emendative al Milleproroghe, tra le quali:

- la conferma, anche per il 2022, delle norme sul fondo crediti di dubbia esigibilità (Fcde) che consentono l'accantonamento al 95% per la generalità degli enti e al 90% per quelli in regola con i tempi di pagamento dei debiti commerciali;
- l'utilizzo più flessibile degli avanzi anche per gli enti in disavanzo complessivo;
- di rendere strutturale il disallineamento tra il termine per le deliberazioni Tari (Pef, tariffe, regolamento) e il termine per l'approvazione del bilancio di previsione.

L'Anci ha poi avanzato una serie di richieste anche in prospettiva del decreto legge «Sostegni 2022» di prossima emanazione. In particolare, i comuni chiedono per il 2022:

- la libertà di utilizzo degli avanzi derivanti da risorse emergenziali non utilizzate nel biennio 2020-2021;
- un rifinanziamento del Fondone previsto dal D.L. 34/2020 per consentire ai comuni di fronteggiare le minori entrate e le maggiori spese causate dal Covid;
- un nuovo sostegno alle perdite da diminuiti flussi turistici;
- un intervento per fronteggiare gli oneri degli aumenti delle bollette energetiche (luce e gas).

*Fonte: Italia Oggi n. 14 del 18/01/2022 pag. 29*

*Autore: Francesco Cerisano*

## ***Irregolarità fiscali non definitive, dal primo febbraio fuori gara solo con violazioni oltre 35mila euro***

È arrivata al traguardo della Gazzetta Ufficiale (n.12 del 17 gennaio 2022) la legge europea del 2021 con importanti novità per imprese e Pa che gravitano al mondo degli appalti pubblici. La legge (n.238 del 23 dicembre 2021) concentra le modifiche al codice all'articolo 10.

Quella di maggiore impatto è di certo l'innalzamento della soglia per le irregolarità fiscali da considerare gravi, anche se non definitivamente accertate, ai fini dell'esclusione delle imprese dalle gare d'appalto.

Con la legge europea la soglia minima per accendere un faro sulla violazione sale da 5mila a 35mila euro, mettendo un primo freno alla possibilità di sventolare un cartellino rosso per irregolarità di importo marginale rispetto ad appalti con valori anche milionari.

Dovranno cambiare anche i parametri che al momento consentono di considerare «grave» una violazione fiscale non definitivamente accertata da un atto amministrativo finale.

La legge stabilisce infatti che a occuparsi della questione sarà «un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e previo parere del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, da emanare entro sessanta giorni» dall'entrata in vigore della modifica al codice, cioè entro il 2 aprile 2022, visto che la legge europea diventa operativa il primo febbraio .

### ***Niente esclusione per violazione dei subappaltatori***

La norma interviene poi sulle cause di esclusione riferite ai subappaltatori, cancellando la possibilità che l'impresa principale possa essere estromessa da una gara per la contestazione di gravi illeciti professionali riferiti a uno dei subaffidatari.

### ***Subappalti anche ai concorrenti, addio terna***

Importante anche la correzione che supera il divieto di subappaltare parte dei lavori a imprese partecipanti alla gara. Finora aver preso parte alla gara in qualità

di concorrente escludeva il "ripescaggio" nel ruolo di subappaltatore da parte del vincitore dell'appalto.

Ora la legge europea cancella questo paletto, abrogando la lettera a) del comma 4 dell'articolo 105 del codice appalti.

Via anche gli obblighi di dimostrare l'inesistenza di cause di esclusione dei subappaltatori da parte dell'impresa principale e di individuare una terna di subaffidatari già con l'offerta per le opere soprasoglia europea.

### ***Nuovo intervento sui pagamenti***

Anche se l'emergenza degli anni scorsi sembra superata con i tempi di pagamento delle Pa rientrati in margini più tollerabili, merita una segnalazione anche il nuovo intervento mirato a snellire le procedure di saldo delle fatture da parte delle amministrazioni. Qui la correzione è apportata all'articolo 113-bis del codice.

La prima novità riguarda il compito di comunicare alla stazione appaltante il raggiungimento di un certo stato di avanzamento dei lavori.

La legge stabilisce che «fermi restando i compiti del direttore dei lavori», d'ora in avanti anche la stessa imprese potrà farsi avanti e «comunicare alla stazione appaltante il raggiungimento delle condizioni contrattuali per l'adozione dello stato di avanzamento dei lavori».

A quel punto il direttore dei lavori dovrà accertare il raggiungimento delle condizioni contrattuali e adottare il Sal. Ci sono clausole per la composizione del contraddittorio.

Dopodiché «il direttore dei lavori trasmette immediatamente lo stato di avanzamento dei lavori al Rup» cui tocca emettere «il certificato di pagamento contestualmente all'adozione dello stato di avanzamento dei lavori e, comunque, non oltre sette giorni dalla data della sua adozione, previa verifica della regolarità contributiva dell'esecutore e dei subappaltatori».

A quel punto il Sal viene inviato alla stazione appaltante «la quale procede al pagamento».

Ultima precisazione riguarda l'emissione delle fatture da parte dell'impresa che potrà essere staccata «al momento dell'adozione dello stato di avanzamento dei lavori» e «è subordinata al rilascio del certificato di pagamento da parte del Rup».

### ***Gruppi di progettazione***

È destinato ad allargarsi l'orizzonte dei soggetti che potranno partecipare alle gare di progettazione. La legge europea affida infatti al Mims il compito di definire, con un decreto da emanare entro 60 giorni, i requisiti minimi di partecipazione alle gare di «altri soggetti abilitati in forza del diritto nazionale a offrire sul mercato servizi di ingegneria e di architettura, nel rispetto dei principi di non discriminazione e par condicio fra i diversi soggetti abilitati».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 18/01/2022*

*Autore: Mauro Salerno*

## ***Avvalimento, fuori gara l'impresa che presenta il contratto senza la dichiarazione d'impegno dell'ausiliaria***

Qualora il concorrente che intende ricorrere all'avvalimento presenti in sede di gara il solo contratto di avvalimento e non anche la dichiarazione dell'impresa ausiliaria contenente l'obbligo di quest'ultima nei confronti dell'ente appaltante e del concorrente medesimo a mettere a disposizione le risorse necessarie per l'esecuzione dell'appalto, la relativa offerta va esclusa dalla procedura. È questo il principio affermato dal [Tar Lazio, Sez. III - ter, 4 gennaio 2022, n. 53](#), che si fonda sulla netta distinzione tra dichiarazione dell'impresa ausiliaria e contratto di avvalimento, corretta sotto il profilo formale ma che suscita qualche riflessione in una prospettiva più attenta al dato sostanziale.

La pronuncia contiene anche altre affermazioni, di rilievo minore, in merito ad alcuni criteri di valutazione degli elementi qualitativi dell'offerta e alla determinazione dell'importo a base di gara, relative al profilo della tempestiva impugnazione delle relative clausole del disciplinare di gara.

### ***Il fatto***

L'Istituto per il Commercio con l'Estero (Ice) aveva indetto una procedura ristretta per l'appalto avente ad oggetto la realizzazione di una campagna straordinaria di comunicazione, da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ai fini dell'attribuzione del punteggio all'offerta tecnica venivano individuati alcuni criteri tabellari. La relativa clausola del disciplinare di gara stabiliva la possibilità di attribuzione del punteggio massimo a tutti e tre i criteri, indicando peraltro una soglia di sbarramento per le offerte che, sotto il profilo tecnico, non avessero raggiunto un punteggio minimo. Tale soglia di sbarramento veniva superata da quattro concorrenti.

Successivamente l'ente appaltante, dopo aver assunto anche un parere da parte dell'Anac in merito sulla corretta applicazione del criterio di aggiudicazione relativamente agli elementi tecnici dell'offerta, procedeva all'apertura delle offerte economiche, alla redazione della graduatoria finale e al conseguente provvedimento di aggiudicazione.

Il concorrente terzo classificato impugnava l'aggiudicazione. A fondamento di tale impugnativa venivano proposti due motivi di ricorso. Con il primo motivo il ricorrente contestava che la clausola del disciplinare relativa ai criteri qualitativi di natura tabellare sembrava lasciare ai concorrenti una piena e incondizionata libertà di indicare gli stessi nella misura massima prestabilita, senza fornire alla commissione giudicatrice la possibilità di operare un'idonea verifica in merito all'effettiva affidabilità e praticabilità della proposta tecnica formulata. Di conseguenza due erano le possibilità. O la clausola andava interpretata nel senso indicato, e quindi doveva considerarsi illegittima; ovvero consentiva comunque un'attività di verifica autonoma da parte della commissione giudicatrice in merito alla fattibilità e sostenibilità dell'offerta tecnica, e allora era da censurare il mancato compimento di tale attività da parte della commissione. Con il secondo motivo di censura il ricorrente contestava la quantificazione dell'importo a base di gara, che risultava sovrastimato e avrebbe di conseguenza alterato l'attribuzione dei punteggi relativi all'offerta economica e di conseguenza gli esiti complessivi della gara.

L'aggiudicataria a sua volta proponeva ricorso incidentale. Alla base di tale ricorso vi era la considerazione secondo cui il ricorrente principale andava in realtà escluso dalla gara, poiché in sede di apertura della documentazione amministrativa, avendo il concorrente manifestato la volontà di ricorrere all'avvalimento, era stata riscontrata la mancanza della dichiarazione dell'impresa ausiliaria di impegnarsi nei confronti dell'ente appaltante e del concorrente medesimo, a mettere a disposizione le risorse necessarie per l'esecuzione dell'appalto. Al contrario, a fronte di questa carenza, il responsabile del procedimento avrebbe in un primo momento attivato – in maniera illegittima - il soccorso istruttorio. Successivamente, pur in mancanza di riscontro da parte del concorrente nel termine assegnato, avrebbe comunque ritenuto di poter dedurre l'obbligo dell'impresa ausiliaria – pur in assenza di una esplicita dichiarazione in tal senso – dal contenuto di una clausola del contratto di avvalimento.

### ***Contratto di avvalimento e dichiarazione dell'ausiliaria***

Il giudice amministrativo ha accolto la censura sollevata con il ricorso incidentale. Al riguardo, ricorda il chiaro dettato normativo contenuto all'articolo 89, comma 1 del D.lgs. 50/2016. La formulazione di tale previsione

richiede che nel caso di ricorso all'avvalimento il corredo documentale che deve essere presentato in sede di gara si componga di due distinti atti: il primo è costituito da una dichiarazione sottoscritta dall'impresa ausiliaria con cui quest'ultima si obbliga verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse oggetto di avvalimento di cui è carente il concorrente; il secondo è rappresentato dal contratto di avvalimento, nel cui il medesimo obbligo è assunto solo nei confronti dell'impresa concorrente, accompagnato da tutte le relative clausole che regolano il rapporto tra le parti.

Viene quindi ribadito – anche sulla base di un consolidato orientamento giurisprudenziale – che dichiarazione dell'impresa ausiliaria e contratto di avvalimento sono atti diversi per natura, contenuto e finalità. La prima è una dichiarazione di impegno di natura unilaterale, che produce i suoi effetti essenzialmente nei confronti della stazione appaltante, prima ancora che nei confronti del concorrente. Il secondo è un contratto bilaterale che regola i rapporti tra concorrente e impresa ausiliaria, definendo le reciproche obbligazioni.

In questo senso vanno considerati due atti con contenuto differente e come tali non sovrapponibili, che debbono essere entrambi presenti ai fini del corretto ricorso all'istituto dell'avvalimento. Nel caso di specie, in mancanza della dichiarazione dell'impresa ausiliaria, la stazione appaltante avrebbe dovuto dichiarare l'esclusione del concorrente dalla gara. Peraltro, anche la diversa scelta perseguita dal Rup di ricorrere al soccorso istruttorio non poteva condurre a conseguenze differenti, posto che il concorrente non aveva fornito il riscontro richiesto nel termine indicato.

Infine, deve ritenersi del tutto anomalo e illegittimo il successivo comportamento del Rup che, pur in mancanza di riscontro alla sua richiesta, ha ritenuto di poter dedurre l'impegno dell'impresa ausiliaria, pur in mancanza della relativa dichiarazione, da una clausola del contratto di avvalimento che prevedeva la responsabilità solidale dell'impresa concorrente e dell'impresa ausiliaria nei confronti dell'ente appaltante relativamente alle prestazioni oggetto del contratto di appalto. Secondo il giudice amministrativo questa clausola non poteva in alcun modo supplire alla carenza della dichiarazione di impegno dell'impresa ausiliaria, volta a prefigurare un obbligo unilaterale di quest'ultima nei confronti dell'ente appaltante. In conclusione, la dichiarazione



di impegno dell'impresa ausiliaria avrebbe dovuto essere presentata come atto autonomo e distinto, seppure complementare, rispetto al contratto di avvalimento e la mancata presentazione avrebbe dovuto comportare in via automatica l'esclusione del concorrente dalla gara.

***Perché l'esigenza della duplicazione documentale?***

La decisione del Tar Lazio, ponendosi nel solco di una giurisprudenza consolidata, accoglie una soluzione che non può essere messa in discussione se ancorata a una lettura formale della norma di riferimento. È infatti indubbio che tale norma prevede due distinti documenti (dichiarazione e contratto), che vengono considerati in maniera autonoma e separata. Qualche perplessità in più sorge se dal piano formale ci si sposta sul piano sostanziale e, in questa logica, si voglia ricercare la ragione ultima di questa duplicazione documentale. La motivazione fondamentale che sembra alla base dell'autonomia che si vuole riconoscere alla dichiarazione dell'impresa ausiliaria è che solo con tale dichiarazione viene assunto un obbligo diretto verso la stazione appaltante, che non sarebbe contenuto nel contratto di avvalimento. Sembra potersi dire che anche questa è un'argomentazione di tipo formale.

Occorre infatti chiedersi se, nel momento in cui l'impresa ausiliaria assume nel contratto di avvalimento l'obbligo di mettere a disposizione mezzi e risorse a favore dell'impresa concorrente, tale obbligo non si traduca in un impegno che produce i suoi effetti, anche se in via indiretta, anche nei confronti della stazione appaltante. A corredo di questa considerazione se ne pone un'altra, più operativa. A fronte di un eventuale inadempimento dell'impresa ausiliaria quale tutela in più avrebbe la stazione appaltante in virtù della dichiarazione resa dalla stessa? Tale tutela dovrebbe consistere nella possibilità di un'azione diretta nei confronti dell'impresa ausiliaria, ma quali effetti concreti e che valore aggiunto assume tale possibilità, tenuto anche conto che in ogni caso sussiste la responsabilità solidale dell'impresa ausiliaria e del concorrente per le prestazioni oggetto del contratto?

Si tratta di domande che appaiono meritevoli di qualche attenta riflessione sotto un duplice profilo. Da un lato per verificare se, anche nel quadro normativo vigente, non vi sia spazio per una lettura diversa (e più flessibile) della norma che prevede la contestuale presentazione in sede di gara della dichiarazione dell'impresa ausiliaria e del contratto di avvalimento. Sotto altro profilo, se la

previsione normativa non meriti comunque di essere rivista in una logica semplificatoria anche in vista della complessiva riforma del Codice dei contratti pubblici.

***Critério di aggiudicazione importo a base di gara***

Come detto il ricorrente principale aveva mosso alcune censure relativamente alla valutazione degli elementi tecnici dell'offerta e alla determinazione dell'importo a base di gara. Su entrambi i profili il giudice amministrativo, al di là delle valutazioni di merito che respingono le censure mosse, opera un'affermazione di carattere dirimente: anche ammesso che i vizi denunciati dal ricorrente fossero stati fondati, avrebbero dovuto comportare l'impugnazione immediata delle relative clausole del disciplinare di gara, in quanto da ritenere immediatamente lesive. Di conseguenza, i motivi di ricorso prospettati sotto i profili indicati devono considerarsi inammissibili, in quanto tardivi.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 18/01/2022*

*Autore: Roberto Mangani*

## ***Risorse e incentivi: le opportunità della settimana per amministrazioni e imprese***

Pubblichiamo la rassegna periodica delle più importanti opportunità di finanziamento a disposizione di pubbliche amministrazioni e imprese private: bandi legati ai fondi strutturali europei, agevolazioni e incentivi statali, finanziamenti diretti da Bruxelles, contributi regionali.

### ***Toscana: bando ristori attività commerciali dei centri storici***

Aperto il bando della Regione Toscana dedicato ai contributi a fondo perduto per le attività commerciali, del turismo e della ristorazione all'interno dei centri storici toscani. I territori interessati saranno le aree delimitate come centri storici dai Comuni toscani, i Comuni termali e i Comuni definiti come zona rossa. Possono accedere ad un contributo di 2.500 euro quelle attività che hanno registrato, a causa dell'emergenza sanitaria, un calo di fatturato di almeno il 30% tra l'esercizio 2020 e l'esercizio 2019, calcolati nei periodi 1 gennaio-31 dicembre. Possono presentare la domanda anche coloro che hanno già percepito precedenti ristori, purché il cumulo dei contributi ottenuti non superi il differenziale di fatturato (calo del fatturato); questi soggetti saranno posizionati in fondo alla graduatoria.

Per ulteriori informazioni contattare Promofirenze:

Michele Trizza, 0552671626, michele.trizza@promofirenze.it - Pierpaolo Chelo, 0552671617, pierpaolo.chelo@promofirenze.it

### ***Campania, aiuti alle imprese: 200 milioni per interventi di digitalizzazione, ammodernamento e ristrutturazione***

Pubblicato il bando per l'agevolazione di programmi di spesa di micro e piccole imprese campane per la realizzazione di investimenti che, mediante ristrutturazione, razionalizzazione, ammodernamento di un impianto o di un processo produttivo, consentano un rilevante miglioramento delle prestazioni dell'impresa in termini di posizionamento competitivo. L'avviso è finanziato attraverso il Fondo Regionale per la Crescita che ha una dotazione finanziaria complessiva fissata in 200 milioni di euro. In particolare, si intende agevolare i seguenti investimenti: Digitalizzazione e Industria 4.0; Sicurezza e sostenibilità sociale e ambientale; Nuovi modelli organizzativi. Il finanziamento sarà

costituito per metà da un contributo a Fondo perduto e per metà da un prestito a 6 anni a tasso zero e sarà destinato a programmi di spesa compresi tra i 30.000 e i 150.000 euro La domanda può essere presentata dalle ore 12:00 del giorno 10 febbraio 2022 e fino alle ore 12:00 del giorno 14 marzo 2022.

[Maggiori info al link.](#)

### ***La Commissione vara il premio «Capitali europee dell'inclusione e della diversità»***

Quest'anno, per la prima volta, l'Europa intende premiare le città e le regioni per il lavoro svolto a favore dell'inclusione e della lotta contro la discriminazione con il premio «Capitali europee dell'inclusione e della diversità». Il premio, che rientra nel quadro dell'Unione dell'uguaglianza della Commissione ed è stato annunciato nel piano d'azione contro il razzismo, mira a riconoscere le attività innovative delle autorità locali volte a migliorare la situazione e l'esperienza di gruppi specifici esposti a discriminazioni. Le candidature possono concentrarsi su progetti educativi o culturali specifici, sul miglioramento delle infrastrutture generali e su altre iniziative che promuovono un ambiente diversificato e inclusivo per tutti i cittadini. Quest'anno verrà inoltre assegnato un premio speciale per la promozione dell'inclusione dei Rom. Il premio è aperto a tutte le autorità locali, comprese le città e le regioni degli Stati membri dell'UE. È possibile candidarsi sul sito web entro le ore 12.00 del 15 febbraio 2022. La cerimonia di premiazione si terrà il 28 aprile 2022. [Info](#)

### ***Programma per il Mercato Unico: pubblicato il bando sulla proprietà intellettuale***

Scade il 22 febbraio 2022 il bando relativo ai diritti di proprietà intellettuale nel mercato unico europeo. L'obiettivo di questo bando è quello di promuovere l'adozione di servizi di intermediazione di licenze di proprietà intellettuale (Pi), in particolare quelli che utilizzano strumenti digitali moderni. Questi servizi dovrebbero aiutare le start-up e le piccole e medie imprese (Pmi) europee ad entrare in nuovi mercati esteri o a crescere o ad innovare più velocemente. L'iniziativa aiuterà anche l'adozione di soluzioni innovative in settori tecnologici prioritari per l'UE come il digitale, l'ecologia e la salute come risultato delle attività degli intermediari di licenze di proprietà intellettuale. Il budget del bando è di 800.000 euro e la scadenza è il 22 febbraio 2022. [Info](#)

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 18/01/2022*

*Autore: Maria Adele Cerizza*

## ***Piccoli cantieri dei Comuni, in Gazzetta il Dm Interno con 450 milioni: domande entro il 15 febbraio***

È stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale (n. 11 del 15 gennaio 2022) il [decreto del ministero dell'Interno dell'8 gennaio](#) che apre la porta ai Comuni interessati a ottenere contributi per investire sulla riqualificazione del proprio territorio.

Il provvedimento ha una dote di 450 milioni per il 2022 e permette di ottenere fondi in maniera proporzionale al numero degli abitanti degli enti richiedenti. I Comuni fino a fino a 5 mila abitanti potranno richiedere un contributo massimo di un milioni, si sale a 2,5 milioni di euro per i municipi con popolazione da 5 a 25 mila abitanti e a 5 milioni di euro per gli enti con popolazione superiore a 25 mila abitanti. Non possono invece presentare la richiesta gli enti che, nella graduatoria dell'anno 2021, hanno ottenuto l'intero contributo concedibile per fascia demografica.

Le domande devono essere presentate seguendo il [modello](#) pubblicato oggi in Gazzetta. Per inoltrarle c'è tempo fino alla mezzanotte del 15 febbraio.

Sono ammesse al contributo opere che riguardano:

- a) messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico;
- b) messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti;
- c) messa in sicurezza ed efficientamento energetico degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dell'ente. Secondo quest'ordine di priorità.

Una volta ottenuti i fondi scatta poi il conto alla rovescia per l'apertura dei cantieri. I Comuni beneficiari del contributo sono tenuti ad affidare i lavori per la realizzazione delle opere entro sei mesi (dal decreto con l'attribuzione dei fondi) per le opere fino a 100.000 euro, entro dieci mesi per le opere di costo compreso tra 100.001 euro e 750.000 euro, 15 mesi per le opere di valore compreso tra 750.001 euro e 2.500.000 euro, venti mesi oltre questa cifra. Per costo dell'opera pubblica «si intende l'importo complessivo del quadro economico dell'opera medesima».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022*

*Autore: Mauro Salerno*

## ***Affidamenti in house, la valutazione di congruità non impone l'indagine di mercato***

In tema di affidamenti in house, la mancanza di una previa indagine di mercato per la verifica di congruità del contratto non inficia l'onere di motivazione rafforzato, con riferimento alle ragioni del mancato ricorso al mercato e alla convenienza dei costi del servizio. Questo perché l'onere di cui trattasi, imposto dall'articolo 192, comma 2, del dlgs 50/2016 per evitare l'abuso dell'affidamento diretto, può ritenersi soddisfatto ove l'ente affidante abbia cura di indicare le plausibili e specifiche ragioni preferenziali a sostegno della convenienza globale dello strumento pubblico. Lo ha affermato il Tar Lombardia, Sezione I, con la [sentenza n. 12/2022](#).

Il contenzioso all'esame dei giudici lombardi ha preso avvio dal ricorso proposto da una società operante nel settore di igiene urbana avverso la delibera consiliare con cui un Comune aveva acquistato una piccola quota (0,03 per cento del capitale) in una società pubblica a compagine plurima, disponendo contestualmente, a favore della società stessa, l'affidamento in house della gestione rifiuti per una durata quinquennale.

La parte attrice si è rivolta al collegio con le seguenti doglianze:

- a) difetto di istruttoria da parte del Comune de quo, e conseguente violazione dell'onere di motivazione rafforzato in ordine alla congruità economica dell'offerta del soggetto in house, di cui all'articolo 192, comma 2, del codice dei contratti;
- b) carenza del requisito del controllo analogo da parte dell'ente affidante, titolare di una partecipazione irrilevante del capitale sociale.

Il Tar Lombardia ha aderito alla censura di cui al suddetto punto b) e per conseguenza ha accolto il gravame, annullando la delibera consiliare impugnata, nonché l'intera operazione posta in essere dal Comune per gestire il servizio rifiuti secondo il modello organizzativo dell'in house. Nello specifico il collegio ha precisato che, in assenza di un accordo tra enti soci o di patti sociali che assicurino l'esercizio del controllo analogo al Comune titolare di una partecipazione "pulviscolare", la previsione di un Comitato di indirizzo strategico e di controllo analogo risulta inidonea e inefficace nell'ipotesi in cui – come è avvenuto nel caso di specie – tale Comitato sia munito di competenze

meramente propositive e non vincolanti per l'operatività del Cda, al cui interno non è possibile (ovviamente) assicurare la presenza di membri che siano espressione di voto del piccolo Comune azionista. Rispetto al punto a) i giudici, nel respingere il motivo di ricorso, hanno eseguito un'accurata ricostruzione delle procedure da seguire per ottemperare all'onere di motivazione rafforzato.

Sul punto, il collegio ha riconosciuto un notevole margine di flessibilità all'azione dell'ente volta a dimostrare la convenienza (in senso lato) di gestire il servizio in house. Secondo il Tar «la motivazione delle ragioni del mancato ricorso al mercato e della valutazione dei benefici per la collettività può essere resa in forma unitaria, sintetica e osmotica», di modo che «non è richiesto, quale adempimento necessario, lo svolgimento di specifiche indagini di mercato o la comparazione tra la soluzione organizzativa gestionale praticabile attraverso il soggetto in house e la capacità del mercato di offrirne una equivalente».

In questa prospettiva, l'onere di motivazione a supporto dell'affidamento in house può limitarsi ad accertare l'impossibilità di conseguire il medesimo risultato con il ricorso al mercato, grazie alla puntuale indicazione di «plausibili e atipiche ragioni preferenziali, addotte a sostegno della globale convenienza dello strumento pubblico».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022*

*Autore: Michele Nico*

## ***Niente violazione dello «stand still» con la sola esecuzione anticipata dell'appalto***

La violazione dello «stand still», ovvero del termine di 35 giorni dall'ultima comunicazione di aggiudicazione dell'appalto, inibisce/impedisce solamente la stipula del contratto ma non anche l'avvio dell'esecuzione (anticipata) dell'appalto. In questo senso, il chiarimento fornito dal Tar Campania, Napoli, sezione V, con la [sentenza n. 78/2022](#).

### ***La vicenda***

Tra i vari rilievi, la ricorrente si suole della violazione, da parte della stazione appaltante, dell'obbligo del cosiddetto stand still. In pratica, lo stand still (articolo 32, commi 9 e seguenti, del Codice dei contratti) costituisce una sorta di "quarantena" dell'affidamento che impedisce la stipula del contratto prima che siano trascorsi 35 giorni dall'ultima comunicazione di aggiudicazione dell'appalto. Lo stand still quindi, si sostanzia in un termine posto a favore degli operatori economici che si ritengono lesi dalle operazioni compiute dalla stazione appaltante evitando la "prematura" stipula del contratto che renderebbe più complicato (e spesso invano) il ricorso di chi ritiene di poter ottenere l'affidamento.

Secondo la ricorrente, stante l'impugnazione degli atti di gara, la stazione appaltante non avrebbe potuto né stipulare il contratto né affidare in via d'urgenza il servizio ma avrebbe dovuto attendere l'esito della procedura sull'istanza cautelare richiesta. Nel caso posto all'attenzione del giudice campano nel periodo di "quarantena" la stazione appaltante si era, in realtà, limitata solamente alla consegna in via d'urgenza dell'esecuzione dell'appalto e non anche alla stipula del correlato contratto. Proprio questo motivo, nella corretta interpretazione della norma, porta il giudice a respingere la doglianza.

### ***Le motivazioni***

Nel caso di specie, si è chiarito che la violazione della regola dello «stand still» «presuppone che sia intervenuta la stipulazione del contratto, senza la quale non sussiste alcuna violazione della clausola di stand still, non essendo l'esecuzione in via d'urgenza parificabile alla stipulazione del contratto».

In ogni caso, precisa il giudice, la violazione della regola in parola «senza che concorrano vizi propri dell'aggiudicazione, non comporta» di per sé



l'annullamento dell'aggiudicazione o l'inefficacia del contratto, in quanto trattasi di una fase successiva a quella di selezione del migliore contraente, che, per ciò stesso, non potrebbe ripercuotersi negativamente sul provvedimento di aggiudicazione definitiva (ex multis, Consiglio di Stato, sezione III, 17 giugno 2019, n. 4087; Tar Lazio, Roma, sezione II, 11 marzo 2021, n. 3047).

Inoltre, nel caso di specie, si era in presenza di un servizio essenziale che non poteva tollerare interruzione (in particolare, l'affidamento riguardava una serie di servizi di vigilanza antincendio relativa a diversi presidi ospedalieri) «dovendosi chiaramente evitare di lasciare i presidi ospedalieri privi delle prescritte garanzie in caso di incendio, con evidenti profili di responsabilità per la tutela della salute pubblica».

Da ultimo, a ribadire la statuizione, il giudice campano rammenta, in ogni caso, che per effetto dei recenti provvedimenti emergenziali (DI 76/2020 convertito dalla legge 120/2020) l'esecuzione in via d'urgenza risulta – almeno fino al 30 giugno 2023 - fortemente suggerita/incentivata dal legislatore (nell'ottica di una richiesta velocizzazione dell'esecuzione dei contratti per favorire la ripresa nel post-pandemia).

In questo senso, l'articolo 8, comma 1, lettera a) del DI 76/2020 prevede che «è sempre autorizzata la consegna dei lavori in via di urgenza e, nel caso di servizi e forniture, l'esecuzione del contratto in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016, nelle more della verifica dei requisiti di cui all'articolo 80 del medesimo decreto legislativo, nonché dei requisiti di qualificazione previsti per la partecipazione alla procedura».

Da notare, che la disposizione ultima citata risulta particolarmente utile anche in relazione dei contratti del Pnrr quale autentica misura di semplificazioni lasciando, al Rup (organo che gestisce anche la questione dell'esecuzione anticipata) poche alternative se non debitamente motivate.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022*

*Autore: Stefano Usai*

*Polizia Locale*  
*Attività Economiche*

### ***Corte di Cassazione: da pagare il parcheggio comunale a monetine***

Con la [sentenza n. 277 del 7 gennaio 2022 la Corte di Cassazione](#) ha respinto il ricorso di un utente contro un verbale di contravvenzione per aver parcheggiato l'automobile in un'area a pagamento ma senza corrispondere la prescritta tariffa; il ricorso era fondato sul fatto che i parchimetri predisposti dal Comune non accettavano banconote o carte di credito, per cui l'utente, non disponendo di monetine per il pagamento, riteneva di essere legittimato a parcheggiare il veicolo pur in assenza di alcun pagamento, ma la Cassazione afferma che non è sufficiente sostenere di non disporre di monete, essendo a carico dell'utente dimostrare l'assenza di colpa e di aver fatto “tutto il possibile per osservare la legge”.

*Fonte: Entionline del 21/01/2022*

## ***Ambulanti, proroga solo fino a dicembre 2023***

Per il Tar del Lazio le concessioni per il commercio ambulante possono beneficiare solo di una mini proroga, fino al 31 dicembre 2023: viene dunque bocciato il rinnovo automatico di dodici anni. La [sentenza n. 539](#), pubblicata ieri, respinge il ricorso di un singolo titolare di concessione di posteggio a rotazione. È stato invece ritenuto inammissibile il ricorso proposto da Fiva Confcommercio in rappresentanza della categoria. Il ricorso bocciato contestava il provvedimento del 22 febbraio 2021 con il quale l'amministrazione comunale (giunta Raggi), sulla base di un parere dell'Antitrust in riferimento alla violazione della direttiva Bolkestein, aveva annullato in autotutela la procedura di rinnovo delle concessioni dei posteggi a rotazione in scadenza al 31 dicembre 2020. L'antefatto è il decreto 34 del 2020 che aveva disposto il rinnovo senza gara per 12 anni.

Per i giudici amministrativi, che richiamano la sentenza del Consiglio di Stato sulle concessioni balneari, l'annullamento era invece legittimo. Secondo i giudici è confermata l'applicabilità della direttiva Bolkestein anche al settore del commercio ambulante. Tra gli elementi sottolineati c'è il dovere di non applicazione, anche da parte di una pubblica amministrazione, di una proroga che è in contrasto con il diritto europeo. Tuttavia, come già disposto dal Consiglio di Stato per i balneari (proroga al 2023 anziché al 2033 in quel caso), il Tar dispone una disciplina transitoria per la concessione oggetto del ricorso, fino al 31 dicembre 2023. La sentenza apre alla definizione di procedure di gara in questo arco di tempo e alla definizione da parte di governo e Parlamento di una normativa che riordini la materia in conformità all'ordinamento comunitario.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 20/01/2022*

*Autore: Carmine Fotina*

### ***Legge: circolazione dei veicoli immatricolati all'estero***

Nella G.U. n. 12 del 17 gennaio è stata pubblicata la [legge n. 238 del 23 dicembre 2021](#), recante disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020; tra i provvedimenti, segnaliamo:

- l'art. 2, che modifica il Codice della strada andando ad aggiungere una serie di disposizioni per disciplinare la circolazione in Italia dei veicoli immatricolati all'estero;
- l'art. 18, che stabilisce le specifiche tecniche per la marcatura delle armi da fuoco e dei loro componenti essenziali;
- l'art. 20, recante disposizioni in materia di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile.

*Fonte: Entionline del 19/01/2022*

## *Servizi Demografici*

## ***Con l'ultimo Comune si completa l'Anagrafe nazionale (dopo 5.771 giorni)***

Con calma. L'ingresso del Comune di San Teodoro, 1.300 anime al confine del parco dei Nebrodi in provincia di Messina, completa l'Anagrafe nazionale della popolazione residente. Istituita dal Codice dell'amministrazione digitale del 2005, pubblicato in Gazzetta Ufficiale 5.771 giorni e svariati sistemi operativi fa, l'Anagrafe nazionale è nata per riunire i dati prima divisi nei singoli registri comunali. Tutto il cammino è stato scandito da ritmi prudenti: i decreti attuativi sono arrivati fra 2013 e 2016, e da lì i Comuni hanno cominciato a gocciolare nel nuovo sistema: Roma, per dire, si è affacciata a fine 2020.

Tanta quiete è stata travolta l'anno scorso, con la girandola delle iniziative collegate al Pnrr su cui ha spinto Renato Brunetta rientrato a Palazzo Vidoni. Da metà novembre il sistema gestito da Sogei permette di scaricare senza costi 14 certificati, e presto farà viaggiare online i cambi di residenza. «L'Italia è finalmente un unico Comune di 60 milioni di abitanti», riassume il ministro per la Pa.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 19/01/2022*

*Autore: Gianni Trovati*

## Welfare



## ***Fondo funzioni fondamentali, l'ente può erogare una quota alla propria fondazione in difficoltà per il Covid***

Un Comune può decidere di erogare in favore di una propria fondazione una quota delle risorse del Fondo funzioni fondamentali previsto dall'articolo 106 del DL 34/2020 purché tale attribuzione sia vincolata all'esercizio di funzioni fondamentali per il Comune e risponda all'esigenza, anche considerando le utilità garantite alla collettività di riferimento, di compensare le maggiori spese e le minori entrate causate dall'emergenza sanitaria.

Lo ha deciso la Corte dei conti per la Lombardia con la [delibera n. 282/2021](#).

### ***Il caso in esame***

Un Comune ha chiesto un parere riguardo la possibilità di utilizzare le somme a valere sulle assegnazioni del Fondo funzioni fondamentali, come contributo "straordinario" concesso alla propria fondazione, alla quale è affidata la gestione di servizi sociali (Rsa e Centro Diurno Integrato), per coprire le maggiori spese causate dall'emergenza epidemiologica in corso, nonché risanare il disavanzo di gestione causato sempre dall'evento eccezionale.

### ***Le finalità del fondo funzioni fondamentali***

Tra le molteplici misure introdotte dal Governo allo scopo di fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19, di particolare interesse, considerata la sua destinazione, è la misura del «Fondo Funzioni Fondamentali» istituito con l'articolo 106 del DL 34/2020. La misura in questione, infatti, nasce con l'intento di evitare che le perdite di gettito subite dagli enti locali a causa dell'emergenza sanitaria in corso possano compromettere la loro capacità di garantire la continuità di funzionamento delle «funzioni fondamentali» (articolo 13, comma 1, Dlgs 267/2000).

Tra queste funzioni si collocano sicuramente, per quanto concerne il caso in esame, anche quelle relative alla «progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini» (articolo 14, comma 27, lettera g), DL 78/2010 convertito dalla legge 122/2010) fra le quali si ritrovano anche gli interventi a favore degli anziani e soggetti a rischio esclusione sociale.

### ***Lo stretto rapporto fra il fondo e l'erogazione straordinaria dell'ente locale***

Con riferimento al caso in esame, e quindi alla possibilità di un ente locale di ricorrere alle risorse del Fondo Funzioni Fondamentali per poter erogare somme a titolo di "contributo" in favore del proprio organismo partecipato (una fondazione nel caso esaminato), i magistrati lombardi dettano "specifiche" condizioni:

- che il soggetto ricevente il contributo "straordinario" svolga un'attività rientrante fra le funzioni fondamentali dell'ente Locale: nel caso in esame l'attività svolta dalla Fondazione soddisfa il requisito;
- che il contributo sia strettamente connesso alle difficoltà generate dalla pandemia: il contributo dovrà essere commisurato alle perdite economiche riconducibili all'emergenza pandemica;
- che il soggetto ricevente il contributo, anche per effetto degli obblighi previsti dalla convenzione (o altro strumento) regolante i rapporti con l'ente locale, fornisca a quest'ultimo un'adeguata rendicontazione dell'attività, onde consentire la verifica della "strumentalità" delle risorse attribuite con gli scopi previsti.

Alla luce di tali requisiti, nonché delle finalità richiamate dalla norma disciplinante il Fondo Funzioni Fondamentali, è da ritenersi necessaria, ai fini della legittimità dell'erogazione da parte della Pa, la stretta correlazione di strumentalità sopra richiamata, in quanto in assenza si rischierebbe, come anche evidenziato dalla Corte, di dover qualificare tale erogazione di somme quale intervento di «ripiano di perdite». Intervento, ribadito più volte in giurisprudenza, non consentito con riferimento ad una fondazione (Corte dei conti, Sezione Abruzzo 5/2017; Sezione Piemonte 201/2017; Sezione Lombardia 162/2018: un ente locale non può effettuare il ripiano delle perdite di una fondazione, poiché «il concetto stesso di perdita da ripianare è estraneo alla nozione di fondazione, che si caratterizza, – invece – per la centralità dell'elemento patrimonio (...) sufficiente per il raggiungimento degli scopi propri della fondazione»).

### ***Conclusioni***

In definitiva, la Corte si esprime con parere positivo alla possibilità dell'ente locale, in risposta alle difficoltà causate dall'emergenza sanitaria, di erogare un contributo alla propria fondazione, a partire dalle risorse di cui al Fondo previsto dal DI 34/2020, quando tale attribuzione risulti "strettamente" correlata con

l'esercizio delle funzioni fondamentali del Comune – e, indi, di strumentalità dell'attività svolta dall'organismo partecipato – e con lo scopo necessario di ristabilire una situazione di equilibrio del proprio organismo partecipato il cui disequilibrio si è originato per effetto delle maggiori spese e delle minori entrate causate dall'emergenza sanitaria.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 17/01/2022*

*Autore: Ciro D'Aries e Alberto Ventura*

## *Rassegne Giurisprudenziali*

## ***Trattamento accessorio, performance e Peg, Unioni di comuni: le massime della Corte dei conti***

Pubblichiamo di seguito la rassegna con la sintesi del principio delle più interessanti pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti depositate nel corso delle ultime settimane.

### ***Limiti trattamento accessorio***

La sottrazione di spese dal limite previsto dall'articolo 23 del Dlgs 75/2017 è consentita esclusivamente nelle seguenti fattispecie: a) compensi accessori volti a remunerare prestazioni professionali tipiche, di personale dipendente individuato o individuabile, che l'ente dovrebbe altrimenti acquisire all'esterno con costi aggiuntivi per il proprio bilancio; b) economie provenienti dai piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 16 del Dl 98/2011; c) entrate di provenienza esterna qualificate da un vincolo di destinazione alla componente variabile del trattamento accessorio; d) compensi corrisposti a valere sui fondi strutturali e di investimento europei (Sie) in conformità con l'articolo 15 del contratto 1° aprile 1999 e con le norme del diritto nazionale e dell'Unione europea, per l'attuazione di progetti di valorizzazione della produttività individuale del personale regionale addetto alla gestione e al controllo dei fondi comunitari, selezionati dall'Autorità di gestione nel contesto degli accordi di partenariato al fine di migliorare la capacità di amministrazione e di utilizzazione dei predetti fondi, ai sensi degli artt. 5 e 59 del Regolamento (Ue) n. 1303/2013, a condizione che siano congruamente predeterminati nel loro ammontare e siano diretti ad incentivare l'impiego pertinente, effettivo e comprovabile di specifiche unità lavorative in mansioni suppletive rispetto all'attività istituzionale di competenza; e) più in generale, al verificarsi delle seguenti condizioni: le risorse impiegate devono essere totalmente coperte dalla fonte esterna; le risorse devono esaurientemente remunerare sia lo svolgimento delle funzioni sia il trattamento accessorio; l'ente interessato dovrà verificare sia a preventivo che a consuntivo l'effettiva capienza delle somme disponibili prima di poter riservare (a preventivo) somme per il salario accessorio e a (consuntivo) di poter erogare compensi.

***Sezione regionale di controllo della Puglia – Parere n. 6/2022***

### ***Piano della performance e peg***

In materia di piano delle performance la norma primaria di riferimento per la generalità delle Pubbliche Amministrazioni è contenuta nell'articolo 10 del Dlgs 150/2009, dedicato al Piano della performance e alla Relazione sulla performance. Il comma 1-bis, quale norma di raccordo con il Tuel stabilisce poi che «(...) Per gli enti locali, ferme restando le previsioni di cui all' articolo 169, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 , la Relazione sulla performance di cui al comma 1, lettera b), può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all'articolo 227 del citato decreto legislativo». Il Piano della performance ha natura di documento programmatico, tant'è che il Tuel, coerentemente, consente la sua predisposizione organicamente al Peg, la cui predisposizione deve avvenire entro venti giorni dall' approvazione del bilancio. Nel caso esaminato dalla Corte dei conti la delibera di giunta di approvazione del Peg, non reca il Piano della performance in allegato, ma si limita di dare atto, al relativo punto 3), del fatto che «prossimamente il Comune approverà il piano della performance 2019 di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150». Il Collegio ritiene pertanto che, nel caso di specie, non si possa configurare una approvazione organica del Piano della performance al Peg poiché, quantunque se ne preveda la successiva approvazione, di fatto tale atto non risulta perfezionato e pertanto è inidoneo a manifestare i propri effetti.

### ***Sezione regionale di controllo del Veneto – Deliberazione n. 248/2021***

### ***Unioni di comuni e facoltà assunzionali***

L'Unione di Comuni, a oggi, ha a disposizione ancora due strumenti per procedere alle assunzioni di personale: a) da una parte può assumere autonomamente, utilizzando direttamente spazi assunzionali propri e applicando la consueta regola del turn over al 100% (comma 229 della legge 208/2015) senza alcun adeguamento del limite del trattamento accessorio; b) dall'altra può avvalersi - seppur assumendo direttamente - di spazi assunzionali ulteriori, ceduti (articolo 32, comma 5, del Tuel) dai Comuni "virtuosi" (così come definiti in base alla "nuova" normativa in materia, ovvero capaci di assumere a tempo indeterminato aumentando la propria spesa di personale nel rispetto dei valori soglia), concretamente aumentando la propria dotazione organica. In questo caso - in cui il beneficio (o, per così dire, il "bonus assunzionale") transita dal Comune all'Unione – verranno assunte dall'Unione anche le due conseguenze (o corollari) degli spazi assunzionali aggiuntivi, ovvero: la deroga ai

commi 557 e 562 (articolo 7, comma 1 del Dm 17 marzo 2020) e la possibilità di adeguamento del limite del trattamento accessorio (articolo 33, comma 2 ultimo periodo, del DI 34/2019). Anche le assunzioni attraverso cessione di spazi assunzionali potranno avvenire soltanto a condizione che i comuni ne tengano conto come se si trattasse di maggiore spesa propria ai fini dell'articolo 33, comma 2, del DI 34/2019, oltre che delle disposizioni generali sul contenimento della spesa di personale.

***Sezione regionale di controllo del Veneto – Parere n. 5/2022***

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 21/01/2022*

*Autore: Marco Rossi*



**Unione Provinciale Enti Locali – Italia**

Reg. n° 431 Trib. Varese

Ente riconosciuto con delibera 3 dic. 1998 n° 40001 della Regione Lombardia

Certificato Qualità ISO 9001:2015 n. IT-91387

Accreditato all'albo degli operatori per la formazione al n. 975/2016 Regione Lombardia





