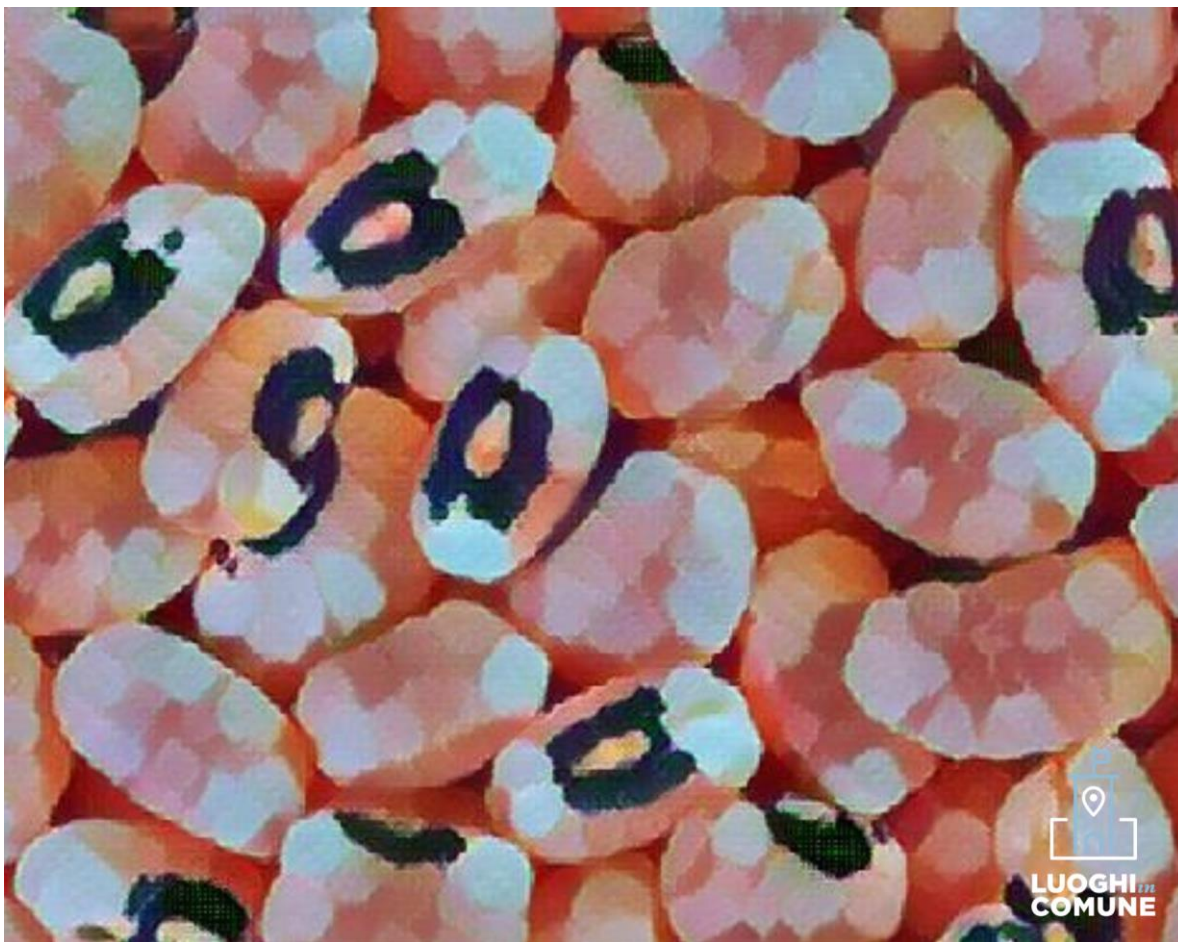


# *Rassegna Enti Locali*



UNIONE PROVINCIALE ENTI LOCALI - ITALIA

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

n. 08/2022



# Rassegna Enti Locali

n. 08/2022

Settimana dal 28 febbraio al 4 marzo 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: Fagiolo dell'Occhio di Brebbia.

*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**

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| Fagiolo dell’Occhio di Brebbia ..... | 11 |
|--------------------------------------|----|

### **Amministrazione**

|   |    |
|---|----|
| Non c'è abuso d'ufficio per condotta illecita senza prova concreta di dolo specifico .....          | 14 |
| Funzione Pubblica: Comuni ammessi al contributo per la capacità amministrativa .....                | 16 |
| Mangiaplastica, nuovo bando ancora aperto .....   | 17 |
| L'autocertificazione senza la fotocopia di un documento d'identità non ha alcun valore .....        | 18 |
| Niente accesso da remoto agli atti del Comune per i consiglieri .....                               | 20 |
| Casella Pec piena, l'ente non può «presumere» l'esistenza del documento rifiutato dal sistema ..... | 22 |
| Accordo Anci-Conai per le raccolte differenziate dei rifiuti di imballaggio .....                   | 24 |
| Corte conti, controlli in corso d’opera su banda larga, Tav e asili .....                           | 25 |
| Sull'in house dei servizi locali il cortocircuito delle doppie regole .....                         | 26 |

### **Risorse Umane**

|  |    |
|--|----|
| Piao da correggere: per il Consiglio di Stato rischio di complicazioni e aumento dei costi .....               | 29 |
| Assunzioni a tempo determinato nei Comuni per attuare il Pnrr, i confini dell'applicazione delle deroghe ..... | 31 |
| Certificati d'infortunio, lingua inglese nei concorsi, uso del cellulare nelle prove e assegno unico .....     | 34 |

|   |    |
|---|----|
| Predissesto, il fondo di rotazione non può garantire la copertura di spese .....                            | 37 |
| Tirocini e dottorati nella Pa, ok dalla Conferenza Stato-Regioni allo schema di decreto .....               | 39 |
| Contro la «burocrazia difensiva» serve la logica della formazione continua ....                             | 41 |
| Anche in Province e Città addio ai vecchi vincoli del turn over - Il decreto in Gazzetta.....               | 43 |
| Tre domande chiave per modernizzare la dirigenza pubblica .....   | 46 |
| Province e città metropolitane, pubblicato in Gazzetta ufficiale il decreto attuativo sulle assunzioni..... | 49 |
| Concorsi, il bando è inviolabile ma alcuni titoli sono equiparabili .....                                   | 51 |
| Pensione a misura di riforme .....  | 53 |
| Inail: invio dei certificati di infortunio .....  | 55 |
| Inps: IBAN per Tfs e Tfr .....  | 56 |
| I tamponi non sono assimilabili ai Dpi a carico dell'amministrazione .....                                  | 57 |

## **Finanza**

|   |    |
|---|----|
| Compensi agli avvocati della Pa: la Corte dei conti traccia il perimetro dei criteri per la ripartizione..... | 60 |
| Corte dei conti, dai revisori dei Comuni controlli a tappeto su tutti i progetti Pnrr .....                   | 62 |
| Pnrr, obbligo di risultati concreti - Le linee guida per la revisione Ancrel del Pnrr .....                   | 64 |
| Nella certificazione Covid anche le economie su impegni residui già rendicontati .....                        | 67 |
| Cassa depositi, rinegoziazione entro il 18 marzo.....   | 69 |
| Relazione di fine mandato, è tempo di reperire i dati .....   | 70 |
| Corte Conti Autonomie: relazione revisori al bilancio 2022-2024 .....   | 71 |
| Tar Bologna: aumento del canone unico per le antenne .....  | 72 |
| Il Pnrr fa bene ai conti degli enti .....   | 73 |

|   |     |
|---|-----|
| Tari spontanea? Non osta alla restituzione di somme.....  | 74  |
| Decreto: misure urgenti per contenimento costi energia e altro .....  | 75  |
| Decreto energia, entro il 1° aprile i 250 milioni agli enti locali .....  | 76  |
| Senza privati a rischio 16 miliardi di interventi del Pnrr per l'efficientamento energetico della Pa .....                          | 78  |
| Legge: convertito il decreto milleproroghe .....  | 80  |
| Rinegoziazioni per equilibrio corrente fino al 2024 e accollo allo Stato dei debiti: due misure per sostenere gli enti locali ..... | 81  |
| Corte dei conti: impennata delle frodi sui fondi Ue.....  | 83  |
| Avanzo svincolabile anche nel rendiconto 2021.....  | 84  |
| Sicurezza edifici e territorio, slitta ancora il termine per le richieste dei contributi 2022 .....                                 | 87  |
| Riaccertamento straordinario per stralcio delle cartelle fino a 5.000 euro, tutti gli step degli enti.....                          | 88  |
| Corte conti, rischio illegittimità della partecipata se mancano controlli formalizzati nello Statuto o nei patti parasociali .....  | 91  |
| Piattaforma incassi per le amministrazioni dello Stato, le istruzioni della Ragioneria.....   | 94  |
| Questioni di nomina e competenze del funzionario responsabile della riscossione .....   | 96  |
| La rigenerazione urbana si apre ai piccoli comuni: fino a 5 milioni di euro per ciascuna aggregazione .....                         | 99  |
| Riforma fiscale, pantano catasto .....  | 101 |
| Vincolo della dimora abituale sulla scelta della casa esente .....  | 102 |
| Tari, i nuovi livelli minimi di servizio cambiano i costi nei piani finanziari .....  | 104 |
| Sull'Imu dei coniugi l'incognita accertamento.....  | 106 |
| Schemi di bilancio al consiglio anche senza il parere dei revisori .....  | 108 |
| Obbligo di trasparenza per le Pa, dall'Anac le indicazioni per i pagamenti informatici con PagoPA.....                              | 110 |
| Ifel: chiarimenti sul fondo di garanzia per i debiti commerciali .....  | 112 |

## **Gestione del Territorio**

|  |     |
|--|-----|
| La Ragioneria dello Stato affonda la legge sulla rigenerazione urbana di<br>Giovannini.....                          | 114 |
| Subappalto, la Pa può imporre limiti ulteriori a quelli minimi del codice<br>(aggiornato) .....                      | 116 |
| Servizi, il Tar Campania chiude alle proroghe<br>alla scadenza necessarie le gare .....                              | 121 |
| Appalti, il Tar Firenze detta i limiti sulle modifiche (possibili) ai contratti .....                                | 124 |
| Appalti: al vaglio dell'Anac le gare delle 102 grandi opere commissariate .....                                      | 127 |
| Anac: procedura negoziata e individuazione degli operatori economici .....   | 129 |
| Caro-materiali, in Gazzetta il DI Energia: compensazioni estese al primo<br>semestre 202 .....                       | 130 |
| Sanatoria edilizia, attendibili le dichiarazioni di atto notorio sull'epoca di un<br>manufatto .....                 | 131 |
| Soccorso istruttorio, il ritardo lieve non influisce sulla perentorietà del termine<br>per la regolarizzazione ..... | 133 |
| Appalti, senza bando l'affidamento diretto non lede la libertà di scelta .....                                       | 136 |
| Assegnazione diretta sempre legittima se la determina «semplificata» riporta<br>le ragioni dell'affidamento .....    | 138 |
| Risorse e incentivi: le opportunità della settimana per Pa e imprese .....   | 141 |
| Opere in edilizia libera abbinate ad altri titoli: un caso da chiarire .....   | 144 |
| L'impianto «agri-ovo-voltaico» non sottrae suolo all'attività agricola .....   | 147 |
| Appalti e trasparenza, possibile consultare i dati contenuti<br>nelle banche dati Anac .....                         | 150 |
| Gare, niente clausola sociale per i servizi di natura intellettuale.....   | 151 |
| Consiglio di Stato: qualificazione del contratto di appalto .....  | 156 |
| Agenzia per la Coesione Territoriale: bando per valorizzazione<br>beni confiscati.....                               | 157 |



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

|   |     |
|---|-----|
| Ministero Interno: novità per i monopattini elettrici .....       | 159 |
| Decreto: istituzione del Registro unico telematico.....           | 160 |
| Ministero Interno: Pacchetto mobilità e trasporto su strada ..... | 161 |

### **Welfare**

|  |     |
|--|-----|
| L'Inps dà il via alla richiesta delle agevolazioni per la frequenza degli asili nido ..... | 163 |
| Fondo per l'assistenza agli alunni disabili, raddoppiano le risorse per gli enti.....      | 165 |
| L'assegno unico congela l'Anf .....  | 167 |
| Decreto: Piano interventi e riparto fondo per servizi sociali e contrasto povertà .....    | 168 |

### **Rassegne Giurisprudenziali**

|   |     |
|---|-----|
| Incentivi legali, trattamento accessorio e fondo di rotazione: le massime della Corte dei conti ..... | 170 |
|---|-----|

## Cultura

## ***Fagiolo dell'Occhio di Brebbia***



Il **fagiolo dell'Occhio** è una varietà autoctona originaria dei paesi del bacino mediterraneo. Consumato sin dall'antichità, deve il suo nome a una macchiolina rotonda e scura al centro della sua concavità.

L'ampia pianura di Brebbia ha accolto per secoli la coltivazione di questo legume, tant'è che i brebbiesi erano chiamati Fasòeu (fagioli).

Con la scoperta dell'America, la coltivazione del fagiolo dell'Occhio fu progressivamente abbandonata.

Dal 2008 la comunità ha re-introdotto l'antica coltivazione, con l'istituzione di un apposito disciplinare di coltivazione sostenibile da parte di Slow Food.

La coltura avviene principalmente in orti comunitari, gestiti e curati da preziosi volontari. A settembre, per la raccolta e la sbacellatura, viene però coinvolto

tutto il paese. I lavori culminano in una festa finale, con degustazioni, iniziative e vendita dal Fagiolo di Brebbia.

**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.

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

Per scoprire Brebbia: <https://upel.va.it/upel-cultura/brebbia/>

## *Amministrazione*

## ***Non c'è abuso d'ufficio per condotta illecita senza prova concreta di dolo specifico***

*Il dolo intenzionale non può essere desunto in automatico, va dimostrato con prove puntuali e concrete*

Con la [pronuncia n. 3656/2022](#) la Corte di cassazione penale, sezione VI, ha annullato la sentenza della Corte d'appello di Catanzaro nei confronti di due amministratori di un Comune calabro, condannati per abuso d'ufficio in relazione alla triplice proroga del contratto di lavoro a tempo determinato intervenuto tra un architetto e il Comune stesso.

La decisione della Suprema Corte è interessante, perché ha evidenziato alcuni aspetti della fattispecie criminosa prevista dall'articolo 323 del codice penale, che si configura ogniqualvolta un soggetto procuri a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, ovvero arrechi un danno ingiusto, ancorché non patrimoniale.

La Corte di Appello aveva ravvisato nella condotta degli amministratori l'elemento psicologico del reato, ritenendo che il dolo specifico preteso dalla norma penale fosse di per sé dimostrato dalla situazione di dissesto economico del Comune interessato, nonché dal fatto che l'incarico al professionista e le relative proroghe erano avvenuti in contrasto al divieto di procedere a nuove assunzioni, imposto agli enti locali dall'articolo 76, comma 7, del decreto legge 112/2008, convertito in legge 133/2008.

La Cassazione non ha condiviso questa linea interpretativa e ha annullato senza rinvio la sentenza impugnata in ragione del fatto che, nel corso del giudizio, è stato dimostrato che l'architetto incaricato non era in rapporti di amicizia né con gli amministratori imputati, né con altri esponenti della maggioranza consiliare, tant'è che lo stesso professionista era stato incaricato anche dalla precedente amministrazione, con le medesime modalità e procedure adottate in seguito dagli esponenti del nuovo governo locale. Di conseguenza, hanno concluso i giudici, il fatto non costituisce reato.

Oltretutto, la Cassazione non si è limitata a registrare la situazione di dissesto in cui versava il Comune allorché è stato stipulato il contratto di lavoro in seguito

prorogato, ma ha dato rilievo alla prova addotta in giudizio secondo cui la vicenda contrattuale in questione aveva consentito alla pubblica amministrazione di beneficiare di prestazioni tecnico-specialistiche e, allo stesso tempo, di risparmiare rispetto ai costi che l'ente locale avrebbe dovuto sostenere per l'assunzione di un dipendente a tempo indeterminato da assegnare alle stesse mansioni.

Le circostanze ora descritte hanno spinto gli Ermellini ad adottare una linea più garantista rispetto a quella seguita dalla Corte di appello.

La Cassazione ha poi precisato che, esclusa l'esigenza di un accertamento dell'accordo collusivo con la persona che si intende favorire, la prova del dolo intenzionale che qualifica la fattispecie dell'abuso d'ufficio può essere desunta anche da altri elementi, quali, ad esempio:

- la macroscopica illegittimità dell'atto compiuto;
- l'erronea interpretazione di una norma amministrativa, il cui risultato si discosti in termini del tutto irragionevoli dal senso giuridico comune, tanto da apparire frutto di un'arbitraria decisione.

La Corte d'Appello aveva ritenuto che gli atti posti in essere dagli imputati dovessero considerarsi macroscopicamente illegittimi, senza tuttavia addurre prova della reale ed effettiva sussistenza dei presupposti sopra indicati.

La pronuncia non si discosta dalla sentenza n. 8057/2021 della medesima Sezione, secondo cui, per quanto nel reato di abuso d'ufficio la prova del dolo intenzionale non presupponga necessariamente l'accordo collusivo con la persona che si intende favorire, l'accertamento della fattispecie criminosa «non discende dal mero comportamento non iure dell'agente, dovendo risultare anche da elementi ulteriori concordemente dimostrativi dell'intento di conseguire un vantaggio patrimoniale o di cagionare un danno ingiusto».

In altri termini, «la macroscopica illegittimità dell'atto compiuto» integra la fattispecie dell'abuso d'ufficio soltanto se risulti provato in concreto il dolo intenzionale volto a procurare a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale, o volto ad arrecare un danno ingiusto, ancorché non patrimoniale.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autore: Michele Nico*

## ***Funzione Pubblica: Comuni ammessi al contributo per la capacità amministrativa***

Relativamente al bando, rivolto ai Comuni con meno di 5.000 abitanti, relativo al rafforzamento della capacità amministrativa, il Ministero per la PA ha pubblicato la [determina del 3 marzo](#) con cui la Funzione Pubblica ha individuato i [Piani di intervento ammessi](#) alla fase di attuazione del progetto (FASE 3) a seguito della valutazione della Commissione incaricata.

*Fonte: Entionline del 04/03/2022*



## ***Mangiaplastica, nuovo bando ancora aperto***

Gli enti locali possono presentare domanda di contributo per l'acquisto di eco-compattatori entro la fine del mese.

I comuni interessati a partecipare al bando c.d. "mangiaplastica" possono presentare le richieste di contributo fino al 31 marzo 2022, esclusivamente attraverso la piattaforma informatica di Invitalia denominata "pa digitale", raggiungibile all'indirizzo <https://padigitale.invitalia.it/>.

Gli enti locali possono presentare domanda di contributo per l'acquisto di eco-compattatori, macchinari per la raccolta differenziata di bottiglie per bevande in "pet", in grado di riconoscere in modo selettivo questo tipo di bottiglie e di ridurre il volume favorendone il riciclo in un'ottica di economia circolare.

Lo stanziamento complessivo per il progetto ammonta a 5 milioni di Euro e finanzia i comuni per l'acquisto di un eco-compattatore ogni 100 mila abitanti.

*Fonte: Italia Oggi n. 53 del 04/03/2022 pag. 36*

*Autore: n.d.*

## ***L'autocertificazione senza la fotocopia di un documento d'identità non ha alcun valore***

*L'allegazione della copia del documento costituisce l'assunzione di responsabilità del titolare della dichiarazione sostitutiva*

Autocertificare per il cittadino significa poter alleggerire i propri oneri nei rapporti con la pubblica amministrazione. Ciò comporta un adempimento minimo da parte sua: deve allegare alla dichiarazione una fotocopia del proprio documento d'identità. Secondo il Tar Sardegna ([sentenza n. 127/2022](#)) questo elemento apparentemente solo formale è invece "chiave" perché è teso a stabilire il necessario collegamento tra la dichiarazione e il documento; a comprovare le generalità; ma soprattutto a "ufficializzare" le responsabilità per le affermazioni fatte. L'omessa allegazione del documento d'identità alla dichiarazione non integra quindi una mera ed eventualmente sanabile irregolarità dell'autocertificazione ma la sua stessa "inesistenza".

Secondo il Tar cagliaritano è invece diverso da quello in esame il caso in cui venga allegato alla dichiarazione del privato un documento d'identità scaduto. In questa evenienza è ammissibile la "normalizzazione" per effetto di una semplice comunicazione proveniente dal privato in cui attesti la mancata variazione delle informazioni risultanti dal documento fotocopiato sebbene scaduto.

Ciò in applicazione della regola generale in materia di dichiarazioni sostitutive secondo cui qualora le dichiarazioni previste dalla legge presentino delle difformità ovvero delle omissioni rilevabili d'ufficio e non costituenti falsità, il funzionario competente a ricevere la documentazione dà notizia all'interessato di questa anomalia; a seguito della quale questi è tenuto alla regolarizzazione o al completamento della dichiarazione.

L'allegazione della fotocopia del documento di identità costituisce un elemento essenziale della dichiarazione sostitutiva in ossequio alla stessa logica delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa ai fini dell'assunzione di responsabilità e della provenienza delle attestazioni. Nella sostanza viene in rilievo una formalità di cui la legge pretende

l'osservanza a fronte della evidente semplificazione delle procedure amministrative.

Questo adempimento, che indubbiamente richiede un sacrificio irrisorio da parte dell'interessato, non seriamente apprezzabile, piuttosto che un vuoto formalismo costituisce al contrario un onere ineludibile del sottoscrittore. Un allegato diretto a comprovare - per di più con la valenza di monito per il dichiarante sulle responsabilità cui va incontro in caso di affermazioni false - non soltanto le informazioni sul dichiarante ma ancor prima la "imputabilità" delle dichiarazioni a una determinata persona fisica.

Solo se formata a norma del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa la dichiarazione diviene un documento avente lo stesso valore giuridico dell'atto che sostituisce; deriva che la mancata allegazione del documento di identità rende del tutto nulle le dichiarazioni sostitutive inoltrate all'amministrazione; da considerarsi in infrazione di legge vale a dire del tutto omesse o taciute.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 03/03/2022*

*Autore: Pietro Alessio Palumbo*

## ***Niente accesso da remoto agli atti del Comune per i consiglieri***

*Lo specifico diritto a informarsi per quanto vasto non può essere né assoluto né illimitato*

I consiglieri comunali hanno diritto di ottenere dagli uffici del Comune le informazioni che ritengano più utili all'espletamento del proprio mandato. Questo comporta una vasta facoltà d'informazione sugli atti dell'ente che tuttavia come ha evidenziato il Consiglio di Stato, con la [sentenza n. 769/2022](#), non può definirsi né assoluta e neppure senza limiti. E ciò lo si ricava dalla funzione pubblica cui è "servente" questo speciale tipo di accesso e che lo "contiene" nei termini dei poteri del consiglio comunale. Ben può il Comune rigettare la richiesta del consigliere rivolta all'accesso "da remoto" al protocollo e al sistema informatico contabile se c'è il rischio concreto che diventi uno strumento (improprio) di controllo generalizzato sui documenti in possesso degli uffici; è certamente più sicuro mettere a disposizione del consigliere una "postazione pc" presso la stessa Casa comunale.

Il fondamento del diritto di accesso del consigliere comunale trova ragione e limite nel migliore esercizio della funzione di componente dell'organo di cui è parte. È esplicazione, individuale o collegiale, delle funzioni proprie di quell'organo; non è una attribuzione "personale" del consigliere. Oggetto dell'accesso possono essere non solo documenti ma anche ogni informazione o notizia relativa all'organizzazione amministrativa e alla gestione delle risorse pubbliche. E questo accesso non è condizionato alla dimostrazione di un interesse alla conoscenza di quel particolare atto ovvero alla presentazione di una articolata giustificazione. Tuttavia alla luce della "pervasività" e capacità di "interferenza" con altri interessi, il diritto di accesso del consigliere non è illimitato: la strumentalità dell'accesso ai documenti rispetto all'espletamento del mandato costituisce presupposto ma anche limite dello stesso.

Occorre quindi che l'accesso per essere correlato funzionalmente al sano svolgimento del mandato consiliare non incida sulle prerogative proprie degli altri organi comunali, a garanzia delle funzioni che a questi (il sindaco e la giunta) e non al consiglio, l'ordinamento attribuisce nel quadro dell'assetto dell'ente. Inoltre l'accesso del consigliere non deve contrastare con il principio di razionalità dell'azione amministrativa: è esercitabile nei limiti del livello di

digitalizzazione raggiunto dall'amministrazione coinvolta. D'altra parte il principio di congruenza e di adeguatezza dell'azione amministrativa, per la realtà delle cose, non è dato presumere sempre e comunque compatibile con l'accessibilità indiscriminata a (tutti) gli atti del Comune. È ragionevole e corrispondente al generale principio di proporzionalità che siano stabiliti presupposti ma anche modalità specifiche, poiché diversi sono gli interessi che di volta in volta possono venire in gioco ed eventualmente entrare in contrapposizione: dal rispetto della vita privata all'ordine e alla sicurezza pubblica, dal mantenimento del segreto d'ufficio ai dati riservati commerciali o industriali di terzi.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autore: Pietro Alessio Palumbo*

## ***Casella Pec piena, l'ente non può «presumere» l'esistenza del documento rifiutato dal sistema***

*Il mittente che riceve il messaggio di mancata consegna della Pec ha l'obbligo di mettere il destinatario nelle condizioni di riceverla*

La violazione dei doveri di adottare i comportamenti necessari per consentire al cittadino le comunicazioni tramite posta elettronica certificata, onde evitare che risulti piena, non può comportare una presunzione di conoscenza del contenuto di documenti che non erano pervenuti all'amministrazione. Lo ha affermato il Tar Sardegna con la [sentenza n. 99/2022](#).

### ***Il fatto***

È stato impugnato il provvedimento con il quale un Comune ha disposto la decadenza dall'autocertificazione presentata per la realizzazione della recinzione di un'area, intimato il divieto di prosecuzione delle opere e l'immediata demolizione di quelle già eseguite. Il ricorrente contesta di aver presentato le proprie osservazioni in riscontro alla comunicazione dei motivi ostativi all'indirizzo Pec del Comune, che però non sono mai pervenute in quanto la casella risultava piena. Il Comune ha quindi adottato il provvedimento con il quale, dando anche atto della mancanza di osservazioni da parte dell'interessato, ha confermato il rigetto, dichiarato la decadenza dalla dichiarazione, vietato la prosecuzione delle opere e intimato la demolizione di quelle già abusivamente realizzate.

Il ricorrente ha sostenuto l'illegittimità dell'ordinanza in quanto non ha tenuto conto delle osservazioni presentate, non essendo a lui imputabile la mancata consegna per la saturazione della capienza massima della casella Pec del Comune, il quale avrebbe dovuto usare la normale diligenza per provvedere alla sua periodica manutenzione e svuotamento in modo da consentire la costante ricezione degli atti.

### ***La consegna via Pec***

All'esito dell'esame, il Tar Sardegna ha dichiarato il ricorso infondato. I giudici hanno ricordato che la trasmissione di un documento mediante Pec si realizza in due fasi: la spedizione, con riferimento alla quale assume rilevanza la ricevuta di accettazione da parte del gestore del mittente; e la consegna al destinatario, attestata dalla successiva ricevuta. Il documento si intende dunque consegnato

quando la Pec del destinatario ha generato la ricevuta di consegna anche nel caso in cui la consegna non sia potuta avvenire per causa imputabile al destinatario, in quanto la consegna presuppone che il destinatario sia stato messo nella condizione di conoscerne effettivamente il contenuto, ossia che la comunicazione gli sia stata resa disponibile. Nel caso in cui la spedizione non va a buon fine e il mittente riceve un messaggio di mancata consegna, è quindi escluso a priori che la comunicazione sia pervenuta nella sfera di conoscibilità del destinatario.

Sussiste pertanto una netta distinzione tra il sistema delle comunicazioni tramite Pec e il sistema postale cartaceo, poiché diversamente da quanto avviene con le comunicazioni a mezzo raccomandata, dove l'operatore rilascia al destinatario una ricevuta con la quale si rende possibile il ritiro della posta in un momento successivo e si pone il destinatario nella condizione di sapere che vi è una comunicazione a lui rivolta e che è suo onere attivarsi per ritirarla, nelle trasmissioni mediante Pec è onere esclusivo del mittente che riceve la comunicazione della mancata consegna mettere il destinatario nelle condizioni di riceverla.

### ***La diligenza***

Il ricorrente, pur avendo ricevuto il messaggio di mancata consegna all'amministrazione, non si è attivato per rendere disponibili le osservazioni da lui inviate. Il Cad, ha osservato il Tar, garantisce il diritto dei cittadini all'uso delle tecnologie telematiche nelle comunicazioni con le Pa a fronte del quale vi è un dovere di queste ultime di consentire che questo uso sia effettivamente garantito, ma la violazione di questi doveri non può comportare, almeno in assenza di una espressa previsione di legge, una presunzione di conoscenza del contenuto di documenti che non erano pervenuti all'amministrazione. Ne consegue che, a prescindere dai motivi per i quali l'invio a mezzo Pec non si era perfezionato con la consegna delle osservazioni trasmesse, comunque il ricorrente è incorso in una violazione della correttezza e della buona fede, limitandosi a ricevere la comunicazione di mancata consegna senza poi provvedere a re-inoltare le osservazioni al Comune.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autore: Amedeo Di Filippo*

## ***Accordo Anci-Conai per le raccolte differenziate dei rifiuti di imballaggio***

*Strumento attraverso il quale il sistema consortile garantisce ai Comuni la copertura dei maggiori oneri sostenuti*

Stipulato tra Anci e Conai [l'Accordo di Programma Quadro](#) per la gestione dei rifiuti di imballaggio conferiti al servizio pubblico con validità dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2024, strumento attraverso il quale il sistema consortile garantisce ai Comuni la copertura dei maggiori oneri sostenuti per fare le raccolte differenziate dei rifiuti di imballaggi.

L'Accordo è costituito da una parte generale che riporta i principi e le modalità applicative generali valide dal 1° gennaio 2020 al 31 dicembre 2024, e dagli allegati tecnici, uno per ogni materiale, che disciplinano le convenzioni che ciascun Comune, direttamente o tramite un soggetto delegato, può sottoscrivere con ciascun Consorzio di Filiera.

Sarà affidata a un soggetto istituzionale l'individuazione di un soggetto terzo incaricato di provvedere a sua volta alla individuazione, mediante procedura competitiva e in funzione di linee guida tecniche e operative condivise tra ANCI, CONAI e i Consorzi di filiera ciascuno per la filiera di interesse, delle società qualificate ad eseguire le analisi merceologiche per i rispettivi materiali (le "Aziende Operative").

CONAI e ANCI, su segnalazione della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, hanno individuato in una Commissione di tre membri il "Soggetto Istituzionale" deputato all'individuazione del Soggetto Terzo attraverso una procedura di selezione da svolgersi secondo i criteri, termini e condizioni di cui ai seguenti paragrafi.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autore: Daniela Casciola*



## ***Corte conti, controlli in corso d'opera su banda larga, Tav e asili*** ***Approvato il programma del controllo concomitante per il 2022***

Tra gli investimenti del Pnrr al centro dei «controlli concomitanti» da parte della Corte dei conti ci saranno le opere per la diffusione di banda larga e 5G, le tratte ferroviarie ad alta velocità nel Mezzogiorno, i progetti dell'economia circolare, la creazione degli Uffici del processo nei tribunali, il potenziamento dei centri per l'impiego e i piani di sviluppo dell'offerta di asili nido e scuole dell'infanzia.

L'elenco dei temi oggetto di verifica è stato definito nel «[Programma del controllo concomitante](#)», compito di una nuova sezione centrale della magistratura contabile nata proprio in parallelo con il Pnrr. L'obiettivo è quello di agganciare i tempi dei controlli al rigido calendario di obiettivi imposto dal Piano, che non permette di aspettare i risultati delle verifiche ex post ma impone di anticipare monitoraggi ed eventuali correzioni mentre la realizzazione degli investimenti è in corso.

Si è chiusa intanto la graduatoria del ministero dell'Innovazione tecnologica e del ministero delle Infrastrutture relativa al progetto "Mobility as a service" finanziato dal Pnrr con 16,9 milioni. Tra le 13 città metropolitane che si sono candidate, sono state individuate come capofila della sperimentazione di piattaforme digitali per la mobilità sostenibile Milano, Roma e Napoli. La sperimentazione è finalizzata a consentire ai cittadini di usufruire di diversi mezzi di trasporto, pubblico e privato, attraverso un App che li supporti dalla pianificazione al pagamento del viaggio.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autore: Gianni Trovati*

## ***Sull'in house dei servizi locali il cortocircuito delle doppie regole***

Uno dei temi di cui, nell'approssimarsi della discussione del Ddl concorrenza, si discute è come si concilino le previsioni del Codice degli Appalti sugli affidamenti diretti (articolo 192, comma 2) con quelle della normativa riferita ai servizi pubblici (articolo 34, comma 20 del DL 179/2012). La questione non è banale per due ordini di considerazioni. La prima dipende dal fatto che il codice degli appalti viene interpretato da molta giurisprudenza nel senso che l'affidamento in house di servizi disponibili sul mercato è assoggettato a una duplice condizione, che non è richiesta per le altre forme di affidamento. Per il Consiglio di Stato, infatti (sezione V, sentenza n. 1564 /2020), il primo presupposto per procedere ad affidamento diretto consiste nell'obbligo di motivare le ragioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato, condizione che muove dal ritenuto carattere secondario e residuale dell'affidamento in house, che appare poter essere legittimamente disposto soltanto in caso di un dimostrato «fallimento del mercato».

La seconda è che questa disposizione sembra stridere con la disposizione, di carattere speciale perché riguardante i soli servizi pubblici locali a rilevanza economica, del DL 179/2012, per la quale «l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste».

È chiaro che, stante il fatto che entrambe le disposizioni sono in vigore, sarebbe paradossale pensare che per i servizi pubblici locali si debbano fare due "relazioni" con contenuto diverso: in base al Codice degli appalti, si tratta di dimostrare una "maggiore" convenienza rispetto al mercato, nella logica che l'in house sia appunto un fenomeno residuale, a cui si opta nel caso di non percorribilità delle altre opzioni. Per il DL 179/2012, al contrario, l'in house è una delle modalità di gestione tra cui può liberamente scegliere il decisore pubblico, che deve motivare ogni scelta fatta, ed è dunque sufficiente che il servizio sia attribuito a una società mediamente efficiente. Dunque?

Dal nostro punto di vista, ferma la necessità di iscrizione nell'elenco Anac previsto dall'articolo 192, comma 1, nel caso dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, non siamo nel campo dei «servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza» di cui parla il comma 2.

In questa lettura soccorre l'articolo 2 del Tusp, che al comma 1, lettera h) definisce quali «"servizi di interesse generale", di cui i spl a rilevanza economica sono un sottoinsieme (cfr lett. l), le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autore: Stefano Pozzoli*

## *Risorse Umane*

## ***Piao da correggere: per il Consiglio di Stato rischio di complicazioni e aumento dei costi***

*Il decreto non attua adeguatamente gli obiettivi di semplificazione e quindi di attuazione del Pnrr*

Con il [parere n. 506/2022](#), il Consiglio di Stato si è espresso favorevolmente sulla bozza di Dpr sulle «abrogazioni» elaborato in tema di Piano integrato delle attività e organizzazione (Piao) dalla funzione pubblica; in pratica però le modifiche sostanziali segnalate assomigliano a una «bocciatura» o a un pesante rinvio visti i rilievi espressi e anche la richiesta di esprimere un parere sulla bozza Dm con le linee guida attuative del Piao stesso. Queste conclusioni trovano convincenti motivazioni sia di natura giuridica che applicativa nel parere stesso che in 24 pagine ha messo puntualmente in luce tutte le contraddizioni di una norma di cui si discute da tempo tra addetti ai lavori, norma tanto importante nei suoi obiettivi quanto problematica nella sua attuazione.

In primo luogo dal punto di vista normativo lo schema di decreto secondo il Consiglio non attua adeguatamente gli obiettivi di semplificazione e quindi di attuazione del Pnrr. Il decreto non semplifica poiché non attua un reale processo di delegificazione ma si limita a disporre abrogazioni non di leggi ma di adempimenti relativi ai diversi piani che saranno assorbiti, ovvero a modificarli in termini nominalistici, peraltro non per tutte le amministrazioni, creando ulteriori difficoltà interpretative; tutto ciò in una chiave molto conservativa eliminando solo «quanto chiaramente inutile» e non «quanto non è strettamente indispensabile», approccio che potrebbe portare a una reale semplificazione. Il quadro si complica ulteriormente se si considera anche il decreto ministeriale attuativo del Piao definito come «strumento di supporto alle amministrazioni», come se fosse uno strumento di indirizzo non vincolante, ma che di fatto ha contenuti evidentemente prescrittivi e con precetti conformativi. Questa ambiguità genera secondo il parere «un'incertezza sostanziale sullo svolgimento attuativo della norma» che quindi necessita di avere una più appropriata qualificazione normativa. All'interno di questi aspetti generali il parere individua altri più specifiche criticità sia relativa ai singoli piani che confluiscono nel Piao, sia con riferimento all'ambito soggettivo di

applicazione delle norme, sia con riferimento alla residua valenza dell'articolo 16 del Dlgs 150/2009.

Dal punto di vista dell'efficacia dell'introduzione del Piao come strumento di semplificazione il parere evidenzia come questa sfida sia molto complessa poiché il Piano ha una «intrinseca eterogeneità» che rende concreto il rischio che si introducano ulteriori livelli di burocratizzazione (layer of bureaucracy). Integrare la pianificazione di interventi tra loro molto diversi (per materie, soggetti e tempistiche) è infatti molto difficile dal punto di vista organizzativo ed è facile scadere nel mero adempimento. In questo senso il parere si pone il problema dell'applicabilità delle norme di attuazione del Piao: il Consiglio ritiene in primo luogo che la norma debba essere accompagnata anche da una valutazione di impatto poiché le sue ripercussioni saranno prevedibilmente elevate e generatrici di costi; inoltre si reputa necessario, come peraltro chiesto in sede di intesa presso la Conferenza Unificata, un'attuazione graduale del Piao, accompagnandola con azioni di monitoraggio e formazione al fine di perseguire una nuova cultura della programmazione.

In definitiva il parere è un utilissimo strumento affinché si perfezioni la normativa che introduce il Piao. Questa norma dovrà comunque essere approvata entro fine giugno come previsto dal Pnrr. Gli enti di conseguenza, anche nell'incertezza delle scadenze, dovranno comunque continuare a interrogarsi in via prioritaria su come integrare e semplificare al loro interno il processo di pianificazione, monitoraggio e controllo (tema reale e certamente da affrontare) e contribuire fattivamente e nel loro interesse nel far sì che il Piano integrato diventi un'occasione per un reale percorso di semplificazione ed efficientamento dell'attività amministrativa.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autori: Renato Ruffini e Raul Ragazzoni*

## ***Assunzioni a tempo determinato nei Comuni per attuare il Pnrr, i confini dell'applicazione delle deroghe***

*Una serie di vantaggi è stata introdotta sui vincoli finanziari e procedurali*

Il DI 152/2021 convertito dalla legge 233/2021 ha introdotto alcune importanti previsioni volte al rafforzamento degli organici dei Comuni interessati dall'attuazione dei progetti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

In particolare, i commi 1, 3, 4 e 5 dell'articolo 31-bis e il comma 18-bis dell'articolo 9 introducono misure agevolative per le assunzioni a tempo determinato nei Comuni di personale con qualifica non dirigenziale in possesso di specifiche professionalità, al fine di consentire l'attuazione dei progetti Pnrr.

Inoltre, al fine del concorso alla copertura dell'onere sostenuto dai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per tali assunzioni, è istituito un apposito fondo nello stato di previsione del ministero dell'Interno.

Desta particolare interesse il budget aggiuntivo per le assunzioni straordinarie a tempo determinato a valere su proprie risorse di bilancio introdotto dall'articolo 31-bis, comma 1, grazie al quale sono state introdotte importanti deroghe agli ordinari vincoli sia di carattere ordinamentale che di carattere finanziario in materia di assunzioni di personale, per i Comuni che provvedono alla realizzazione di tali interventi.

La norma prevede che tali deroghe si applichino solo alle assunzioni a tempo determinato di personale non dirigenziale dotato di specifiche professionalità.

Sotto il profilo ordinamentale, si specifica che il termine apposto per questi contratti di lavoro può essere anche superiore a trentasei mesi, ma non eccedente la durata di completamento del Pnrr e comunque non può superare il 31 dicembre 2026.

Rispetto alle deroghe ai vincoli finanziari e procedurali, si introducono una serie di vantaggi:

- viene individuando un extra-budget assunzionale a tempo determinato aggiuntivo nel limite di una spesa aggiuntiva non superiore al valore dato dal prodotto della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nell'ultimo bilancio di previsione, per la percentuale distinta per fascia demografica;
- tale extra-budget è neutrale rispetto agli ordinari limiti assunzionali a tempo determinato;
- neutrale ai fini della determinazione della capacità assunzionale a tempo indeterminato (deroga valida anche nel caso di applicazione del regime di scavalco condiviso);
- neutrale ai fini del rispetto del limite complessivo alla spesa di personale previsto dall'articolo 1, comma 557-quater, della legge 296/2006 (media del triennio 2011-2013) (deroga valida anche nel caso di applicazione del regime di scavalco condiviso);
- viene introdotto un percorso semplificato per le selezioni di tale personale;
- le deroghe sono estese ai comuni strutturalmente deficitari, in piano di riequilibrio e in dissesto (per i soli Comuni in dissesto: spesa media per lavoro flessibile del triennio precedente l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato) previa verifica della Cosfel (Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali), che è tenuta ad esprimersi entro 30 giorni dalla ricezione della richiesta di autorizzazione (comma 3);
- il reclutamento del personale in questione avviene anche mediante selezioni uniche effettuate tra più enti locali convenzionati per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli degli stessi (articolo 3-bis del DL 80/2021);
- ulteriore importante deroga è rappresentata dalla decadenza del divieto di assumere personale a qualsiasi titolo in caso di mancato rispetto del termine per l'approvazione del bilancio di previsione, del rendiconto e del bilancio consolidato, disposto dall'articolo 9, comma 1-quinquies, del DL 113/2016;
- viene istituito un Fondo nello stato di previsione del ministero dell'Interno al fine del concorso alla copertura dell'onere sostenuto dai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti per le richiamate assunzioni a tempo determinato, con una dotazione di 30 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026.

Le assunzioni sono subordinate all'asseverazione da parte dell'organo di revisione del rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio.



Desti fonte di attenzione da parte degli addetti ai lavori l'applicazione delle deroghe alle sole assunzioni previste mediante l'utilizzo dell'extra budget determinato nelle misure illustrate, senza incorrere nelle tentazione di estendere i benefici delle deroghe procedurali anche alle assunzioni a tempo determinato che rientrano nei normali limiti assunzionali previsti dall'articolo 9, comma 28, del DL 78/2010 e dall'articolo 259, comma 6, del Dlg 267/2000 per i Comuni in dissesto. Si ritiene, infatti, che lo spirito della norma derogatoria sia improntato a snellire le procedure assunzionali del personale destinato alla cura dei procedimenti relativi al Pnrr, in relazione ai quali si è inteso dare la massima priorità e che le deroghe previste debbano rimanere circoscritte alle assunzioni del personale dedicato a tali attività.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autore: Giacomo Cacchione - a cura di Ardel*

## ***Certificati d'infortunio, lingua inglese nei concorsi, uso del cellulare nelle prove e assegno unico***

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

### ***Inail, dal 28 aprile 2022 nuove modalità d'invio dei certificati d'infortunio***

Sul sito dell'Inail, al seguente [link](#), è stato pubblicato l'avviso che dal 28 aprile 2022 sarà operativo il nuovo applicativo per l'invio dei certificati d'infortunio nelle tre modalità di trasmissione online, offline e cooperazione applicativa/interoperabilità. Sugerendo di consultare nel dettaglio la nota, le novità riguardano i contenuti del certificato, nel tracciato del file da inviare in modalità offline in formato .xml, nell'interfaccia utente del servizio online, aggiornata in base alle nuove linee guida dell'Istituto, nell'architettura tecnologica e nella modalità di interoperabilità, adeguata alle linee guida Agid, in sostituzione della cooperazione applicativa.

### ***Conoscenza della lingua inglese nei concorsi***

È illegittimo il bando di concorso per soli titoli che non preveda l'accertamento della conoscenza della lingua inglese, secondo quanto disposto dall'articolo 37, comma 1, del Dlgs 165/2001. Il Tar Sicilia-Palermo, sezione II, con la [sentenza n. 531/2022](#), ha confermato che questa norma si riferisce genericamente ai bandi di concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni (Tar Abruzzo, sezione I, sentenza n. 388/2014) e, pertanto, trova applicazione in tutte le procedure di accesso al pubblico impiego. La previsione della laurea (triennale) come titolo per l'accesso alla selezione non soddisfa la predetta condizione, dal momento che per il suo conseguimento lo studente deve aver acquisito 180 crediti, comprensivi di quelli relativi alla conoscenza obbligatoria di una lingua dell'Unione europea oltre l'italiano; ma non richiede, dunque e specificamente, la conoscenza della lingua inglese.

### ***Uso del cellulare durante le prove di concorso***

Il Tar Basilicata, sezione I, nella [sentenza n. 95/2022](#), ha sancito la legittimità dell'esclusione di un candidato da un concorso espletato da un Comune che, al termine della prova scritta, aveva fotografato il proprio elaborato per poi,

successivamente, cancellare la fotografia. Infatti, se nel bando di concorso è previsto che è vietato introdurre dispositivi cellulari nella sala di espletamento delle prove di concorso, a prescindere dalla richiesta di consegna effettuata dalla commissione, è legittima l'esclusione del concorrente che non consegna, di sua volontà, il telefono cellulare, prima dell'inizio della prova. Diverso sarebbe il caso in cui il bando di concorso dovesse prevedere la sanzione dell'esclusione nei confronti di coloro che vengano sorpresi a utilizzarli, come verificatosi durante gli esami di maturità (e chiarito anche da un'apposita circolare del Miur); casistica che è stata esaminata dal Consiglio di Stato, sezione VI, nella sentenza 19 marzo 2008, n. 1214, dove il Collegio aveva annullato un provvedimento di esclusione dalle prove scritte dell'esame di maturità per la mera detenzione del cellulare durante queste prove, previa acquisizione dei tabulati del gestore di telefonia mobile, da cui era risultato dimostrato il suo non utilizzo (e/o l'assenza di contatti con soggetti esterni).

### ***Assegno unico e universale, precisazioni Inps***

L'Inps ha predisposto il [comunicato stampa del 22 febbraio 2022](#), con le seguenti precisazioni sull'assegno unico e universale:

«A partire dal mese di marzo, in attuazione della normativa relativa all'Assegno Unico, cesseranno le prestazioni attualmente erogate in busta paga o con la pensione per il nucleo familiare e le detrazioni fiscali relative. L'Assegno Unico, infatti, sostituisce tutte le altre prestazioni e sarà erogato dall'Inps sull'Iban indicato dal richiedente. Per coloro che percepiscono il reddito di cittadinanza l'assegno verrà versato in automatico sulla carta RdC, senza bisogno di inoltrare alcuna domanda. Per tutti coloro che ne hanno già fatto domanda, comunicando correttamente l'Iban, l'assegno verrà corrisposto entro il mese di marzo. Si precisa che, l'Iban che si comunica, deve essere un servizio di pagamento operante in uno dei Paesi dell'area Sepa (conto corrente bancario/postale, carta di credito o di debito, libretto di risparmio). Inoltre, per il corretto addebito dell'assegno unico, l'Iban, deve risultare intestato o cointestato al beneficiario della prestazione, fatta salva l'ipotesi di domanda presentata dal tutore di genitore incapace: in questo caso l'Iban può essere intestato o cointestato al tutore, oltre che al genitore medesimo. La verifica in merito alla titolarità dell'Iban di pagamento è effettuata dall'Inps attraverso un apposito processo telematico strutturato con Poste Italiane e con tutti gli istituti di credito convenzionati per il pagamento delle prestazioni pensionistiche in Italia; qualora non venga accettata la corrispondenza della titolarità dell'Iban al codice fiscale

del richiedente il pagamento verrà bloccato. In presenza di discordanze, per evitare il blocco del pagamento i cittadini che abbiano già presentato domanda di assegno Unico possono accedere alla domanda già inoltrata tramite le loro credenziali e modificare l'Iban direttamente».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 03/03/2022*

*Autore: Gianluca Bertagna*

## ***Predissesto, il fondo di rotazione non può garantire la copertura di spese***

*É quanto ha sancito la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti del Lazio*

Nell'ambito delle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale il fondo di rotazione opera in termini di cassa e non può essere utilizzato per garantire la copertura di spese in termini di competenza, a maggior ragione dopo la modifica alla disciplina dal DI 104/2020.

É quanto ha recentemente sancito la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti del Lazio (nella [deliberazione n. 11/2022](#)) partendo dall'analisi della novità normativa del 2020, che ha precisato che le risorse del fondo di rotazione non possono essere impiegate secondo le modalità previste dall'articolo 43 della legge 164/2014, che rendeva il fondo di rotazione possibile «mezzo di copertura».

Già in passato la stessa Sezione era intervenuta chiarendo che la norma restrittiva è destinata a fornire un'interpretazione autentica delle modalità di utilizzo del fondo di rotazione, con l'effetto – altresì – di abrogare implicitamente le parti incompatibili del Dm 1° agosto 2019, di modifica del principio contabile applicato n. 4/2 che, appunto, disciplinavano diversamente la gestione del fondo di rotazione.

La differenza è, ad evidenza, dirimente e cruciale nel percorso di risanamento che viene intrapreso mediante il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale: l'operatività del fondo di rotazione esclusivamente in termini di cassa comporta, infatti, che le disponibilità conseguenti possano essere impiegate per sostenere esclusivamente il "pagamento" degli importi dovuti che, tuttavia, devono essere finanziati mediante fonti ordinarie di copertura.

La descritta natura del fondo di rotazione influenza pure il trattamento contabile da utilizzare, che non può consentire di espandere i livelli di spesa (alla stregua delle anticipazioni di liquidità) e deve tradursi nella previsione di restituzione

rateizzata a partire dal bilancio successivo alla prima erogazione, benché priva di interessi e quindi vantaggiosa per l'ente.

Di conseguenza, proprio per tali motivazioni, è necessario contabilizzare immediatamente il debito di ammortamento, anche se differito, "sterilizzando" congiuntamente l'entrata ed evitando l'espansione del potere di spesa lasciando immutato il risultato di amministrazione.

In particolare, la pronuncia chiarisce che, tra le diverse fattispecie disciplinate dal punto 3.20-bis del principio contabile applicato 4/2, occorre fare riferimento alla soluzione contabile prevista per le altre anticipazioni straordinarie di liquidità che non si chiudono entro l'esercizio e che, appunto, non possono incidere in modo espansivo sulle capacità di spesa degli enti locali.

In passato, con la legge 164/2014, il legislatore si era orientato diversamente, prevedendo esplicitamente che gli enti locali potessero prevedere, tra le misure necessarie per il ripiano del disavanzo, l'utilizzo delle risorse attribuite a valere proprio sul fondo di rotazione che, infatti, doveva essere infatti contabilizzato nell'ambito delle entrate derivanti da trasferimenti correnti.

La pronuncia indicata è in continuità con la precedente, sempre adottata dalla medesima Sezione (deliberazione n. 108/2021), che evidenzia, efficacemente, come il DI 104/2020 abbia rimosso l'interpretazione sulle speciali «modalità di contabilizzazione» previste per il Fondo di rotazione nell'ambito del principio contabile applicato 4/2, garantendo una lettura costituzionalmente coerente, in assenza della quale si porrebbe un problema di contrasto soprattutto con l'articolo 119, comma 6 della Carta fondamentale.

Del resto, proprio la Corte costituzionale, con la sentenza n. 80/2021, aveva dichiarato incostituzionali le modalità di finanziamento del rimborso del Fal che si basavano sull'iscrizione in entrata dell'accantonamento, con una modalità che diversamente interpretando la modifica del DI 104/2020, potrebbe riguardare altresì la gestione contabile proprio del fondo di rotazione nelle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 03/03/2022*

*Autore: Marco Rossi*

## ***Tirocini e dottorati nella Pa, ok dalla Conferenza Stato-Regioni allo schema di decreto***

*In prima applicazione e a carattere sperimentale, due programmi per esperienze di formazione e lavoro professionalizzanti*

Acquisita in Conferenza Stato-Regioni l'intesa sullo schema di decreto ministeriale attuativo dell'articolo 2 del decreto legge 80/2021, con il concerto del ministro del Lavoro e delle politiche sociali, del ministro dell'Istruzione, del ministro dell'Università e della ricerca e del ministro per le Politiche giovanili. Il provvedimento in fase di prima applicazione e con carattere sperimentale, l'istituzione di due programmi per esperienze di formazione e lavoro professionalizzanti.

Intanto è in corso di approfondimento la possibilità di individuare, attraverso un ulteriore provvedimento, anche percorsi formativi per diplomati non iscritti a corsi di laurea.

Il primo è "Tirocinio inPA", che consiste nello svolgimento di tirocini curricolari della durata di sei mesi per la redazione della tesi di laurea magistrale ed è rivolto a studenti con età inferiore a 28 anni e iscritti a corsi di laurea magistrale con media voto non inferiore a 28/30 e in possesso del 30% dei crediti formativi previsti dal ciclo di studi oppure iscritti a corsi di laurea magistrale a ciclo unico con media voto non inferiore a 28/30 e in possesso del 70% dei crediti formativi universitari previsti dal percorso di studi. Il tirocinio prevede un'indennità di partecipazione che sarà definita dai relativi bandi. Al programma sono destinati 400mila euro per l'anno 2022.

Il secondo programma è "Dottorato inPA" e introduce il contratto di apprendistato di terzo livello nella Pubblica amministrazione, legato al conseguimento del dottorato di ricerca. Possono partecipare al programma i cittadini italiani, i cittadini di uno degli Stati membri dell'Unione europea e gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia fino all'età di 29 anni, in possesso di laurea magistrale con voto di laurea non inferiore a 105/110. Il contratto di apprendistato prevede una retribuzione di 30mila euro lordi annui. Al

programma, sono destinati 600mila euro all'anno per l'attivazione di 20 contratti.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 03/03/2022*

*Autore: Daniela Casciola*



## ***Contro la «burocrazia difensiva» serve la logica della formazione continua***

I fenomeni di «paura della firma» ovvero della «cosiddetta burocrazia difensiva» sono da ricondurre al «limitato investimento nella formazione del personale pubblico» piuttosto che alla pressione esercitata dalla giustizia contabile. È quanto affermato, tra tanto altro, dal Procuratore generale della Corte dei conti, Angelo Canale, nell'intervento tenuto alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022.

Una considerazione che porta a riflettere, e tanto, su entrambe le motivazioni, che comunque conducono a un unico risultato che è quello dell'inefficienza e della lentezza dell'apparato della pubblica amministrazione.

Il personale pubblico, a differenza di come avviene in quello privato dipendente dall'imprenditoria più avanzata, ha da sempre sofferto il problema della formazione. Ciò in quanto passivamente delegata a organismi, pubblici e quasi, capaci di drenare tantissime risorse a fronte di risultati formativi non affatto sufficienti per assicurare il corretto adempimento del personale nell'esercizio delle loro funzioni e compiti. Non solo. L'abitudine di ricorrere ai consulenti preposti alla cosiddetta assistenza tecnica, ormai abbondantemente presente nelle istituzioni pubbliche, non può affatto essere suppletiva ed esaustiva del soddisfacimento del fabbisogno strutturale dei saperi in organico, di frequente di entità consistente. Una esigenza, questa, che può essere sopperita esclusivamente con il suo potenziamento funzionale ad assicurare le indispensabili conoscenze tecniche e la loro continua attualizzazione (il Pnrr con i suoi difficili adempimenti ne è la prova!). Tutto questo allo scopo di garantire continuità dell'azione di governo e controllo, di gestione della res pubblica, rese possibili attraverso l'acquisizione periodica della conoscenza e dei know how occorrenti, da rendere reciprocamente circolare nel personale tutto (così richiamato sull'attività svolta al 2021 nella relazione del Presidente della Corte conti a pag. 218).

Dunque, la necessità di un concepimento di una nuova logica formativa del patrimonio delle risorse umane della pubblica amministrazione, chiamate di

recente al difficile compito di programmare e, quindi, poi ad attuare e vigilare per il buon esito delle procedure pretese dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Per il perseguimento di un siffatto risultato non si può fare altrimenti che assicurare una formazione continua, ma che sia veramente tale, organizzata via web con cadenza mensile e "in vivo" utilizzando le presenze universitarie in loco nello svolgimento dei programmi condivisi e, soprattutto, fondati sulla consapevolezza del punto di partenza dei saperi posseduti dai rispettivi organici pubblici.

In relazione, all'effetto della cosiddetta "burocrazia difensiva", è appena il caso di sottolineare, che non è altro che la causa dell'assenza cronica della formazione in campo nella Pa, della caduta della meritocrazia troppo spesso messa da parte nella selezione del personale, dello spesso messo da parte senso di responsabilità del pubblico impiegato, della preoccupazione delle istanze, non propriamente corrette, che il personale politico impone (spesso impropriamente) alla rispettiva burocrazia.

Gli obblighi burocratici derivanti dal PNRR sono notevoli e i finanziamenti in esso previsti comprendono una buona fetta dedicata alla formazione in progress del personale. È compito dei decisori pubblici, a ogni livello impegnati, di non perdere questa favorevole occasione.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 03/03/2022*

*Autore: Ettore Jorio*

## ***Anche in Province e Città addio ai vecchi vincoli del turn over - Il decreto in Gazzetta***

É approvato in Gazzetta Ufficiale il [decreto interministeriale 11 gennaio 2022](#) attuativo dell'articolo 33, comma 1-bis, del DI 34/2019 che completa la riforma delle regole assunzionali per le Province e le Città Metropolitane. Questi enti, affiancano Regioni e Comuni, aderendo a un meccanismo di calcolo basato sul rapporto percentuale tra spesa di personale ed entrate correnti e, soprattutto, alla possibilità, per chi ha un rapporto più basso di quello di riferimento, di aumentare il personale a tempo indeterminato superando le ristrettezze del vecchio turn over. Anche qui, necessario il collegamento con il rispetto pluriennale degli equilibri di bilancio, asseverati dall'organo di revisione.

Sostanzialmente identica, rispetto ai Comuni, la definizione della spesa di personale (riferita all'ultimo rendiconto, onnicomprensiva, lorda di oneri riflessi e al netto dell'Irap) e delle entrate correnti (per le quali va calcolata la media degli ultimi tre rendiconti, al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità dell'ultimo bilancio previsionale).

Le due variabili messe a rapporto esprimono la sostenibilità finanziaria della spesa di personale dell'ente, collocandolo al di sopra o al di sotto di un valore di riferimento, variabile in funzione della fascia demografica. Come le Regioni, infatti, anche Province e Città Metropolitane devono rapportarsi a un solo parametro "soglia".

Questo varia per le Province dal 20,8 per cento per quelle con meno di 250.000 abitanti, fino al 13,9 per cento per quelle con popolazione uguale o superiore a 700.000 abitanti. Per le Città Metropolitane si va dal 25,3 per cento fissato per quelle con meno di 750.000 abitanti al 16,2 per cento per quelle dal milione e mezzo di abitanti in su. In totale, cinque possibili fasce per le prime, tre per le seconde.

Definita la propria posizione, gli enti con un rapporto percentuale inferiore a quello fissato dal decreto possono espandere la spesa di personale, solo per assunzioni a tempo indeterminato, fino a raggiungere la percentuale soglia,

prestando sempre la massima attenzione, in quanto l'approvazione dei successivi rendiconti imporrà di aggiornare il calcolo, anche nelle annualità a venire.

Tale capacità di espansione della spesa di personale va però calmierata, in fase di prima applicazione: l'articolo 5 del Dm, infatti, consente di accrescere progressivamente la spesa di personale rendicontata nel 2019 rispettivamente del 22 per cento nell'anno corrente, del 24 per cento nel 2023 e del 25 per cento nel 2024. Se tale secondo conteggio restituisce un valore inferiore a quello dato dal computo principale, allora andrà preferito. Infine, se l'ente dispone di resti assunzionali antecedenti al 2022 (ovvero maturati fino al 2021) nel previgente regime assunzionale, e se questi risultano più favorevoli rispetto agli spazi assunzionali concessi dall'articolo 5, potrà utilizzarli in alternativa a questi ultimi.

Gli enti con un rapporto superiore alla soglia, invece, sono chiamati a programmare il rientro nel valore percentuale della loro fascia demografica entro il 2025, «anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento». L'articolo 6, esprimendosi così, rammenta che l'intero meccanismo assunzionale, basato sul rapporto tra i dati contabili di spesa di personale ed entrate correnti, risente sia delle variazioni dell'una che delle altre. Gli enti non "virtuosi", allora, potranno certamente programmare il rientro nella soglia anche aumentando le entrate correnti, e non solo diminuendo la spesa di personale. Chi non riuscirà nell'obiettivo entro il 2025, da quell'anno sarà assoggettato a un regime di turnover ristretto al 30 per cento, fino al raggiungimento del valore soglia.

Fondamentale, anche in questo caso, l'articolo 7 comma 1, che dispone che la maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante dall'applicazione degli spazi assunzionali concessi dal decreto non rileva ai fini del rispetto del limite ex comma 557-quater, della legge 296/2006.

Anello di congiunzione tra il Dm assunzioni e la tradizionale norma contenitiva della spesa di personale, che non è affatto abrogata e resta computata come sempre, tale ultima previsione consente agli enti "virtuosi" di escludere dal comma 557 la quota di spesa di personale incrementale.

Altra importante conseguenza dell'arrivo in Gazzetta del decreto: anche le Province e le Città Metropolitane escono dal novero delle amministrazioni soggette a vincoli assunzionali. Pertanto, nessuna differenza, per loro, nelle modalità di reclutamento (per concorso o mobilità). Al contrario gli enti soggetti a limiti (ad esempio le Unioni) che vogliono assumere personale per mobilità da quelle, dovranno farlo utilizzando quote di turnover. Infine, il decollo del nuovo regime consentirà, all'aumentare effettivo del personale rispetto al 31 dicembre 2018, di dare applicazione anche all'ultimo periodo dell'articolo 33 comma 1-bis, relativo all'adeguamento del limite al trattamento accessorio del 2016.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autori: Gianluca Bertagna e Davide d'Alfonso*

## ***Tre domande chiave per modernizzare la dirigenza pubblica***

Nel nostro Paese il dibattito e le riforme in tema di dirigenza si sono concentrati su tre aspetti: il rapporto con la politica, col privato (quanto spazio per dirigenti esterni) e come orientare e incentivare le performance con i premi (e un certo numero di sanzioni). Tre temi cruciali e certo non risolti, ma forse non sufficienti ad affrontare il rinnovamento della dirigenza pubblica. Altri tre spunti, che incrociano anche l'agenda di riforma italiana prevista dal Pnrr, possono ampliare il dibattito.

### ***1 La dirigenza pubblica è una posizione in organigramma o un ruolo, accompagnato da un profilo di competenze a chiara vocazione gestionale?***

Parole come management o leadership sono ancora considerate, da una minoranza più reativa, estranee al lessico della Pa. Forse anche per questo i meccanismi di accesso alla dirigenza si sono fatti negli anni sempre più incerti, con concorsi che, da un lato, mostrano poca differenza dai sistemi di accesso alle aree funzionali, dall'altro sono sovente bloccati dall'ennesimo ricorso a ogni tentativo di innovazione manageriale. Nel pacchetto di riforme introdotte dal DL Reclutamento della scorsa primavera, si prevede una nuova modalità di accesso alla dirigenza (in integrazione all'art. 28 del DLgs 165/2001) che si basa su alcuni presupposti. Visto che il bacino di reclutamento è storicamente la popolazione dei funzionari, è quanto meno paradossale che l'esperienza maturata in questo ruolo non entri nella valutazione. Al punto che per diventare dirigente occorre mettersi in ferie per "studiare". Inoltre, proprio chi ha già passato un concorso pubblico per diventare funzionario, ha senso faccia un concorso quasi identico per diventare dirigente? Non sarebbe più utile valutare la capacità di leadership e motivazione delle persone verso risultati ambiziosi da parte di chi è chiamato a gestire risorse pubbliche, talvolta ingenti? Queste pratiche sono già largamente in uso non solo nel privato, ma nelle amministrazioni pubbliche di mezza Europa. E a chi crede che sia più oggettivo valutare un compito di diritto amministrativo che il profilo di leadership, rispondo che dipende da chi valuta: se un professore di diritto amministrativo o uno psicologo del lavoro esperto in assessment. Ora la norma citata consente queste innovazioni. Si tratta di darvi esecuzione con competenza e responsabilità, pena trasformare questo strumento in un corridoio preferenziale per pochi raccomandati. Pertanto, la

prima domanda cui rispondere è: quali competenze di leadership vogliamo per la dirigenza pubblica?

**2 Di quanta dirigenza abbiamo bisogno?** Non ha senso parlare di dimensionamento ottimale fuori dalle specificità di ogni singola amministrazione: in questi anni abbiamo assistito allo svuotamento della dirigenza negli enti locali più piccoli, mentre non si è arrestato il processo di iperframmentazione organizzativa delle strutture centrali delle amministrazioni dello Stato, dove capita non di rado che un dirigente di seconda fascia sia a capo di strutture di poche unità. Più che manager, questi dirigenti sono professional con raffinate expertise, ma poca responsabilità gestionale. Se da un lato sono figure necessarie, c'è da chiedersi se vale la pena frammentare la struttura per giustificare la presenza in organigramma, o non renderebbe le organizzazioni davvero più agili e con minori problemi di coordinamento la presenza di meno dirigenti, a capo di strutture più ampie, affiancati da più professional, con retribuzioni adeguate al ruolo. La quarta area introdotta dai contratti sembra offrire questa opportunità, ma – ancora una volta – a fare la differenza sarà come questi spazi di azione verranno tradotti in pratiche nei contratti integrativi.

**3 Come rendere la dirigenza pubblica più femminile?** Le donne sono maggioranza nella Pa (56%), ma non esprimono ancora dirigenti in proporzione (38%). Non si dica che le donne cercano nel pubblico un carico di lavoro più compatibile con la cura familiare a discapito della carriera. Indagini recenti mostrano che le donne aspirano soprattutto alla possibilità di portare un contributo utile alla comunità. Anche i dati sulle professioni pubbliche rappresentano che le donne vogliono avere ruoli che contano, come in magistratura (54% di donne) e nella carriera prefettizia (58%). Restano indietro, invece, nei giochi di potere che portano alle posizioni di vertice. La già citata norma che rinnova le modalità di accesso alla dirigenza può favorire le donne, in quanto potranno competere sulla base di cosa sanno fare, invece che del tempo a disposizione per studiare. Ma questo solo se i meccanismi di valutazione delle esperienze pregresse non riprodurranno le disuguaglianze delle opportunità che già oggi sono il principale limite alla loro crescita. Pertanto, cominciare a ragionare in termini di quote anche in questo ambito non deve essere un tabù. E non solo a tutela delle pari opportunità delle donne, principio per altro alla base di tutto il Pnrr, ma anche a tutela dello sviluppo complessivo: la ricerca mostra che le donne tendono a essere più attente alle implicazioni

sociali e educative delle politiche pubbliche. Due temi prioritari nel nostro Paese.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autore: Raffaella Saporito*



## ***Province e città metropolitane, pubblicato in Gazzetta ufficiale il decreto attuativo sulle assunzioni***

*Individuate le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale*

È stato [pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio il decreto interministeriale 11 gennaio 2022](#), attuativo dell'articolo 33, comma 1-bis, del decreto legge 34/2019, che definisce la disciplina in materia di assunzione di personale nelle Province e nelle Città metropolitane in base alla sostenibilità finanziaria.

In sette articoli, il testo individua, sulla base di parametri finanziari predeterminati, le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale per la realizzazione di assunzioni a tempo indeterminato.

Le Province sono suddivise nelle seguenti fasce demografiche:

- a) meno di 250.000 abitanti;
- b) 250.000 - 349.999 abitanti;
- c) 350.000 - 449.999 abitanti;
- d) 450.000 - 699.999 abitanti;
- e) 700.000 abitanti e oltre.

Le città metropolitane sono suddivise nelle seguenti fasce demografiche:

- a) meno di 750.000 abitanti;
- b) 750.000 - 1.499.999 abitanti;
- c) 1.500.000 abitanti e oltre.

I valori soglia, per fascia demografica, del rapporto della spesa del personale delle Province rispetto alle entrate correnti, sono:

- a) Province con meno di 250.000 abitanti, 20,8 per cento;
- b) Province da 250.000 a 349.999 abitanti, 19,1 per cento;
- c) Province da 350.000 a 449.999 abitanti, 19,1 per cento;
- d) Province da 450.000 a 699.999 abitanti, 19,7 per cento;
- e) Province con 700.000 abitanti e oltre, 13,9 per cento.

I valori soglia, per fascia demografica, del rapporto della spesa del personale delle Città metropolitane rispetto alle entrate correnti, sono:

- a) città metropolitane con meno di 750.000 abitanti, 25,3 per cento;
- b) città metropolitane da 750.000 a 1.499.999 abitanti, 14,2 per cento;
- c) città metropolitane con 1.500.000 di abitanti e oltre, 16,2 per cento.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autore: Daniela Casciola*

***Concorsi, il bando è inviolabile ma alcuni titoli sono equiparabili***  
*Un eccesso di rigidità porterebbe a disparità di trattamento tra i concorrenti*

Il principio per cui la sostanza deve prevalere sulla forma vale anche per le ipotesi in cui - come nel caso affrontato dal Consiglio di Stato con la [sentenza n. 915/2022](#) - la questione verta sui titoli valutabili per la determinazione del punteggio finale di un concorso pubblico. Per quanto il bando sia il frutto delle insindacabili scelte della Pa nel reperire professionalità un eccesso di rigidità porterebbe a disparità di trattamento tra i concorrenti. Secondo il Consiglio di Stato tale assunto trova conferma nelle previsioni "EQF" griglia volta a mettere in relazione le diverse qualificazioni professionali dei cittadini europei e a posizionare le certificazioni formali a conclusione di percorsi di formazione.

Il sistema EQF (european qualification framework) permette un confronto che si basa su ambiti comuni di riferimento correlati ai risultati dell'apprendimento collocati in una struttura basata su vari livelli. Nel nostro Paese il sistema in argomento trova applicazione a seguito della sottoscrizione dell'Accordo del 2012 nel quale i titoli di studio italiani sono stati collocati nell'ambito degli otto livelli previsti dall'EQF. Accordo poi recepito nel 2013 sia dal Ministero del Lavoro che dal Ministero dell'Università. In particolare l'ottavo livello di referenziazione prevede i seguenti titoli: dottorato di ricerca, diploma accademico di formazione alla ricerca, diploma di specializzazione, master universitario di secondo livello, diploma accademico di specializzazione, diploma di perfezionamento o master. Si tratta di titoli professionalizzanti cui corrisponde lo stesso livello di formazione professionale.

La stessa normativa di settore del nostro Paese prescinde dalla denominazione formale dei vari corsi e distingue gli stessi sulla base dei loro effettivi contenuti culturali e formativi. Infatti il Dm sull'autonomia didattica del 1999 e il successivo Dm di modifica del 2004 consentono alle Università di attivare corsi di perfezionamento successivi al conseguimento della laurea alla conclusione dei quali sono rilasciati master universitari di primo e di secondo livello. Su queste basi può affermarsi che l'amministrazione indicente la procedura selettiva ha certo un ampio potere discrezionale nell'individuazione della tipologia dei titoli richiesti per la partecipazione, che tuttavia deve esercitare tenendo conto della

concreta professionalità e preparazione dei concorrenti al posto da ricoprire. Ragione per cui la commissione d'esame nell'interpretazione del bando deve applicare il principio della prevalenza della sostanza sulla forma. A prescindere dalla specifica denominazione, in presenza di titoli assimilabili o equivalenti a quelli espressamente previsti dal bando di concorso, alcuni titoli possono certamente essere equiparati. In particolare i corsi di perfezionamento post lauream sono equiparabili ai master qualora presentino le medesime caratteristiche riguardo alla durata, al numero delle ore di insegnamento, all'esame finale.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autore: Pietro Alessio Palumbo*

## ***Pensione a misura di riforme***

Con circolare n. 33/2022, l'INPS illustra le novità sulle rate di pensione in pagamento nel mese di marzo 2022 per l'adeguamento delle pensioni alle più recenti disposizioni legislative (DM 17 novembre 2021, Decreto legislativo 29 dicembre 2021, n. 230 e Legge 30 dicembre 2021, n. 234).

Con la rata di marzo, innanzitutto, l'INPS aggiorna il prelievo fiscale sulle pensioni, con effetto retroattivo al 1° gennaio per tenere conto della riforma della Legge n. 234/2021 (legge di bilancio 2022). Pertanto, sul cedolino relativo a marzo i pensionati riceveranno in pagamento:

- l'adeguamento del calcolo mensile alla nuova tassazione, sia rispetto alle aliquote/scaglioni che alle detrazioni per reddito;
- il conguaglio dell'Irpef netta mensile, già trattenuta nei primi due mesi dell'anno.

Dal 1° marzo, inoltre, diventa operativo il nuovo "assegno unico e universale" (AUU), di cui al D.lgs n. 230/2021, la misura che sostituisce alcune prestazioni, fra cui l'assegno al nucleo familiare (ANF) e gli assegni familiari (AF) in caso di presenza di figli d'età inferiore ai 21 anni e senza limiti d'età per i figli disabili. Pertanto, dal 1° marzo non sono più riconosciute le prestazioni di ANF e AF ai nuclei familiari con figli e orfanili; mentre, continuano a essere riconosciute ai nuclei composti: dal coniuge (eccetto coniuge effettivamente separato); dai fratelli; dalle sorelle; dai nipoti, d'età inferiore a 18 anni compiuti ovvero senza limiti di età, qualora si trovino, a causa d'infermità o difetto fisico o mentale nell'assoluta permanente impossibilità di dedicarsi a proficuo lavoro, se siano orfani di entrambi i genitori e non abbiamo diritto alla pensione ai superstiti.

La disciplina dell'AUU ha modificato anche il regime delle detrazioni fiscali per carichi di famiglia, abrogando quelle per figli a carico d'età inferiore ai 21 anni. Pertanto, spiega l'INPS nella circolare n. 33/2022, con la mensilità di marzo vengono revocate su tutte le pensioni le detrazioni per figli a carico d'età inferiore a 21 anni per i residenti in Italia e all'estero, come anche le relative

maggiorazioni previgenti (esempio: per figli minori di tre anni; per figli disabili; per famiglie con più di tre figli) e l'ulteriore detrazione per le famiglie numerose. Per ottenere le detrazioni fiscali per i figli a carico che compiranno 21 anni dal mese di aprile si dovrà presentare una nuova domanda. Continueranno ad essere riconosciute dall'INPS le detrazioni per i figli d'età pari o superiore a 21 anni o per i figli disabili d'età pari o superiore a 21 anni (senza la previgente maggiorazione che è stata soppressa).

Infine, sempre con la rata di marzo l'Inps ha provveduto a corrispondere gli arretrati derivanti dall'applicazione dell'indice di perequazione pari all'1,7% (con le rate di gennaio e di febbraio, invece, era stato applicato l'indice provvisorio dell'1,6%).

*Fonte: Italia Oggi n. 50 del 01/03/2022 pag. 32*

*Autori: Daniele Cirioli e Leonardo Comegna*

### ***Inail: invio dei certificati di infortunio***

L'Inail ha pubblicato un [comunicato, del 21 febbraio](#), con cui avverte che dal 28 aprile 2022 è operativo il nuovo applicativo per l'invio dei certificati di infortunio nelle tre modalità di trasmissione online, offline e cooperazione applicativa/interoperabilità; nel comunicato vengono fornite le istruzioni per adeguare i propri sistemi da parte degli utenti che attualmente si avvalgono delle modalità di invio offline e in cooperazione applicativa.

*Fonte: Entionline del 01/03/2022*

## ***Inps: IBAN per Tfs e Tfr***

Con il [Messaggio n. 773 del 16 febbraio 2022 l'Inps](#) illustra la nuova modalità di inserimento e di modifica dell'IBAN per i trattamenti di fine servizio e i trattamenti di fine rapporto (TFS-TFR) attraverso il servizio online "Sistema Unico Gestione IBAN" (SUGI).

*Fonte: Entionline del 28/02/2022*



### ***I tamponi non sono assimilabili ai Dpi a carico dell'amministrazione***

*Solo il medico del lavoro, nell'ambito della sorveglianza sanitaria, può stabilire la necessità di particolari esami*

Può un'amministrazione pubblica, avendo saputo di alcuni casi di positività tra i propri dipendenti e/o loro familiari, procedere a effettuare degli screening tra i dipendenti attraverso la somministrazione di tamponi a proprio carico? I tamponi effettuati possono essere assimilati a dei dispositivi di protezione individuale della salute dei dipendenti (Dpi) e perciò, il relativo costo, sostenuto dall'ente quale datore di lavori?

Queste le domande poste da un ente locale pugliese alla magistratura contabile.

La Corte dei conti Puglia, con [deliberazione n. 40/2022/PAR](#), ha ritenuto inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto involge aspetti e tematiche riconducibili a diverse discipline e normative (tributarie, lavoristiche, sanitarie, di protezione dei dati) estranee al concetto di contabilità pubblica. Quindi, di fatto, la risposta è che il quesito esula dalla materia di contabilità pubblica restando pertanto sottratto al vaglio della Corte.

Tuttavia, la deliberazione è per alcuni versi interessante perché offre alcuni spunti di riflessioni sull'impiego dei tamponi nei luoghi di lavoro.

Dopo aver fornito un quadro generale della disciplina in materia di «green pass» e «super green pass» dei luoghi di lavoro (pubblici e privati), i magistrati contabili pugliesi rammentano come il Governo sia intervenuto per calmierare i prezzi per l'acquisto di tamponi senza, però, nulla prevedere in merito al soggetto su cui dovesse gravare il costo dei tamponi in ambito lavorativo (lavoratore o datore di lavoro).

A ben vedere questo specifico aspetto è normato dal Dlgs 81/2008. Il riferimento è all'articolo 25 - Obblighi del medico competente - il quale espressamente prevede che il medico competente collabora con il datore di lavoro e con il servizio di prevenzione e protezione alla valutazione dei rischi, anche ai fini della programmazione, se necessario, della sorveglianza sanitaria. Lo stesso medico

competente programma ed effettua la sorveglianza sanitaria di cui all'articolo 41 attraverso protocolli sanitari definiti in funzione dei rischi specifici.

Il Garante della privacy (con alcuni pareri pubblicati il 14 maggio 2020) ha specificato che, nell'ambito del sistema di prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro o di protocolli di sicurezza anti-contagio, il datore di lavoro può richiedere ai propri dipendenti di effettuare test sierologici solo se disposto dal medico competente o da altro professionista sanitario in base alle norme relative all'emergenza epidemiologica.

Solo il medico del lavoro, infatti, nell'ambito della sorveglianza sanitaria, può stabilire la necessità di particolari esami clinici e biologici. E sempre il medico competente può suggerire l'adozione di mezzi diagnostici, quando li ritenga utili al fine del contenimento della diffusione del virus.

Elementi questi che però non consentono di risolvere il rebus formulato dal Comune istante.

La ricostruzione delle norme in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro (Dlgs 81 del 2008) e in materia dei dispositivi di protezione individuale della salute dei dipendenti evidenzia che in nessuna di esse è previsto che i tamponi siano considerati Dpi.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autori: Consuelo Ziggio e Salvatore Cicala*

## Finanza

## ***Compensi agli avvocati della Pa: la Corte dei conti traccia il perimetro dei criteri per la ripartizione***

*Esito favorevole del giudizio, condanna della controparte alle spese e recupero di quanto liquidato dal giudice*

Gli unici presupposti richiesti dalla norma per la ripartizione dei compensi professionali fra gli avvocati dipendenti da enti pubblici sono: l'esito favorevole del giudizio o di altro procedimento nel quale l'avvocato abbia esercitato il patrocinio per l'ente, dovendosi interpretare il termine "sentenza" in modo atecnico come riferito appunto al presupposto sostanziale richiesto dalla norma e consistente nella pronuncia favorevole per l'ente nel quale esita il giudizio o procedimento, la condanna della controparte alle spese, che rappresenta titolo autonomo rispetto alla pronuncia principale e, in ultimo, l'effettivo recupero a carico della controparte dell'importo liquidato dal giudice a titolo di spese legali. Lo sostengono i magistrati della Corte dei conti sezione regionale per l'Emilia Romagna con la [deliberazione n. 15/2022](#).

La Corte evidenzia come l'articolo 9 del Dl 90/2014 convertito dalla legge 114/2014, disponga, a favore dei legali delle avvocature incardinate nella Pa, il diritto alla percezione dei compensi professionali, sia nella ipotesi del «riscosso» («sentenza favorevole con recupero delle spese legali» recita testualmente il comma 3) sia in quella del cosiddetto «compensato» («pronunciata compensazione integrale delle spese» secondo il comma 6).

Quindi mentre la misura e le modalità di ripartizione dei compensi sono rimesse ai regolamenti dei singoli enti di riferimento e alla disciplina della contrattazione collettiva, i presupposti di esistenza del diritto sono quelli individuati a monte dalla norma primaria. In particolare: a) esistenza di una pronuncia in senso lato contenente un capo accessorio relativo alla condanna della controparte alle spese; b) esito della lite favorevole per la Pa causalmente riconducibile all'attività dell'avvocato dipendente, insito in una pronuncia di riconoscimento delle ragioni dell'ente con condanna della controparte alle spese di lite al di là che la pronuncia rivesta la forma di sentenza, ordinanza, decreto o altra statuizione il cui effetto positivo sia comunque processualmente imputabile, secondo il principio di causalità, all'attività del difensore come può accadere,

finanche, nell'ipotesi di «soccombenza virtuale» in cui il giudice dichiara cessata la materia del contendere in quanto la controparte nelle more del giudizio si sia ad esempio spontaneamente conformata alle istanze promosse dal difensore dell'ente e ciononostante residui un contrasto fra le parti solo sulle spese, per la cui statuizione a carico della controparte l'avvocato dell'ente comunque insista, ottenendo ragione; c) recupero effettivo delle spese dalla controparte che è tenuta.

Per la Corte con riferimento alla portata sostanziale del termine "sentenza" riportato nel comma 3 affermano che l'effettivo discrimine fra questo e il successivo comma 6, primo periodo, non risiede nella forma della pronuncia principale quanto, piuttosto, nel provvedimento che statuisce sulle spese e che consiste, nel primo caso, in una condanna che legittima una ripartizione del "riscosso" fra gli avvocati dell'ente e, nel secondo caso, in una compensazione che consente la corresponsione dei compensi ai medesimi avvocati ma nei limiti dello stanziamento previsto (dato che manca un riscosso da recuperare), il quale non può superare il corrispondente stanziamento relativo all'anno 2013.

Inoltre sempre in riferimento alla spettanza del compenso agli avvocati dipendenti da enti pubblici nel caso di condanna alle spese con effettivo recupero a carico della controparte, a seguito sia di sentenza sia di altra pronuncia di contenuto favorevole per l'ente i magistrati richiamano oltre alla precedente la giurisprudenza contabile anche la sentenza n. 20957/2004 della Corte di cassazione a Sezioni Unite per la quale «la statuizione relativa alla condanna alle spese, inerendo a posizioni giuridiche soggettive di debito e credito discendenti da un rapporto obbligatorio autonomo rispetto a quello in esito al cui esame è stata adottata, ha i connotati della decisione giurisdizionale e l'attitudine al passaggio in giudicato indipendentemente dalle caratteristiche del provvedimento cui accede». Ne consegue che proprio l'autonomia del rapporto obbligatorio nascente dalla condanna alle spese rispetto al provvedimento principale prova che il compenso è da riconoscersi al dipendente-professionista che ha esercitato lo ius postulandi nel procedimento all'esito del quale è stata disposta la condanna, indipendentemente dalla natura della pronuncia stessa.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autore: Corrado Mancini*

## ***Corte dei conti, dai revisori dei Comuni controlli a tappeto su tutti i progetti Pnrr***

*Arruolati i professionisti che vigilano sui bilanci, con una nuova sezione dei questionari sui preventivi*

La Corte dei conti stringe i bulloni del monitoraggio sui progetti Pnrr in carico agli enti locali. Lo fa arruolando i revisori dei conti, i professionisti che vigilano sui bilanci di ogni ente, con una nuova sezione (la 5) dei questionari sui preventivi nella [delibera n. 2/2022 della sezione Autonomie](#).

In pratica, sui tavoli della magistratura contabile finirà l'identikit di ogni opera collegata alle risorse del Pnrr. I revisori dovranno indicare per ciascun intervento gli importi, il livello di attuazione raggiunto, la data di inizio delle attività, le modalità di attuazione scelte dal Comune, dalla Provincia o dalla Città metropolitana e l'esistenza di bandi, avvisi, deliberazioni d'incarico e così via. Non solo. Uno degli interrogativi che agitano governo e osservatori sulle reali possibilità di attuazione del Pnrr negli enti locali è la carenza di personale negli uffici prosciugati da un decennio di austerità nelle assunzioni (-19% di dipendenti). Dall'anno scorso le regole hanno cambiato drasticamente direzione (l'altro ieri è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale anche l'ultimo tassello, il decreto che archivia i vecchi limiti al turn over nelle Province e nelle Città metropolitane), ma il tempo stringe e la ricostruzione della «capacità amministrativa» locale non si fa in un giorno. Per questa ragione, un focus è dedicato alle richieste di «supporto tecnico-giuridico» che le amministrazioni possono chiedere a Cdp, Invitalia e alle altre partecipate statali attive sul tema; e alle consulenze, anch'esse spinte dalle normative sul Pnrr e dal lancio del portale InPa gestito dalla Funzione pubblica.

Consulenze e «supporti» esterni non cancellano però il fatto che sono gli organici interni alle amministrazioni a svolgere il ruolo cruciale nel decollo del Pnrr sul territorio. Anche perché in gioco, come indicano le stime del governo, ci sono interventi per 28,3 miliardi a carico di Comuni e Città, a cui si affiancano altri 10,8 miliardi in condominio con gli altri enti territoriali. E i segnali in arrivo non sono tutti incoraggianti.

Ieri la viceministra all'Economia Laura Castelli ha lanciato l'allarme sulla scarsa partecipazione comunale al bando sugli asili nido: «È una brutta notizia», ha commentato, ricordando però il maxi-fondo (120 milioni quest'anno, poi in crescita fino agli 1,1 miliardi annui dal 2027) per finanziare la spesa corrente necessaria alla gestione dei nuovi asili. Negli investimenti, invece, il piano asili del Pnrr vale 3 miliardi, con l'obiettivo di creare 264.480 nuovi posti: obiettivo che rischia di rivelarsi appunto troppo ambizioso per la capacità di reazione degli enti locali. Sugli asili nido sono stati chiesti 1,2 su 2,4 miliardi disponibili, e in Campania le domande si sono fermate a un terzo dei 328 milioni disponibili. Per rimediare, arriva uno slittamento per le domande al 31 marzo. Ma per le scuole dell'infanzia le richieste hanno superato il budget.

Il ministro dell'Istruzione Bianchi parla di «ottima partecipazione», ma i dati fanno risuonare ancora più alto al Mef l'allarme sull'attuazione territoriale del Pnrr. Che torna nei nuovi questionari della Corte dei conti anche con la richiesta di indicare l'adozione «delle iniziative necessarie per assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione» indispensabili per i pagamenti Ue. Proprio questo è il passaggio fondamentale nella sfida fra successo e fallimento del Pnrr. Su cui dovranno vigilare anche i revisori.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autori: Carmine Cossiga e Gianni Trovati*

## ***Pnrr, obbligo di risultati concreti - Le linee guida per la revisione Ancrel del Pnrr***

Il 2021 è stato dedicato alla definizione di una chiara governance nel DI 77/2021 convertito dalla legge 108/2021 e all'avvio della macchina organizzativa del Pnrr che ha impegnato al livello più alto ministeri, Regioni e Città metropolitane. Il 2022 sarà l'anno decisivo per le riforme strutturali del Pnrr che il Parlamento deve approvare e per gli interventi delle Regioni e degli enti locali. A fine gennaio scorso sono state definite le scadenze e i passi necessari per rispettare i 45 obiettivi fissati per il primo semestre 2022, condizione per avere l'erogazione della seconda rata di finanziamento di 24,1 miliardi di euro. Un obiettivo che l'Italia non può fallire perché le conseguenze sarebbero disastrose sia finanziariamente (debito/Pil al 156 per cento) che socialmente, con perdita di credibilità nei confronti dei Paesi partner europei.

Oggi il pesante contesto esterno al nostro Paese rende urgente unire tutte le forze per realizzare gli interventi dei soggetti attuatori, l'Ancrel per vincere questa sfida mette a disposizione dei revisori nominati presso gli enti locali-soggetti attuatori uno «strumento innovativo – Le linee guida Pnrr per i revisori degli enti locali-soggetti attuatori», che oltre a essere riportate sul portale Ancrel, interagiranno con gli altri soggetti coinvolti nel processo.

L'Ancrel ha chiaro l'impatto che può produrre il nostro controllo sul «Bilancio e performance degli enti locali attuatori Pnrr», sul rispetto della stretta tempistica già definita dal Pnrr nell'attuazione degli interventi perché, come si legge nella circolare del Mef-Rgs n. 9/2022, «ogni soggetto attuatore è responsabile dell'avvio, dell'attuazione e della funzionalità dei singoli progetti ma anche della regolarità delle procedure e delle spese rendicontate a valere sulle risorse del Pnrr, nonché del monitoraggio circa il conseguimento dei valori definiti per gli indicatori associati ai progetti.

Inoltre, devono assicurare che tutti gli atti, i contratti e i provvedimenti di spesa adottati per l'attuazione degli interventi Pnrr siano sottoposti a controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativi contabili previsti dalla legislazione



nazionale applicabile, alla completa tracciabilità delle operazioni e alla apposita codifica contabile delle risorse Pnrr.

Mentre per la realizzazione operativa degli interventi di cui sono responsabili, i soggetti attuatori possono ricorrere a soggetti attuatori esterni individuati dal Pnrr, per lo svolgimento delle attività sopra riportate, devono operare con la propria struttura ordinaria di gestione amministrativa».

La Mission dell'Ancrel rubricata all'articolo 4 dello statuto nella «finalità e scopo dell'Associazione», descrive gli interessi generali dei propri iscritti nel:

- contribuire attraverso proposte, studi, progetti, conferenze, seminari alla più ampia e tempestiva attuazione delle norme vigenti che regolano il funzionamento delle amministrazioni pubbliche locali;
- predisporre e diffondere norme di comportamento e principi tesi a migliorare ed elevare professionalmente l'attività dei revisori rendendola omogenea e unitaria a principi generali oggettivi.

Ecco, quindi, che per addivenire all'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa l'Ancrel ha predisposto le linee guida per la revisione della gestione Pnrr.

Sono strumenti delineati da fattori e macroaree di pianificazione e cronoprogrammi, che vertono sul controllo delle attività ordinarie, in parte già definite dall'articolo 239 del Tuel, ma si correlano in forma innovativa ad altre forme di verifica a supporto dei revisori di enti locali attuatori/ Regioni/Province/Comuni.

Il contenuto, al quale faranno da cornice «Piste di controllo, check-list, carte di lavoro e verbali», recepirà il processo già rappresentato nella parte normativa del Pnrr, circolari Mef-Rgs, decreti ministeriali attuativi, riforma pubblica amministrazione del Pnrr.

Queste linee guida Pnrr sono più che necessarie per i revisori e per i soggetti attuatori, ma non sono sufficienti perché i tempi dell'attività ordinaria non sono compatibili con la conclusione di tutti gli impegni di spesa entro il 31 dicembre 2023 e, se tutto il piano nazionale di ripresa e resilienza deve essere concluso entro la fine del 2026, dei pagamenti entro il 30 giugno 2026.

Ancrel ha proposto che gli enti locali, come soggetti attuatori prevedano, anche attraverso l'aggiornamento del regolamento di contabilità o di quello dei controlli interni, una sezione nuova «Attuazione misure Pnrr» che contenga:

1. la definizione di una governance del Pnrr ispirata alla governance definita nella legge 108/2021 di conversione del DL 77/2021, per chiarire la responsabilità di ogni soggetto coinvolto:

- a) degli eletti: sindaco, giunta, intero consiglio comunale nel coordinamento, monitoraggio, misurazione dei risultati del Pnrr;
- b) dei responsabili della gestione: chi deve fare, che cosa, nei tempi definiti ex ante, con quale impegno professionale;

2. la previsione del «controllo concomitante del revisore» sull'attività di realizzazione degli interventi ammessi al finanziamento Pnrr.

Ancrel è convinta che l'esperienza Pnrr richiede l'inversione dell'odierna cultura gestionale, perché con la logica dei fondi comunitari segnerà nel profondo il comportamento della pubblica amministrazione anche locale. Per riuscire a ridurre i tempi per l'esame degli aspetti giuridici, finanziari ed economici degli atti amministrativi relativi all'accertamento delle risorse del Pnrr e l'impegno/pagamento della spesa Pnrr, e per il rilascio dei pareri previsti dal Tuel è indispensabile il coinvolgimento del segretario comunale nel coordinamento dei responsabili della gestione e la presenza dell'organo di revisione.

Anche nelle sessioni di lavoro dedicate dalla Task-force del soggetto attuatore al monitoraggio dei cronoprogrammi attuativi, dei tempi previsti di target e milestone, all'analisi delle eventuali criticità per il superamento dei colli di bottiglia, l'organo di revisione se potrà intervenire nello stesso momento darà il suo tempestivo qualificato contributo.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autori: Marco Castellani, Rosa Ricciardi e Maria Carla Manca - Rubrica a cura di Ancrel*

## ***Nella certificazione Covid anche le economie su impegni residui già rendicontati***

Con le [Faq 44](#) e [45](#) pubblicate dalla RgS la certificazione Covid-19 relativa al 2021 cambia ancora una volta faccia: anche la gestione residui viene inclusa nell'analisi delle minori spese da inserire nel prospetto. La notizia è di quelle destinate a non passare inosservate. Con l'emanazione del Dm 28 ottobre 2021 n. 273932, infatti, gli enti si erano cullati nell'idea di non dover rendicontare le economie registrate sugli impegni inseriti nella certificazione 2020, in quanto non c'era alcun riferimento a tali poste. Le indicazioni fornite dalla RgS con le due [Faq](#) in esame capovolgono la situazione: nelle minori spese Covid gli enti saranno chiamati a indicare le insussistenze registrate sugli impegni 2020 delle maggiori spese Covid. Ma non solo. Anche le economie su impegni 2020 dovranno essere registrate nella sezione 2 del modello Covid-19 come risparmi di spesa, qualora ricorrano le condizioni.

Con la [Faq 44](#), RgS spiega che nel caso di insussistenze rilevate in occasione del riaccertamento ordinario 2021 in corso di predisposizione, su impegni di spesa confluiti tra le maggiori spese Covid della certificazione 2020 (siano essi finanziati da fondo funzioni fondamentali o da ristori specifici di spesa), le economie dovranno essere rappresentate quali minori spese nella certificazione 2021.

La [Faq 45](#), invece, si riferisce a eventuali economie di spesa su impegni 2020 rilevate in occasione del riaccertamento dei residui 2021 e non inserite nella certificazione dello scorso anno. L'esempio potrebbe essere quello di un capitolo dedicato ad un contratto di servizio pubblico per assistenza domiciliare che nel 2019 è stato impegnato per 100 mentre nel 2020 per 90. L'ente avrà pertanto rilevato, lo scorso anno, una minore spesa Covid per 10. Qualora quest'anno si registrasse una ulteriore riduzione dell'impegno residuo da 90 ad 85, i 5 (pari alla variazione intervenuta) dovranno essere certificati come un ulteriore risparmio di spesa Covid nell'esercizio 2021.

Sulla base delle nuove indicazioni ministeriali, appare evidente come anche le variazioni su impegni di spesa imputati sul 2021 e finanziati dal fondo

pluriennale vincolato di entrata (inclusi nella certificazione dello scorso anno) dovranno essere rilevati come risparmi Covid. Stessa sorte per gli impegni riferiti ai contratti di servizio continuativi iscritti nel 2021 e finanziati dall'applicazione dell'avanzo vincolato da fondone certificati nel modello Covid-19/2020.

I due chiarimenti diffusi dalla Ragioneria sono certamente condivisibili, se letti in chiave tecnica, in quanto la riduzione degli impegni di spesa libera le risorse Covid con cui erano stati finanziati. Pertanto, il conseguente aumento del risultato di amministrazione non potrà che essere vincolato alle finalità previste dal comma 823 della legge 178/2020, ovvero destinato a coprire le minori entrate e le maggiori spese connesse all'evento pandemico. Nel prospetto a.2 del risultato di amministrazione dedicato alle quote vincolate, pertanto, tali variazioni dovranno essere rilevate:

- nella colonna d), per quanto riguarda le economie su contratti di servizio continuativi 2021;
- nella colonna f), per quanto riguarda le variazioni sui residui passivi delle maggiori spese Covid 2020 e le ulteriori insussistenze su impegni 2020 che generano minori spese Covid;
- nella colonna g), per quanto riguarda le economie su impegni finanziati dal fondo pluriennale vincolato di entrata generato dai fondi Covid e inserito in certificazione 2020.

Le nuove indicazioni di RgS complicano - e non poco - le attività di analisi e di compilazione dei prospetti, obbligando gli enti a valutare non solo le poste di competenza ma anche tutte le variazioni intervenute durante la gestione ed in sede di riaccertamento riferite ad impegni già oggetto di rendicontazione Covid. Non solo. Appare inoltre evidente come la "raccomandazione" inserita nel Dm circa la puntuale applicazione dei principi contabili ed il rispetto delle regole della competenza potenziata diventi ora una necessità inderogabile per gli enti, i quali dovranno farsi carico di verificare che tutti gli impegni mantenuti siano supportati da obbligazioni giuridicamente perfezionate, liquidi ed esigibili. È indubbio come l'obiettivo della Ragioneria non sia quello di valutare l'utilizzo delle risorse Covid sul singolo esercizio, ma di avere un quadro d'insieme di come sono stati impiegati i fondi, per poter disporre i conguagli nel 2023.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autori: Alessandro Festa ed Elena Masini*

### ***Cassa depositi, rinegoziazione entro il 18 marzo***

*Le domande per aderire alla nuova operazione di rinegoziazione delle anticipazioni di liquidità devono essere presentate entro il 18 marzo prossimo.*

È stata lanciata da Cassa depositi e prestiti una nuova iniziativa per la rinegoziazione dei finanziamenti da parte degli enti locali.

Possono aderire alla predetta operazione di rinegoziazione gli enti locali che hanno contratto anticipazioni di liquidità con il Ministero dell'economia e delle finanze ad un tasso di interesse pari o superiore al 3%, per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili.

Gli enti locali che aderiranno alla rinegoziazione beneficeranno di una rimodulazione del piano di ammortamento con un allungamento a trent'anni del periodo di rimborso e una riduzione del tasso d'interesse fisso all'1,673%.

È possibile aderire a tale iniziativa accedendo al portale "enti Locali e pa". Le domande, sottoscritte congiuntamente dal legale rappresentante e dal responsabile del servizio finanziario dell'ente, previa deliberazione autorizzativa della giunta, devono essere presentate entro il 18 marzo prossimo.

Successivamente, la stessa Cassa depositi e prestiti, previa approvazione da parte del Mef, comunicherà l'elenco delle anticipazioni ammesse alla rinegoziazione. A partire dal momento dell'approvazione, l'ente beneficiario avrà tempo fino al 12 aprile 2022 per trasmettere, mediante il portale, la documentazione contrattuale prevista.

*Fonte: Italia Oggi n. 53 del 04/03/2022 pag. 36*

*Autore: n.d.*

## ***Relazione di fine mandato, è tempo di reperire i dati***

La redazione della relazione di fine mandato comporta la compilazione di una serie di prospetti concernenti dati contabili e amministrativi del quinquennio di legislatura; è dunque necessario iniziare a reperire tali dati per poter rispettare per tempo i termini normativi.

Il responsabile del servizio finanziario dell'ente o il segretario generale, nel redigere la relazione di fine mandato, dovranno prestare particolare attenzione ad un aspetto molto importante, quello cioè di evitare eventuali difformità rispetto al contenuto obbligatorio previsto dallo schema tipo, scongiurando così l'ipotesi di fornire rappresentazioni incomplete della gestione al termine del mandato, con potenziali contestazioni da parte della Sezione Regionale di Controllo preposta alla certificazione del documento. Si ricorda che gli schemi tipo di relazione, distinti per i Comuni con popolazione inferiore o superiore a 5.000 abitanti e per le Province, a cui fare riferimento, sono quelli approvati con D.M. 26 aprile 2013.

Indipendentemente dalla data di svolgimento delle elezioni amministrative, la scadenza per adempiere è stabilita dall'art. 4 del D.Lgs. 149/2011 nel termine di 60 giorni dalla scadenza del mandato amministrativo del Sindaco.

In particolare, sulla base di quanto espresso lo scorso anno dalla Corte dei Conti, Sezioni Riunite, con la sentenza n. 5/2021, e dal Ministero dell'Interno, l'eventuale spostamento in avanti della data delle prossime elezioni amministrative non farà slittare anche i termini degli adempimenti connessi alla relazione di fine mandato; inoltre, il mancato rispetto degli obblighi di legge comporterà sanzioni pecuniarie a carico del Sindaco e del segretario o del responsabile finanziario dell'ente, cui verrebbero ridotte della metà, per un trimestre, i valori delle indennità mensili (al Sindaco) e delle retribuzioni (al Segretario e al responsabile finanziario).

É necessario, pertanto, che gli enti inizino a reperire per tempo tutti i dati contabili e amministrativi del quinquennio di legislatura al fine di rispettare i termini normativi.

*Fonte: Italia Oggi n. 53 del 04/03/2022 pag. 39*

*Autore: Gianluca Della Bella*

## ***Corte Conti Autonomie: relazione revisori al bilancio 2022-2024***

La Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, ha pubblicato la [delibera n. 2 del 24 febbraio 2022](#), recante le Linee guida, con il consueto [Questionario](#), per la relazione dell'organo di revisione dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, relativamente al bilancio di previsione 2022-2024.

*Fonte: Entionline del 04/03/2022*

## ***Tar Bologna: aumento del canone unico per le antenne***

Pubblichiamo il testo della [sentenza n. 145 del 10 febbraio 2022](#), con cui il Tar di Bologna accoglie il ricorso di un operatore telefonico nazionale contro il regolamento di un Comune in materia di Canone unico, affermando che l'ente non può stabilire una tariffa di occupazione ad hoc, per i singoli impianti dell'operatore, nel caso specifico con un aumento sproporzionato rispetto ai valori precedentemente in vigore.

*Fonte: Entionline del 04/03/2022*



### ***Il Pnrr fa bene ai conti degli enti***

*Pnrr: le anticipazioni di liquidità migliorano la capacità di cassa degli enti, ma bisogna prestare attenzione alla loro corretta gestione.*

L'Anci, nel fornire un quadro delle regole vigenti in materia di utilizzo delle risorse per l'attuazione del Pnrr, fa notare che le anticipazioni di liquidità sono una boccata d'ossigeno per le casse degli enti beneficiari dei contributi.

Le risorse previste per l'attuazione degli investimenti legati al Piano e quelle per gli acquisti di lavori, beni e servizi, unitamente alla possibilità di procedere alle assunzioni di nuovo personale a tempo determinato, rappresentano un punto di svolta per gli enti locali.

La corretta gestione della liquidità sarà un elemento fondamentale perché consentirà di evitare sia i rallentamenti nella fase esecutiva, sia i conseguenti rischi di perdita delle risorse assegnate.

*Fonte: Italia Oggi n. 52 del 03/03/2022 pag. 37*

*Autore: Matteo Barbero*

## ***Tari spontanea? Non osta alla restituzione di somme***

Il pagamento spontaneo della Tassa sui rifiuti non impedisce la restituzione delle somme versate in misura eccedente quella dovuta al comune.

A stabilirlo è la Ctr Lombardia, con la sentenza n. 4084/2021.

Il pagamento spontaneo della Tari non impedisce la restituzione delle somme non dovute.

Nel caso in esame, una snc ha proposto ricorso avverso il rifiuto di rimborso delle maggiori somme negli anni dal 2012 al 2017 versate (spontaneamente) in misura eccedente quella dovuta al comune, a titolo di tassa rifiuti, in relazione a unità immobiliare a servizio della azienda.

Secondo la Ctr, il versamento degli importi non preclude la possibilità di successiva richiesta di restituzione (ex art. 1, c. 164, Legge n. 296/2006) e non impedisce il rimborso delle somme versate e non dovute, che può essere chiesto entro cinque anni dal giorno del versamento, oppure, dell'intervenuto accertamento alla restituzione.

*Fonte: Italia Oggi n. 52 del 03/03/2022 pag. 37*

*Autore: Luca Labano*

## ***Decreto: misure urgenti per contenimento costi energia e altro***

Nella G.U. n. 50 dell' 1 marzo è stato pubblicato il [D.L. n. 17 del 1° marzo 2022](#), recante misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali; da rilevare, oltre agli interventi diretti per la riduzione dei prezzi, anche nuove misure strutturali e di semplificazione energetica, come ad esempio l'art. 9, che semplifica le regole per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili; in materia di appalti è da segnalare l'art. 25, recante disposizioni in materia di revisione dei prezzi dei materiali nei contratti pubblici; in materia finanziaria, oltre agli effetti delle disposizioni di cui ai punti precedenti, è da segnalare l'art. 27, che oltre ad incrementare i contributi già esistenti, aggiunge per gli enti locali un contributo straordinario per garantire la continuità dei servizi erogati; in materia di personale, l'art. 35 istituisce l'Anagrafe dei dipendenti della PA.

*Fonte: Entionline del 03/03/2022*

## ***Decreto energia, entro il 1° aprile i 250 milioni agli enti locali***

*Ulteriori 50 milioni ai sindaci per l'imposta di soggiorno che mancherà da aprile a giugno 2022*

Contributo straordinario di 250 milioni di euro a Comuni e Province da ripartire in relazione alla spesa per utenze di energia elettrica e gas (dati Siope) e ulteriori 50 milioni ai sindaci per l'imposta di soggiorno che mancherà da aprile a giugno 2022. Sono le due novità di interesse della generalità degli enti che trovano conferma nel testo del decreto energia DI 17/2022, in vigore da ieri 2 marzo.

Il contributo straordinario di 250 milioni di euro è assegnato agli enti locali per garantire la continuità dei servizi erogati. Per il riparto del fondo non si prevede un riferimento specifico all'aumento della spesa per le bollette, ma solo la relazione con i dati Siope, che, come noto, sono dati di cassa (pagamenti). Il fondo sarà dunque ripartito fra comuni (200 milioni) e città metropolitane e province (50 milioni) con decreto del ministro dell'Interno, di concerto con il ministro dell'Economia e delle finanze e il ministro per gli Affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città e autonomie locali, da adottare entro il 1 aprile (30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto). Il riparto avverrà «in relazione alla spesa per utenze di energia elettrica e gas, rilevata tenendo anche conto dei dati risultanti dal Siope-Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici».

Andando a interrogare i dati Siope per l'anno 2021 risultano pagamenti per la voce energia elettrica (codice 1.03.02.05.004) pari a 1.608.261.945,05, mentre per il gas (codice 1.03.02.05.006) le spese sono pari a 439.710.575,66, per un totale di oltre 2 miliardi di euro. Potrebbero restare fuori le eventuali spese per gas non contabilizzate utilizzando il relativo codice, ma quello riferito ai canoni. Prendendo in considerazione solo i codici energia elettrica e gas il contributo rappresenterebbe poco meno del 10 per cento della spesa sostenuta nel 2021.

Sul fronte del ristoro dell'imposta di soggiorno saranno ripartite, entro il 31 luglio, le ulteriori risorse di 50 milioni di euro destinate a ristorare le mancate entrate relative al secondo trimestre 2022.

Un intervento speciale riguarda poi il contributo di 22,6 milioni per i Comuni che hanno usufruito delle anticipazioni di liquidità dell'articolo 243-ter del Tuel, o che sono stati destinatari della anticipazione di cui all'articolo 243-quinquies e che, per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 18/2019, subiscono un maggiore onere finanziario dovuto alla riduzione dell'arco temporale di restituzione delle anticipazioni. Tali risorse saranno distribuite con decreto del ministro dell'Interno, di concerto con il ministro dell'Economia, d'intesa con la Conferenza Stato-città , entro il 31 marzo 2022. Il riparto sarà effettuato tenendo conto del maggior onere finanziario annuale derivante dalla rimodulazione delle rate di restituzione delle anticipazioni, con riferimento a quelle scadute nel triennio 2019-2021.

Infine, arriva all'articolo 41 del DL l'attesa proroga, anche per l'anno 2022, della sospensione del pagamento dei mutui concessi agli enti locali dei territori colpiti dal sisma 2016.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 03/03/2022*

*Autore: Patrizia Ruffini*

## ***Senza privati a rischio 16 miliardi di interventi del Pnrr per l'efficientamento energetico della Pa***

*Ci sono sei miliardi per i Comuni e 3,9 miliardi per la sicurezza delle scuole*

Vecchie e nuove criticità rischiano di tenere bloccati i 16 miliardi complessivi del Pnrr, suddivisi in cinque linee di intervento, che possono andare a finanziare interventi per l'efficientamento energetico della Pa. Ci sono i sei miliardi destinati agli interventi per la resilienza, la valorizzazione e l'efficientamento energetico dei comuni, i 3,9 miliardi per il piano di messa in sicurezza delle scuole, i 426 milioni per gli edifici giudiziari, i 3,3 miliardi per la rigenerazione urbana e 2,45 miliardi per i piani urbani integrati. Ma i tempi strettissimi, «l'assenza di competenze nella Pa, la necessità di garantire che la riqualificazione energetica della Pa continui anche dopo il 2026 e lo scarso coinvolgimento di soggetti privati» sono nuove criticità che si aggiungono a quelle tradizionali (mancanza di motivazione politica, ambiguità normative e burocratiche, limitata capacità di spesa degli enti locali, limitata fiducia nei rapporti pubblico-privato). La fotografia emerge dal Rapporto annuale 2021 del Cesef sul mercato dell'efficienza energetica, che sarà presentato stamattina. Il Cesef è il Centro studi sull'efficienza energetica di Agici finanza di impresa, diretto da Stefano Clerici. Il focus di quest'anno è dedicato proprio all'efficienza energetica nella Pa, con particolare riferimento al Pnrr.

Nella proposta del Cesef c'è soprattutto il ripristino di un rapporto pubblico-privato. «Di frequente - rileva il Rapporto - le Pa tendono ad affidarsi alle centrali di acquisto piuttosto che a collaborazioni con soggetti privati. Le proposte del Cesef mirano a sostenere la domanda di efficienza energetica attraverso obblighi di efficientamento del patrimonio pubblico, il supporto tecnico alle Pa da parte di privati per la progettazione degli interventi e la continuità normativa post 2026; ma anche a facilitare e accelerare la realizzazione dei progetti, integrando con risorse Pnrr progetti già avviati, promuovendo l'utilizzo di strumenti come il Ppp, gli Accordi Quadro e gli strumenti di finanziamento dei fondi privati; e infine a velocizzare le procedure di gara, introducendo tempi perentori e premialità per le Pa che agiscono nel rispetto dei tempi».

Ma il Cesef propone anche una riforma del meccanismo delle detrazioni fiscali e il Superbonus, andando a «sincronizzare e ad armonizzare le varie aliquote, intervenendo orizzontalmente su diversi aspetti chiave, dagli interventi e i soggetti ammessi alle procedure di accesso per ottenere l'incentivo».

La riforma si fonda su tre principi cardine: semplificazione, certezza normativa ed efficacia. «La semplificazione, prevedendo l'accorpamento in un unico riferimento normativo di tutte le detrazioni relative agli interventi energetici e antisismici, al fine di ridurre i riferimenti normativi; ottimizzando le procedure burocratiche prevedendo per ogni intervento e per ogni aliquota modalità di accesso all'incentivo, sia documentali che procedurali standardizzate, chiare e stabili nel tempo». La certezza della misura «per garantire una prospettiva di lungo periodo e per dare a imprese e cittadini un arco temporale ampio in cui pianificare interventi e investimenti. In linea con la programmazione per le detrazioni fiscali del Pniec, la misura dovrebbe avere durata almeno fino al 2030, con successivo rinnovo decennale, e prevedere una fase transitoria e graduale di phase out dal Superbonus 110%».

Il terzo principio, quello dell'efficacia, «si traduce in aliquote modulari e percentuali premianti addizionali che incentivano gli interventi proporzionalmente al livello di efficienza, sicurezza sismica, decarbonizzazione e digitalizzazione raggiunta».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 03/03/2022*

*Autore: Giorgio Santilli*

***Legge: convertito il decreto milleproroghe***

Nella G.U. n. 49 del 28 febbraio è stata pubblicata la [legge n. 15 del 25 febbraio 2022](#), di conversione, con modificazioni, del D.L. n. 228 del 30/12/2021 (c.d. milleproroghe).

[Testo coordinato D.L. 228/2021 – Legge 15/2022](#)

*Fonte: Entionline del 02/03/2022*



## ***Rinegoziations per equilibrio corrente fino al 2024 e accollo allo Stato dei debiti: due misure per sostenere gli enti locali***

Si alleggerisce l'equilibrio corrente degli enti locali. Con un emendamento inserito in sede di conversione, il Decreto Milleproroghe (DI 228/2021) estende infatti a tutto il 2024 la possibilità di utilizzare senza vincoli di destinazione le economie derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui e prestiti e dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi da Comuni e Province. La novità, applicabile al bilancio di previsione 2022/24, va a braccetto con le disposizioni finalizzate a regolamentare l'accollo allo Stato dei debiti finanziari degli enti locali. L'articolo 39 del DI 162/2019, oggi modificato, stabilisce infatti la possibilità per Comuni, Province e città metropolitane di presentare al ministero dell'Economia e delle finanze apposita istanza di ristrutturazione del proprio debito, con accollo da parte dello Stato, al fine di conseguire una riduzione totale del valore finanziario delle passività totali a carico delle finanze pubbliche. Possono essere oggetto di accollo i mutui in essere alla data del 30 giugno 2019, con scadenza successiva al 31 dicembre 2024 e con debito residuo superiore a 50.000 euro, o di valore inferiore nei casi di enti con un'incidenza degli oneri complessivi per rimborso di prestiti e interessi sulla spesa corrente media del triennio 2016-2018 superiore all'8 per cento. Con il decreto Milleproroghe si dispone oggi l'esonero generalizzato nei confronti di tutti gli enti locali, e non solo per quelli con popolazione inferiore ai 5mila abitanti, della verifica della riduzione del valore finanziario delle passività totali, disciplinata dall'articolo 41, secondo comma, della legge 448/2001. Nell'istanza, l'ente deve indicare, nel caso in cui le operazioni di ristrutturazione prevedano l'estinzione anticipata totale o parziale del debito, l'impegno a destinare specifiche risorse al pagamento di eventuali penali o indennizzi, da versare allo Stato alle condizioni e con il profilo temporale negoziati con l'istituto mutuante.

In riferimento alle operazioni di ristrutturazione che saranno perfezionate entro il 31 dicembre 2022, sarà istituito un apposito fondo nello stato di previsione del ministero dell'Interno, di importo commisurato alla minore spesa per interessi passivi sul debito statale. Con un decreto (o con più decreti) del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, le risorse del fondo saranno poi

ripartite tra gli enti locali i cui mutui sono stati accollati allo Stato, tenuto conto, altresì, del loro contributo nel determinare la minore spesa per interessi, in funzione dell'importo e del profilo temporale delle quote capitale dei mutui medesimi. Per la gestione delle attività, il Mef si avvale di una società in house e della consulenza di una Unità di coordinamento (composta dal ministero dell'Economia e delle finanze e dal ministero dell'Interno, dai rappresentanti di Anci e Upi) cui spettano, tra gli altri, il monitoraggio delle attività, il coordinamento nei confronti degli enti locali destinatari della ristrutturazione e l'individuazione di soluzioni amministrative comuni volte a uniformare le interlocuzioni tra gli enti locali e la società medesima per agevolare l'accesso alle operazioni stesse.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autore: Anna Guiducci*

## ***Corte dei conti: impennata delle frodi sui fondi Ue***

*L'anno scorso contestati 231,9 milioni contro i 12,9 delle citazioni del 2020*

In uno scenario dominato dalle incognite della guerra e delle sue ricadute economiche, il Paese deve continuare a mettere al centro le «sfide inedite» per completare il recupero del Pil perso con la pandemia e «delineare un percorso di ordinata e graduale riconduzione delle dinamiche delle entrate e delle spese pubbliche dentro un quadro compatibile con la sostenibilità dell'elevato debito accumulato».

Lo ha spiegato il presidente della Corte dei conti Guido Carlino nell'inaugurazione dell'anno giudiziario della magistratura contabile. Davanti al Capo dello Stato, i giudici della Corte concentrano le proprie attenzioni sull'attuazione del Pnrr. Priorità ovvia, ma dalle implicazioni pratiche non scontate: nelle premesse, perché come sottolinea il procuratore generale Angelo Canale il moltiplicarsi di fondi comunitari e nazionali a sostegno dell'economia ha ingigantito il rischio di frodi, che abbracciano ormai il 20% delle citazioni in giudizio (contestati 231,9 milioni nel 2021, contro i 12,9 del 2020); e nelle conseguenze, perché i magistrati tornano a chiedere di «alzare» una guardia contro gli illeciti che le deroghe pensate per il Pnrr hanno abbassato.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autore: Gianni Trovati*

## ***Avanzo svincolabile anche nel rendiconto 2021***

La conversione in legge del decreto "milleproroghe" (DI 228/2021) porta la possibilità per gli enti locali di svincolare le quote di avanzo anche nel rendiconto 2021, facendo seguito a quanto già previsto per il rendiconto 2019 e per quello del 2020.

L'articolo 109, comma 1-ter, del DI 18/2020 ha concesso agli enti, inizialmente con riferimento al rendiconto 2019, di svincolare quote di avanzo di amministrazione vincolate, da utilizzare per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus Covid-19. Facoltà poi estesa al rendiconto 2020 dalla legge di bilancio 2021 e oggi al rendiconto 2021 dalla conversione del decreto "milleproroghe".

Questa possibilità è concessa a condizione che gli interventi finanziati con le predette risorse vincolate siano conclusi, ovvero che gli stessi siano stati finanziati negli anni precedenti con risorse proprie dell'ente. Inoltre, è necessario appurare l'assenza di obbligazioni sottostanti già contratte. Viene comunque preclusa la possibilità di svincolare le risorse qualora le stesse siano rivolte a finanziare funzioni fondamentali ovvero livelli essenziali delle prestazioni. In sostanza, il campo di applicazione della norma riguarda solamente le entrate aventi un vincolo di destinazione, escludendo tuttavia tutte quelle destinate a finanziare interventi nel campo delle funzioni fondamentali. Si ricorda che si tratta, a mente dell'articolo 14, comma 27, del DI 78/2010, di quelle:

- di organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- di organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale (compreso il trasporto pubblico comunale);
- catasto, a eccezione delle funzioni statali;
- pianificazione urbanistica ed edilizia e partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

- progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini;
  - edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
  - polizia municipale e polizia amministrativa locale;
  - tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale (questa funzione è esclusa tra quelle da esercitare obbligatoriamente in forma associata);
- servizi in materia statistica.

Ad esempio, l'utilizzo delle risorse potrebbe riguardare quelle relative alla missione 5, riferita alle attività culturali. Inoltre, non possono utilizzarsi i fondi destinati al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Si tratta di quei settori in cui sono stati definiti dallo Stato i livelli minimi che devono essere garantiti nell'erogazione di servizi e delle prestazioni, secondo quanto previsto dalla Costituzione. Per la verità, a oggi, sono pochi i settori in cui questi livelli sono stati stabiliti, pur se si tratta di una materia in rapida evoluzione. Peraltro, i livelli minimi delle prestazioni (lep) sono collegati strettamente ai fabbisogni standard, i quali rappresentano le risorse che lo Stato deve assicurare a livello locale proprio per garantire il raggiungimento dei lep.

L'utilizzo delle quote di avanzo vincolate non è possibile neppure se è presente un'obbligazione sottostante (pur se questa circostanza in realtà avrebbe richiesto la registrazione di un impegno di spesa e quindi la conservazione delle somme a fondo pluriennale vincolato).

L'operazione di svincolo delle quote deve essere operata in sede di rendiconto, quindi al momento della definizione della composizione del risultato di amministrazione e deve essere comunicata all'amministrazione statale o regionale che ha erogato le somme. Queste quote mantengono comunque una destinazione vincolata, dovendo essere utilizzate per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus Covid-19. Si tratta quindi di spese volte ad attuare, ad esempio, interventi in materia di trasporto locale o di sostegno alle attività economiche.

Tecnicamente queste quote, pur rimanendo vincolate (e quindi non riassorbite dal disavanzo per gli enti che si trovano in questa condizione), appena approvato il rendiconto, potranno, essere applicate al bilancio di previsione, con un'apposita variazione (articolo 187 del Dlgs 267/2000).

Si rammenta che anche per il 2022 sarà possibile utilizzare le quote dell'avanzo libero per finanziare spese correnti connesse con l'emergenza in corso, sempre a mente dell'articolo 109, comma 2, del DI 18/2020.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

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

## ***Sicurezza edifici e territorio, slitta ancora il termine per le richieste dei contributi 2022***

*Grazie agli emendamenti al Dl Milleproroghe, la scadenza è stata prorogata al 10 marzo*

Con riferimento ai contributi, per l'annualità 2022, per interventi riferiti a opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio, nel limite complessivo di 450 milioni di euro (articolo 1, comma 139 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018 n. 145), grazie agli emendamenti al Decreto Milleproroghe, il termine di presentazione delle proposte da parte dei Comuni è stato prorogato al 10 marzo 2022.

Già a metà febbraio, il Viminale, di concerto con il Mef, era stato costretto ad accordare una proroga del termine previsto a causa di un blocco del sistema informatico di presentazione delle istanze sulla piattaforma GLF-BDAP.

Sempre in seguito agli emendamenti al Decreto Milleproroghe, i termini di inizio dei lavori relativi ai contributi di cui all'articolo 1, comma 139 e seguenti della legge 145/2018, assegnati sulla graduatoria dell'anno 2021 (decreto 23 febbraio 2021 e decreto 8 novembre 2021), sono stati prorogati di tre mesi fermi restando in ogni caso i termini e le condizioni di cui al comma 139-ter.

Questi ultimi contributi, a valere sulla graduatoria 2021, sono confluiti all'interno della «Missione 2: rivoluzione verde e transizione ecologica; Componente C4: tutela del territorio e della risorsa idrica; Investimento 2.2: interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni » del Pnrr, per cui i Comuni devono rispettare gli obblighi e i principi comunitari già indicati nel [comunicato della Direzione Centrale per la Finanza Locale del 17 dicembre 2021](#).

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autore: Daniela Casciola*

## ***Riaccertamento straordinario per stralcio delle cartelle fino a 5.000 euro, tutti gli step degli enti***

*Tutte le attività da svolgere in parallelo con la verifica ordinaria dei residui*

Con l'entrata in vigore del comma 4 dell'articolo 4 del decreto legge 41/2021 sono stati automaticamente annullati i debiti di importo residuo fino a 5.000 euro, comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010. Il beneficio è selettivo, essendo rivolto alle sole persone fisiche che hanno conseguito, nel periodo d'imposta 2019, un reddito imponibile fino a 30.000 euro e dei soggetti diversi dalle persone fisiche che hanno conseguito, nel periodo d'imposta in corso alla data del 31 dicembre 2019, un reddito imponibile fino a 30.000 euro.

In attuazione di questa disposizione, l'articolo 1, comma 5, del decreto del Direttore generale del ministero dell'Economia e finanze 14 luglio 2021 prevede che, ai fini del rendiconto dell'esercizio 2021, contestualmente al riaccertamento ordinario dei residui, gli enti approvino, con delibera di giunta e previo parere dell'organo di revisione, il riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2021. Tale operazione di carattere eccezionale evoca solamente nel nome quella intrapresa nel 2015 dagli enti locali per il passaggio dal vecchio e nuovo ordinamento. Ad essa è infatti demandata una serie di attività da svolgere in parallelo con la verifica ordinaria dei residui, ovvero:

a) l'individuazione dei residui attivi oggetto dell'annullamento, sulla base dell'elenco delle posizioni interessate messo a disposizione dei singoli enti locali a novembre nell'area riservata del portale di AdER. Tali residui dovranno essere dichiarati insussistenti ed evidenziati in apposito elenco da allegare alla delibera di giunta;

b) la riduzione del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione del rendiconto 2020 relativamente ai residui attivi oggetto dell'annullamento. La terminologia utilizzata non è di quelle più felici, in quanto potrebbe indurre a ritenere che il fondo crediti di dubbia esigibilità da stanziare nel rendiconto 2021 debba essere calcolato sottraendo dall'importo ottenuto secondo i principi contabili quello dell'accantonamento effettuato nell'es. precedente relativamente a tali crediti. In realtà sappiamo bene come – a partire



dal definitivo superamento del metodo sintetico avvenuto nel 2019 – il calcolo del Fcde nel rendiconto non sia più determinato in via diretta decurtando i crediti inesigibili stralciati, bensì discenda da un calcolo attualizzato che applica ai residui attivi finali la percentuale media delle somme non riscosse dei cinque anni precedenti. Percentuale che ogni anno viene aggiornata. In realtà l'individuazione dell'importo del Fcde 2020 riferito a tali residui è funzionale a quantificare l'eventuale disavanzo connesso allo stralcio.

Dalla riduzione dei residui attivi, infatti, potrebbe scaturire un maggior disavanzo di amministrazione che il Dd consente di ripianare in un massimo di 10 anni. L'importo che sconta il termine agevolato di ripiano non può essere superiore alla differenza tra i residui attivi annullati e la quota accantonata a Fcde nel rendiconto 2020 relativamente a tali poste. Il maggior disavanzo, attraverso una deliberazione del consiglio comunale in sede di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2021, potrà essere ripianato come si diceva in dieci anni, a quote costanti, a partire dall'esercizio 2022 (Dd 14 luglio 2021, articolo 1, comma 6).

### ***Le attività degli enti***

Dopo aver preso visione dell'elenco dei crediti fornito da AdER gli enti dovranno incrociare i dati con i propri residui attivi per capire se nel conto del bilancio conservano i relativi residui. Se è chiaro che l'approvazione del riaccertamento straordinario rappresenta un atto dovuto da parte degli enti che mantengono a residuo tali poste, anche nel caso in cui la cancellazione non comporti un (maggior) disavanzo, dubbi sussistono nel caso in cui l'ente non abbia conservato nel conto del bilancio tali residui. In tal situazione riteniamo sufficiente che nella delibera di approvazione del riaccertamento ordinario la Giunta dia atto dell'inesistenza di tali residui e quindi dell'assenza dell'obbligo di approvare il riaccertamento straordinario. Circostanza questa che l'organo di revisione dovrà valutare nell'ambito delle verifiche svolte in occasione del riaccertamento ordinario dei residui.

Tutti gli enti, in ogni caso, in occasione della predisposizione delle scritture di contabilità economico-patrimoniali, dovranno cancellare in via definitiva i crediti dallo stato patrimoniale e ridurre l'accantonamento al fondo svalutazione crediti. Tali registrazioni dovranno essere predisposte anche nel caso in cui l'ente, in attuazione delle disposizioni di cui al par. 9.10 del principio contabile 4/2, avesse completamente svalutato tali crediti. È opportuno ricordare che

l'annullamento produrrà effetti anche sull'elenco dei crediti inesigibili, elenco che deve essere allegato al rendiconto della gestione (allegato n) e trasmesso alla Bdap.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autori: Alessandro Festa e Elena Masini*

## ***Corte conti, rischio illegittimità della partecipata se mancano controlli formalizzati nello Statuto o nei patti parasociali***

*In questo senso la Sezione Regionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna*

Nel caso di società con soci a maggioranza o integralmente pubblici sussiste l'obbligo per gli enti di attuare, e formalizzare, misure e strumenti coordinati di controllo (mediante stipula di apposti patti parasociali e/o modificando clausole statutarie) atti ad esercitare un'influenza dominante sulla società, trattandosi di strumento finalizzato anche a valutare la legittimità della detenzione della partecipazione societaria (articolo 4 del Tusp), potendo quest'ultima, in mancanza, non rivelarsi più strettamente inerente alla missione istituzionale. In questo senso la Sezione Regionale della Corte dei conti per l'Emilia Romagna, con la [deliberazione n. 10/2022](#) invita un Comune a valorizzare pienamente la prevalente, quando non totalitaria, partecipazione pubblica, nonché a estendere, di conseguenza, anche il perimetro delle partecipate indirette da includere nei piani di razionalizzazione, considerato che l'articolo 2, lettera g), del Tusp, nel definire la partecipazione indiretta come «la partecipazione in una società detenuta da un'amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima amministrazione pubblica», non contiene alcuna esclusione delle fattispecie di controllo congiunto.

I magistrati emiliani richiamano la costante giurisprudenza della Sezione stessa sul tema del controllo pubblico (ex multis, Corte dei conti, Emilia-Romagna, delibere n. 63/2020/PARI e n. 113/2021/PARI) nonché la delibera n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo nella quale si ritiene «sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico[...] che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile», come da applicazione letterale del combinato disposto delle lettere b) ed m) dell'articolo 2 del Tusp.

L'unica eccezione a tale presunzione di controllo congiunto si verifica quando «in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis c.c.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello

specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. "gara a doppio oggetto"), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie)».

L'obbligo per gli enti soci di attuare, e formalizzare, misure e strumenti coordinati di controllo risulta necessario anche al fine di attivare adeguate modalità di controllo congiunto strumentale all'effettiva vigilanza sull'attività espletata dalla società, nonché al rispetto, da parte di quest'ultima, delle norme dettate dal Tusp, che prescrivono l'attribuzione di specifici obiettivi di contenimento dei costi di funzionamento e del personale (articolo 19 del Dlgs 175/2016), con conseguenti profili di responsabilità in caso di omissione.

In merito alla formulazione degli obiettivi sul complesso delle spese di funzionamento ai sensi dell'articolo 19, comma 5 e non solo, la Sezione osserva come la norma di riferimento richieda l'individuazione di obiettivi specifici che, per ogni società tengano conto del settore in cui ciascun soggetto opera. A questo si aggiunge la considerazione che un intervento finalizzato a un'effettiva razionalizzazione dei costi operativi non può prescindere dall'analisi delle caratteristiche organizzative della società e della relativa struttura dei costi anche attraverso la valutazione comparativa con operatori dello stesso settore. Ne consegue che, seppure per determinate voci di costo sembra possibile individuare obiettivi comuni ai diversi organismi partecipati, è necessario che l'ente o gli enti che ne esercitano il controllo individuino obiettivi specifici per ogni società in considerazione della specificità del settore nel quale la stessa opera, non essendo sufficiente la sola individuazione di obiettivi comuni a tutti o a più soggetti partecipati come ad esempio indici parametrici legati alle spese di funzionamento, al costo complessivo del personale e alla somma delle altre spese di funzionamento (diverse dal personale).

Nell'assegnazione degli obiettivi non si può prescindere dall'analisi delle specificità organizzative della società e della relativa struttura dei costi anche attraverso la valutazione comparativa con operatori dello stesso settore con la conseguenza che la determinazione degli stessi deve necessariamente essere correlate alla effettiva attività esercitata dalla società, alle sue dimensioni ed allo

stato di attuazione dei servizi erogati con riferimento anche all'efficienza, efficacia ed economicità del suo operare.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autore: Corrado Mancini*

## ***Piattaforma incassi per le amministrazioni dello Stato, le istruzioni della Ragioneria***

*Il pagamento, con attribuzione di un codice univoco, potrà essere effettuato anche presso soggetti terzi*

È operativa la nuova Piattaforma incassi per le Amministrazioni dello Stato, ideata per razionalizzare e semplificare le procedure di versamento su conto corrente postale da effettuare mediante pagoPA presso gli sportelli fisici degli uffici postali ovvero attraverso i canali digitali messi a disposizione da Poste. Il pagamento, con attribuzione a ogni versamento di un Codice Univoco di Versamento (IUV), potrà essere effettuato anche presso soggetti terzi.

A stabilirlo è la [circolare n. 11/2022](#), adottata in attuazione del [decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze 30 aprile 2021](#) con cui si è provveduto a definire le regole per i versamenti a favore del bilancio dello Stato e dei conti intestati alle amministrazioni statali aperti presso la Tesoreria statale. Si tratta dei versamenti effettuati con il bollettino di conto corrente postale, con utilizzo della nuova Piattaforma messa a disposizione da Poste italiane Spa e realizzata nell'ambito dei servizi di tesoreria che questa società presta allo Stato.

Scopo della circolare è quello di fornire informazioni in merito alle nuove regole per i versamenti, nonché istruzioni alle amministrazioni interessate per l'adesione alla piattaforma stessa, che dovrà essere completata entro la data del 30 giugno 2022, previa specifica comunicazione al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Le amministrazioni, dovranno accreditarsi come Ente creditore al sistema pagoPA, sottoscrivere l'apposita modulistica di adesione alla Piattaforma e attivare il Remote Banking BancoPosta Impresa Online (Bpiol) sui conti correnti postali per cui si richiede l'adesione alla piattaforma.

Si tratta di un concreto passo avanti per ottimizzare la gestione dei pagamenti spontanei effettuati da soggetti pubblici e privati in favore delle amministrazioni e che offrire vantaggi sia ai soggetti che devono effettuare pagamenti e sia alle Amministrazioni stesse. Il pagamento dovuto, infatti, si potrà effettuare attraverso canali sia fisici che digitali, senza dover provvedere alla compilazione manuale del bollettino cartaceo. Al tempo stesso la Piattaforma garantirà una

maggiore tempestività nel riversamento delle risorse al bilancio dello Stato e ai conti di tesoreria.

Ne beneficerà anche l'attività di verifica e controllo potendo le Amministrazioni con immediatezza acquisite le informazioni di dettaglio attraverso un flusso informatico di rendicontazione analitica e puntuale degli incassi. L'adesione alla piattaforma, infatti, permetterà all'Amministrazione di accedere ad un cruscotto attraverso il quale potrà preconfigurare la pratica di versamento. Attraverso la configurazione di ogni singola pratica nel cruscotto della procedura, l'amministrazione interessata potrà attestare sulla Piattaforma un unico «conto di incasso», a cui associare diverse pratiche di versamento, oppure un «conto di incasso» per ciascuna pratica di versamento. Semplificate, infine, saranno anche le attività di riconciliazione. Si auspica, quindi, che un simile sistema venga utilizzato anche dalle restanti amministrazioni, si pensi a quelle locali, al fine di unificare i sistemi di versamento e garantire una maggiore condivisione dei dati, con notevole beneficio sull'aggiornamento costante delle banche dati, nella gestione dei rapporti con i cittadini e per una maggiore efficacia ed efficienza delle attività di controllo. Di certo le basi sono state gettate e spetterà al legislatore implementarle.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autore: Claudio Carbone*

## ***Questioni di nomina e competenze del funzionario responsabile della riscossione***

La procedura privilegiata della riscossione coattiva riconosciuta a favore delle entrate tributarie e patrimoniali degli enti locali è caratterizzata dalla presenza di una figura peculiare, rappresentata, nel sistema esattoriale, dall' ufficiale di riscossione, che diventa, nella procedura rafforzata dei Comuni e delle società iscritte all'albo, il funzionario responsabile per la riscossione. Due figure aventi stesse funzioni ma con disciplina di nomina e abilitazione diversa, dovuta all'intervento della legge 160/2019 che ha riscritto e superato il sistema precedente con riguardo al funzionario della riscossione degli enti locali.

### ***Le funzioni***

Il funzionario responsabile della riscossione, per espresso dettato normativo, esercita le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione i quali, svolgono le funzioni demandate agli ufficiali giudiziari (articolo 49, comma 3, Dpr 602/1973). Si crea in questo modo una equivalenza normativa tra l'ufficiale giudiziario, l'ufficiale di riscossione e il funzionario responsabile per la riscossione. Il riferimento originario è alle funzioni dell'ufficiale giudiziario ma con le deroghe della procedura esattoriale. Non va comunque sottaciuta la confusione che si è generata in questa figura, che non è soggetto competente all'adozione degli atti del procedimento coattivo a rilevanza esterna. Funzione, questa, riservata all'organo che agisce in rappresentanza dell'ente procedente, individuato nel funzionario responsabile dell'entrata posta in riscossione, o nel delegato della concessionaria munito dei poteri di rappresentanza.

È sicuramente da escludere che il funzionario responsabile per la riscossione sia la figura in grado di adottare (con firma) le ingiunzioni fiscali, i preavvisi di fermo, decidere sull'adozione del pignoramento. Il ruolo principale del funzionario della riscossione è, alla pari dell'ufficiale giudiziario, l'esecuzione dei pignoramenti mobiliari, immobiliari, presso terzi. Nella misura in cui svolge le funzioni pubbliche afferenti all'esecuzione riveste la qualifica di pubblico ufficiale.

### ***La nomina***

Nella disciplina precedente, a mente del Dl 209/2002 articolo 4 comma 2 septies (prima norma ad aver introdotto la figura) e della lettera gg sexies del comma 2



dell'articolo 7 del dl 70/2011, i funzionari si potevano nominare solamente fra le persone la cui idoneità fosse stata conseguita mediante appositi bandi di abilitazione e successiva iscrizione presso elenchi tenuti dalle prefetture. In questo quadro normativo non era definito chiaramente il rapporto di lavoro che doveva legare il Comune o la concessionaria di riscossione rispetto al soggetto che svolgeva il ruolo di funzionario della riscossione, anche se il rapporto da lavoro dipendente era sicuramente da privilegiare per aspetti inerenti la responsabilità lavorativa e il controllo delle attività.

Con la legge 160/2019, il legislatore ha riformulato i requisiti eliminando l'obbligo di possedere l'abilitazione indicata dall'articolo 42 del Dlgs 112/99. Il comma 793 dell'articolo 1 della legge citata ha previsto, tra le altre cose, che i funzionari responsabili della riscossione sono nominati tra i dipendenti dell'ente o del soggetto affidatario dei servizi di cui all'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 446/1997. La nuova disciplina è chiara nel vincolare la nomina esclusivamente a personale dipendente del soggetto che svolge la riscossione coattiva, quindi, i Comuni quando agiscono in forma diretta e le società concessionarie della riscossione (società private iscritte all'albo e società pubbliche), in presenza appunto di affidamenti esterni. Si tratta di una chiara lettera normativa che non lascia spazio ad altre diverse forme contrattuali. Non permette nemmeno ai servizi di supporto di agire in tal senso, non essendo quest'ultimi concessionari di funzioni.

L'abrogazione della disciplina precedente ha travolto le nomine basate su forme contrattuali non riconducibili al rapporto da lavoro dipendente con il soggetto agente, lasciando in vita unicamente l'abilitazione conseguita con la precedente modalità, che va comunque utilizzata nell'ambito di un rapporto da lavoro dipendente. Infatti, la scelta dei funzionari deve avvenire fra persone che sono in possesso almeno di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado e che hanno superato un esame di idoneità, previa frequenza di un apposito corso di preparazione e qualificazione. L'idoneità è quindi rimessa a un esame da superare dopo aver frequentato apposito corso. Restano ferme le abilitazioni già conseguite in base alle vigenti disposizioni di legge. Il mantenimento dell'idoneità acquisita dai nuovi funzionari è subordinato all'aggiornamento professionale biennale. Nel rispetto rigoroso di questi requisiti, il soggetto agente può nominare, tra i suoi dipendenti, il funzionario responsabile della riscossione. Ricorrere a formule diverse con accordi a corrispettivo sui quali fondare dei decreti di nomina, espongono l'ente a vizi delle procedure oltre che ad azioni risarcitorie che possono comprendere anche cause di lavoro. A due

anni di distanza dall'entrata in vigore della nuova disciplina normativa, diversi Comuni e società hanno affrontato il percorso di idoneità per i propri dipendenti, al fine di adempiere al dettato normativo. Ma ancora si riscontrano situazioni al limite della legalità, ove la nomina non risponde ai requisiti di legge e il funzionario risulta essere un soggetto completamente esterno al Comune o alla società.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autore: Cristina Carpenedo - Rubrica a cura di Anutel*

## ***La rigenerazione urbana si apre ai piccoli comuni: fino a 5 milioni di euro per ciascuna aggregazione***

Con il Decreto del Ministero dell'interno del 21 febbraio 2022 è stata definita la modalità per la presentazione delle richieste dei contributi per gli investimenti in progetti di rigenerazione urbana previsti dal comma 534 dell'articolo 1 della Legge 234/2021: le domande vanno inoltrate entro il 31 marzo.

Per il 2022, il comma 534 dell'articolo 1 della Legge n. 234/2021 prevede dei contributi per investimenti in progetti di rigenerazione urbana, volti alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale.

Tali contributi possono essere richiesti dai comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti a condizione che, associandosi, presentino una popolazione superiore a 15.000 abitanti. L'importo massimo che può essere riconosciuto a ciascuna aggregazione ammonta a 5 milioni di euro. La domanda deve essere presentata, entro il 31 marzo 2022, dal capofila. Possono ricoprire tale ruolo anche le unioni e le comunità montane.

Possono richiedere i contributi in questione anche i municipi con più di 15.000 abitanti, purché non risultino beneficiari delle risorse già attribuite con il decreto interministeriale del 30 dicembre 2021, nei limiti massimi della quota ancora non finanziata rispetto al massimale della relativa fascia demografica.

La domanda, da inoltrare telematicamente, attraverso la nuova Piattaforma di Gestione delle Linee di Finanziamento (GLF), al Ministero dell'interno, dovrà indicare la tipologia dell'opera, che può riguardare:

- la manutenzione per il riuso e rifunzionalizzazione di aree pubbliche e di strutture edilizie esistenti pubbliche per finalità di interesse pubblico;
- il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale;
- la mobilità sostenibile.

Con il [decreto del Ministero dell'interno del 21 febbraio 2022](#) (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 49/2022) è stata definita la modalità per la presentazione delle richieste dei contributi in questione.

*Fonte: Italia Oggi n. 50 del 01/03/2022 pag. 29*

*Autore: Matteo Barbero*

## ***Riforma fiscale, pantano catasto***

Il punto più discusso della legge delega fiscale è rappresentato dall'articolo 6 che modifica il sistema di rilevazione catastale.

Domani, in commissione finanze alla camera, inizierà il voto sui 467 emendamenti alla legge delega per la riforma del sistema fiscale.

Il punto più discusso della legge è rappresentato dall'articolo 6 che fissa i principi e i criteri direttivi per la modifica della rilevazione dei sistemi catastali: per il Governo, questa disposizione garantirà un maggior controllo del patrimonio immobiliare (con l'emersione di fabbricati sconosciuti al catasto); i contrari alla riforma, invece, pensano che la novità normativa comporterà un aumento dell'imposizione sugli immobili alla fine del processo di revisione.

È possibile che si proceda a una separazione di alcune disposizioni, come quella sulla riforma dei forfettari che troverà posto nel dl semplificazioni (che sarà esaminato in settimana dal Consiglio dei Ministri).

*Fonte: Italia Oggi n. 50 del 01/03/2022 pag. 34*

*Autore: Cristina Bartelli*

## ***Vincolo della dimora abituale sulla scelta della casa esente***

*La decisione libera basata sulla sola convenienza fiscale rischia di legittimare elusioni*

La norma introdotta [in sede di conversione in legge del DL 146/2021](#) consente ai coniugi che hanno due immobili in Comuni diversi di scegliere da quest'anno quale dei due esonerare ai fini Imu. Non è chiaro però se si tratta di una scelta libera, che può ricadere sull'immobile a più alta rendita catastale, oppure condizionata dalla sussistenza di specifici requisiti.

Il legislatore è intervenuto modificando la norma vigente nel senso di estenderne l'applicabilità anche al caso degli immobili situati «in Comuni diversi», concedendo l'agevolazione per un solo immobile «scelto dai componenti del nucleo familiare».

Se si dà rilevanza all'ultima parte della disposizione, si dovrebbe concludere che il Comune non avrebbe alcuna possibilità di contestare la scelta adducendo motivazioni riguardanti le reali circostanze di vita del nucleo familiare. In pratica i coniugi potrebbero scegliere di fruire del beneficio in relazione all'immobile con un maggiore carico d'imposta, potendo così optare per l'esonero della casa al mare anche se si tratta di un alloggio utilizzato per 15 giorni all'anno.

Questa conclusione è avvalorata dalla relazione tecnica al DL 146/2021, che ritiene la nuova disposizione più restrittiva della precedente stimando un maggior gettito Imu di 220 milioni annui, ipotizzando che «i coniugi sceglieranno di fruire del beneficio in relazione all'immobile con un maggiore carico d'imposta».

Inoltre, se il legislatore avesse voluto impedire una libera scelta avrebbe dovuto limitarsi ad aggiungere solo l'inciso «o in Comuni diversi», senza demandare la scelta ai componenti del nucleo familiare. D'altra parte è vero che la scelta libera finirebbe per agevolare comportamenti elusivi, oltre a porsi in evidente contrasto con le finalità dell'agevolazione prevista per l'abitazione «principale», che di fatto non sarebbe più tale.

Si potrebbe pertanto dare più rilevanza alla prima parte della disposizione, che fa riferimento alla «dimora abituale» e alla «residenza anagrafica» dei componenti del nucleo familiare, per cui si dovrebbe accertare in quale Comune il nucleo familiare dimora e risiede per più di sei mesi all'anno, ovvero qual è l'effettiva dimora di uno dei due coniugi. Situazione difficile da verificare e che imporrebbe ai comuni una maggiore collaborazione o un interscambio di informazioni al fine di verificare per quale ente deve applicarsi il beneficio. In sostanza si tratta di una disposizione non ben coordinata e piuttosto discutibile nella sua formulazione.

In attesa di un intervento chiarificatore ufficiale, si ritiene di dover seguire prudenzialmente la seconda strada (anche se più difficile da verificare), considerando esente solo l'immobile del coniuge che ha l'effettiva dimora abituale, evitando così di legittimare le residenze "fittizie". Grava comunque sul contribuente l'obbligo di presentare la dichiarazione Imu, utilizzando l'apposito modello ministeriale, barrando il campo 15 relativo alla "Esenzione" e riportando nello spazio dedicato alle "Annotazioni" la frase «Abitazione principale scelta dal nucleo familiare ex articolo 1, comma 741, lettera b), della legge n. 160 del 2019», come recentemente chiarito dal Dipartimento delle Finanze all'evento Telefisco 2022. Non è sufficiente, quindi, una semplice comunicazione.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autore: Giuseppe Debenedetto*

## ***Tari, i nuovi livelli minimi di servizio cambiano i costi nei piani finanziari***

Parte il nuovo metodo tariffario per la predisposizione dei piani finanziari pluriennali della Tari (Mtr-2), ma il procedimento si annuncia complesso e rischia di bloccarsi anche per le nuove prescrizioni introdotte dall'Arera con la [delibera 15/2022](#) sulla qualità dei servizi.

Con l'istituzione dell'Arera è cambiato radicalmente l'approccio dei Comuni nella predisposizione del piano finanziario per la Tari, all'inizio con il Mtr-1 (delibera 443/2019) e ora con il Mtr-2 adottato con [delibera 363/2021](#) per il 2022-2025.

Inoltre l'attività regolatoria dell'Arera è destinata a incidere sempre più nella gestione del tributo, che dal 2023 sarà interessata da rilevanti modifiche introdotte dal testo unico per la regolazione della qualità del servizio di gestione dei rifiuti (delibera 15/2022).

A complicare ulteriormente lo scenario Tari contribuisce l'entrata in vigore dal 2021 del Dlgs 116/2020, con il quale sono state recepite le direttive Ue del 2018 in materia ambientale, che produce un forte disallineamento della normativa tributaria rispetto al Codice ambientale.

Da quest'anno il Pef ha valenza pluriennale per il 2022-2025 e include variabili di calcolo che tengono conto delle modifiche introdotte dal Dlgs 116/2020 e di ulteriori voci di costo per l'adeguamento ai nuovi standard minimi di qualità. La delibera 15/2022 dell'Arera impone poi dal 2023 una serie di obblighi per i Comuni e richiede agli enti territorialmente competenti (Etc) di scegliere entro il 31 marzo 2022 uno dei quattro livelli di qualità. Scelta che potrebbe avere riflessi anche sui costi da sostenere e da inserire nei Pef.

Si pone però il problema di un'Italia spaccata sul fronte degli Etc, che sono pienamente operativi solo in dieci Regioni (Valle d'Aosta, Liguria, Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Puglia, Basilicata). Questa situazione incide sul procedimento di approvazione dei piani finanziari, dovendo distinguere i Comuni ubicati in regioni dove non sono istituiti



gli Etc (come in Lombardia e in Sardegna), che devono validare i loro Pef, dagli altri Comuni che invece devono inviare i piani agli Etc per la validazione, da recepire con delibera di Consiglio.

Questa distinzione si riflette ora anche sulla scelta del livello di qualità, che in moltissimi casi deve essere effettuata direttamente dai Comuni, i quali non sanno come muoversi sia dal punto di vista procedurale (delibera di consiglio?) sia nel merito dell'opzione, che dovrebbe coinvolgere i singoli gestori del servizio, quindi con una soluzione eterogenea da Comune a Comune.

Peraltro non è detto che la scelta dello schema 1 (livello qualitativo minimo) non comporti la quantificazione di ulteriori costi rispetto agli attuali, se l'ente non rispetta neppure gli standard minimi di questo schema.

Insomma la questione è piuttosto critica, considerato che se il posizionamento di qualità (tra i 4 schemi previsti) comporta ulteriori costi da sopportare, questi dovrebbero essere già indicati nel Pef pluriennale. Si tratta quindi di una scelta propedeutica per la validazione del Pef, per cui è necessario chiarire subito come sciogliere il nodo degli standard qualitativi, senza mandare allo sbando i Comuni.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autore: Giuseppe Debenedetto*

### ***Sull'Imu dei coniugi l'incognita accertamento***

*Il decreto 146 non è retroattivo e quindi non risolve il problema delle annualità pregresse*

La nuova norma pensata per risolvere la questione dell'Imu in caso di coniugi residenti in due Comuni diversi non scioglie tutti i nodi applicativi, in particolare per l'accertamento delle annualità pregresse.

Il tema ha alimentato un cospicuo contenzioso originato dalla circolare 3/DF/2012, che consente di esonerare entrambe le abitazioni. Soluzione non condivisa dalla Cassazione, secondo cui l'esonero non spetta a nessuno dei due coniugi. Il legislatore è intervenuto nella conversione del DL 146/2021, estendendo l'applicabilità della norma al caso degli immobili situati «in Comuni diversi», esonerando un solo immobile «scelto dai componenti del nucleo familiare».

La disposizione non ha efficacia retroattiva e lascia quindi irrisolta la questione della disciplina applicabile alle annualità pregresse, su cui la Corte costituzionale si pronuncerà dopo l'udienza fissata per il 23 marzo. Nel frattempo va deciso come impostare l'azione di recupero, almeno per l'anno 2016 che può essere accertato entro il 26 marzo applicando la proroga di 85 giorni ex articolo 67 del DL 18/2020.

Escludendo l'orientamento del Mef, restano in campo due interpretazioni: quella restrittiva (nessuna delle due abitazioni va esonerata) e quella intermedia che riconosce l'esonero a una sola abitazione. Quest'ultima, costituzionalmente orientata, troverebbe conferma in diverse pronunce della Cassazione, secondo cui va individuata l'abitazione nella quale sussiste la «dimora abituale» del nucleo familiare (n. 28535/2020 e n. 2194/2021).

Ma il presunto superamento di letture restrittive da parte della Cassazione non è pacifico, perché diverse pronunce (tra cui la 17408/2021 e la 20686/2021) sono riferite all'Ici e non all'Imu per cui il riferimento alla «dimora abituale», se può apparire coerente con la disciplina Ici (dove la residenza anagrafica è una presunzione relativa, superabile con la dimostrazione dell'effettiva dimora), non

lo è altrettanto per l'Imu, in cui la definizione di abitazione principale richiede la coesistenza, di dimora abituale e «residenza anagrafica» (come presunzione assoluta, non più relativa).

Pur considerando le recenti aperture della Cassazione (n. 893/2022 e n. 1199/2022), applicare l'orientamento «costituzionalmente orientato» significherebbe attribuire alla norma del Dl 146/2021 un'efficacia retroattiva, in contrasto con la soluzione legislativa.

Almeno fino alla pronuncia della Corte Costituzionale, si dovrebbe propendere per una lettura restrittiva, escludendo l'esonero per entrambe le abitazioni ma evitando di applicare le sanzioni, come affermato dal Mef a Telefisco 2022.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autore: Giuseppe Debenedetto*

***Schemi di bilancio al consiglio anche senza il parere dei revisori***  
*Il giudizio deve arrivare prima del voto, nei tempi previsti dal regolamento*

È in vigore da oltre cinque anni la procedura di presentazione al consiglio dei documenti di programmazione da parte della giunta disciplinata dall'articolo 174 del Tuel. Ma non se ne fa una generalizzata applicazione corretta. L'equivoco riguarda tempi e modalità di allegazione ai documenti di programmazione del parere dei revisori. Tempi e modalità che, se non rispettati, possono ritardare l'approvazione consiliare.

La norma dispone che «lo schema di bilancio di previsione finanziario e il Dup sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati entro il 15 novembre di ogni anno secondo quanto stabilito dal regolamento di contabilità», intendendosi per «15 novembre», ordinariamente, 45 giorni prima del termine per l'approvazione dei bilanci. Per il bilancio 2022-2024, dopo il rinvio della scadenza al 31 maggio 2022, è da ritenersi prorogato al 15 aprile.

Una lettura superficiale, che non tiene conto della modifica intervenuta con il DL 113/2016 (articolo 9 bis, comma 1, lettera a, n. 1 e 2), farebbe supporre che continua a essere obbligatorio completare gli allegati con la relazione dell'organo di revisione, senza la quale non sarebbe possibile presentare al consiglio i documenti predisposti dalla giunta. Questo avviene in molte realtà locali, con conseguenti ritardi nell'approvazione consiliare.

Le modifiche al testo originario, che disponeva «...unitamente agli allegati e alla relazione dell'organo di revisione...», spuntano dagli allegati da presentare al consiglio «la relazione dell'organo di revisione» e rimettono a «quanto stabilito dal regolamento di contabilità» la disciplina della procedura per l'approvazione degli atti di programmazione.

L'articolo 174 oggi in vigore dispone che la presentazione dei documenti da parte della giunta al consiglio non necessita più del parere dei revisori, che dovranno presentarlo prima dell'avvio della discussione in consiglio.

Appare indubbio che all'adeguamento al precetto normativo consegue l'immediato inoltramento degli schemi dei documenti di programmazione, ad avvenuta approvazione da parte della giunta, sia al consiglio sia ai revisori. I quali, nei tempi previsti dal regolamento di contabilità, dovranno mettere a disposizione dei consiglieri il parere.

A gruppi e commissioni consiliari è apprezzata la capacità di avviare l'esame dei documenti sulla base della sola attestazione del responsabile del servizio finanziario, e alla prassi è garantita una concreta riduzione dei tempi per l'approvazione definitiva dei documenti. Fermo restando che l'iter di discussione in consiglio va supportato dal parere dei revisori e che vanno rispettati i termini previsti dal regolamento per l'esame dei documenti corredati dal parere da parte dei consiglieri.

In sostanza, i documenti possono essere presentati al consiglio subito dopo la delibera di giunta, senza attendere il parere dei revisori, consentendo così l'immediato avvio delle analisi politico-amministrative negli organismi consiliari. Il voto consiliare dovrà essere preceduto dall'acquisizione del parere dei revisori, perché sia messo a disposizione di tutti i consiglieri nel rispetto dei tempi previsti dal regolamento.

I vantaggi della semplificazione e il riconoscimento della capacità degli organismi consiliari di una prima valutazione degli atti anche senza il giudizio dei revisori restano, però ad oggi limitati ai bilanci. Non sarebbe insensato estenderli a tutti i provvedimenti consiliari soggetti al parere dei revisori, a partire dalla rendicontazione.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autore: Francesco Bruno*

## ***Obbligo di trasparenza per le Pa, dall'Anac le indicazioni per i pagamenti informatici con PagoPA***

*L'Autorithy ha individuato tre tipologie di soggetti con oneri di pubblicazione differenziati*

Anac, con la delibera n. 77/2022, è intervenuta facendo chiarezza sull'obbligo di pubblicazione che riguarda le informazioni necessarie per l'effettuazione di pagamenti informatici di cui all'articolo 36 del decreto trasparenza che peraltro prevede una pubblicazione tempestiva dei dati.

Il chiarimento si è reso necessario in considerazione del rinvio operato dallo stesso articolo 36 all'articolo 5 del Codice dell'amministrazione digitale (Cad, decreto 82/2005), che rinviando a sua volta all'articolo 2, comma 2, del Cad individua i soggetti tenuti ad avvalersi del sistema pagoPA, obbligo in vigore dal 28 febbraio 2021.

Le linee guida Agid, richiamate nella Delibera di Anac, precisano che, «per evitare che gli utenti possano eseguire dei bonifici non integrati con il Sistema pagoPA, è fatto divieto ai soggetti tenuti per legge all'adesione a pagoPA di pubblicare in qualsiasi modo l'Iban di accredito».

Per individuare le modalità di assolvimento dell'obbligo pubblicazione delle informazioni necessarie per i pagamenti informatici, occorre valutare l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 36 del decreto 33/2013 (trasparenza) e all'articolo 5 del decreto 82/2005 (Cad), norme che, come osserva la stessa Anac, non presentano una coincidenza fra i destinatari dell'obbligo di pubblicazione di cui all'articolo 36 del decreto trasparenza e i soggetti tenuti ad avvalersi del sistema pagoPA di cui all'articolo 5 del Cad.

L'analisi effettuata da Anac sulla base del combinato disposto delle disposizioni normative, porta a individuare gli obblighi di pubblicazione e i soggetti tenuti a tali obblighi, molto utile a tal fine è la tabella che Anac allega alla propria delibera e che individua tre tipologie di soggetti a cui corrispondono obblighi di pubblicazione differenziati.

La prima tipologia riguarda i soggetti che hanno l'obbligo di utilizzo esclusivo della piattaforma pagoPA e comprende le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto 165/2001, le autorità del sistema portuale e le autorità amministrative indipendenti, gli ordini professionali in quanto enti pubblici non economici e gli enti pubblici economici solo se inseriti nel conto economico consolidato pubblicato annualmente dall'Istat. Tali soggetti assolvono all'obbligo di cui all'articolo 36 del decreto trasparenza pubblicando nella sottosezione «IBAN e pagamenti informatici»: la data di adesione alla piattaforma pagoPA secondo la seguente dicitura «Aderente alla piattaforma pagoPA dal XX.XX.XXXX»; nonché, indicano, ove utilizzati, gli altri metodi di pagamento non integrati con la piattaforma pagoPA previsti da Agid nelle Linee guida del 2018.

Una seconda tipologia di soggetti riguarda quelli non aventi obbligo di uso esclusivo della piattaforma pagoPA e comprende le società in controllo pubblico e le società a partecipazione pubblica e gli enti di diritto privato che sono gestori di servizi pubblici. Tali soggetti assolvono all'obbligo di cui all'articolo 36 del decreto trasparenza pubblicando nella sottosezione «IBAN e pagamenti informatici»: la data di adesione alla piattaforma pagoPA secondo la seguente dicitura "Aderente alla piattaforma pagoPA dal XX.XX.XXXX»; nonché, indicano, ove utilizzati, gli altri metodi di pagamento non integrati con la piattaforma pagoPA secondo le indicazioni di pagoPA Spa.

L'ultima tipologia è quella che riguarda i soggetti non tenuti ad aderire alla piattaforma pagoPA, in questo terzo gruppo ricadono gli enti pubblici economici non inclusi nell'elenco Istat e le società a partecipazione pubblica e gli altri enti di diritto privato che non sono gestori di servizi pubblici. A tali soggetti è richiesto di pubblicare i codici IBAN identificativi del conto di pagamento ovvero dell'imputazione del versamento in Tesoreria, oppure i codici identificativi del conto corrente postale e i codici identificativi del pagamento da indicare obbligatoriamente per il versamento.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autore: Manuela Sodini*

### ***Ifel: chiarimenti sul fondo di garanzia per i debiti commerciali***

L'Ifel ha pubblicato una [nota, del 25 febbraio](#), con cui, a seguito delle numerose richieste di chiarimento pervenute dai Comuni, fornisce alcune precisazioni in merito agli adempimenti relativi al fondo di garanzia per i debiti commerciali (FGDC).

*Fonte: Entionline del 28/02/2022*



## *Gestione del Territorio*

## ***La Ragioneria dello Stato affonda la legge sulla rigenerazione urbana di Giovannini***

*«Parere contrario all'ulteriore corso del provvedimento» più altri nove stop a singole norme del testo del Mims*

«Per quanto sopra esposto si esprime parere contrario all'ulteriore corso del provvedimento». L'ultima riga di undici pagine del parere della Ragioneria generale dello Stato stroncano senza appello il nuovo testo della legge sulla rigenerazione urbana messo a punto dal ministro delle Infrastrutture, Enrico Giovannini. Il parere della Rgs sulla relazione tecnica preparata dal Mims è reso alla commissione Bilancio del Senato che può sollevare l'articolo 81 nei confronti delle norme non conformi, bloccandone l'iter. La norma di Giovannini è all'esame alla commissione Ambiente del Senato: aveva compiuto una sorta di miracolo, mettendo d'accordo tutte le forze politiche dopo tre anni di stallo e ottenendo su un tema strategico il plauso del mondo dell'impresa, da Confindustria all'Ance, alle piccole imprese, alla Rete dei professionisti. In larga parte d'accordo con il testo della riforma Giovannini anche il mondo degli enti territoriali, in prima battuta Regioni e comuni, che sono i più interessati all'applicazione delle norme.

Ma il treno, che sembrava destinato ad arrivare rapidamente in porto, si ferma qui. Era stato lo stesso Giovannini ad auspicare che entro marzo potesse arrivare il via libera del Senato. Il parere firmato dal Ragioniere generale Biagio Mazzotta cambia radicalmente lo scenario e sembra mandare il nuovo testo sul binario morto.

L'ultima riga è solo la stroncatura finale di un parere che ha al proprio interno altri nove pareri contrari su singole norme, anche quelle fondamentali. Senza contare l'avvertimento preliminare che segnala come «la materia della rigenerazione urbana, oggetto del provvedimento normativo in esame, assume ampia rilevanza anche nell'ambito del Pnrr, con riferimento agli obiettivi e traguardi di cui alla Missione M5C2 «Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore». Pertanto - sottolinea la Ragioneria - «va evidenziato che le disposizioni di prossima adozione devono essere coerenti con i suddetti obiettivi e traguardi, nonché, più in generale, con i principi trasversali su cui si fonda il

Piano». Il riferimento, che viene esplicitato è al «principio del “non arrecare un danno significativo all’ambiente” (c.d. DNSH) di cui all’art. 17 del Regolamento Ue 2020/852, che, con riferimento alla rigenerazione urbana, deve essere tenuto in massima considerazione».

Poi ci sono i pareri sulle singole norme. Vengono stroncate nell’ordine: la riduzione del canone o tassa per l’occupazione di suolo pubblico connessi agli interventi di rigenerazione urbana; la disciplina degli interventi privati di rigenerazione urbana per cui deve essere integrata la relazione tecnica escludendo che possano insorgere oneri connessi a minori entrate in favore dei comuni; la norma dell’articolo 9 che destina i proventi dei titoli abilitativi edilizi esclusivamente «alla demolizione e rimessione in pristino delle opere abusive e all’acquisizione e attrezzatura di aree destinate a verde pubblico» (anche qui serve integrazione alla relazione tecnica e anche il parere del ministero dell’Interno); all’articolo 10, comma 2, lettera h, il riferimento al reclutamento generico di «figure professionali», «in controtendenza con le disposizioni normative finalizzate al superamento strutturale del precariato esistente e a prevederne di nuovo»; la riduzione del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all’attualizzazione di contributi pluriennali a interventi diversi da quelli infrastrutturali individuati; l’esenzione dalla Tari per gli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana; l’estensione del Superbonus e altri bonus edilizi agli interventi di rigenerazione urbana; la detrazione Irpef pari al 50% dell’Iva pagata nell’acquisto di un immobile ceduto da persona fisica dopo rigenerazione urbana; in generale l’assenza di copertura finanziaria e l’utilizzo, per farvi fronte, dei fondi di riserva e speciali e dei fondi da ripartire del Mims.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autore: Giorgio Santilli*

## ***Subappalto, la Pa può imporre limiti ulteriori a quelli minimi del codice (aggiornato)***

*Il Consiglio di Stato interpreta le novità sui subaffidamenti dopo le correzioni in senso europeo introdotte dal DI 77/2022*

Nella nuova disciplina del subappalto vigente a seguito delle ultime modifiche apportate all'articolo 105 del D.lgs. 50/2016 la possibilità di affidare le prestazioni in subappalto incontra due limiti: non si può subappaltare la totalità delle prestazioni oggetto del contratto di appalto né la prevalente esecuzione delle lavorazioni (prestazioni) appartenenti alle categorie prevalenti nonché dei contratti ad alta intensità di manodopera.

Fermo restando questi limiti, la stazione appaltante può comunque indicare nei documenti di gara alcune prestazioni che debbono essere necessariamente eseguite dall'aggiudicatario, essendo quindi per le stesse precluso il ricorso al subappalto. Di conseguenza, è del tutto legittimo il comportamento della stazione appaltante che nell'ambito di un appalto di servizi abbia limitato la possibilità di ricorrere al subappalto solo ad alcune prestazioni definite come secondarie, con l'effetto che le prestazioni principali debbano obbligatoriamente essere eseguite dall'appaltatore aggiudicatario.

Si è espresso in questi termini il [Consiglio di Stato, Sez. IV, 24 febbraio 2022, n. 1300](#), con una pronuncia che offre una chiave di lettura della nuova disciplina del subappalto dopo le ultime modifiche introdotte dal Decreto legge 77/2021 (convertito nella legge 198/2021). La pronuncia affronta anche il tema dei così detti appalti riservati, cioè quelli per i quali le relative procedure di gara possono essere rese accessibili solo a determinati soggetti (consorzi di cooperative e altri operatori economici) che abbiano come finalità l'integrazione sociale e professionale dei lavoratori svantaggiati.

### ***Il fatto***

Un ente locale aveva indetto una procedura di gara a carattere "riservato" per l'affidamento di alcuni servizi connessi alla raccolta e gestione dei rifiuti. Gli atti della procedura sono stati impugnati da un operatore del settore che ha contestato la scelta dell'ente appaltante di considerare l'appalto in questione

come "riservato", cioè accessibile esclusivamente alle cooperative sociali di cui alla legge 381/1991, scelta che ha precluso la sua partecipazione alla relativa procedura di gara. Diversi i motivi di ricorso proposti davanti al giudice amministrativo.

In primo luogo è stato contestato che l'ente appaltante avrebbe violato i limiti che la norma richiamata impone per il ricorso ai così detti appalti "riservati". Secondo il ricorrente questa possibilità sarebbe preclusa per gli appalti relativi a servizi pubblici locali di rilevanza economica – come andrebbe qualificato quello in oggetto – e comunque di importo superiore alla soglia comunitaria.

Tali limiti sarebbero coerenti con la necessità di evitare una generale riserva di partecipazione alle gare a favore di determinati soggetti, che contrasterebbe con il principio di concorrenzialità, interpretato alla luce dei correlati principi di proporzionalità, adeguatezza e ragionevolezza. In secondo luogo il ricorrente ha censurato la mancanza di un'adeguata motivazione da parte dell'ente appaltante, necessaria per giustificare la deroga ai principi comunitari della libera concorrenza e del confronto competitivo. Infine l'ente appaltante, nel dettare la disciplina concretamente applicabile all'appalto in questione, sarebbe incorso in una palese illogicità idonea a sviare la finalità che lo stesso ente intendeva perseguire con il ricorso all'appalto "riservato", e cioè l'integrazione sociale e professionale delle persone svantaggiate. Ciò in quanto la richiamata disciplina consentirebbe un impiego differito dei lavoratori svantaggiati, l'applicazione della clausola sociale a favore dei dipendenti del precedente appaltatore e sopra tutto un ampio ricorso al subappalto.

In particolare, sotto quest'ultimo profilo la possibilità di utilizzare in misura rilevante il subappalto comporterebbe che nei fatti molte delle prestazioni oggetto dell'appalto verrebbero eseguite da operatori "ordinari", non aventi quindi la finalità primaria di tutelare i lavoratori svantaggiati. Il che determinerebbe una evidente distorsione del ricorso all'appalto "riservato", con la sostanziale elusione della sua finalità essenziale.

Il ricorso è stato respinto dal Tar Campania, la cui sentenza è stata oggetto di appello davanti al Consiglio di Stato che con la pronuncia in commento ha affrontato le diverse questioni sollevate dal ricorrente.

### ***Le norme comunitarie e nazionali sugli appalti riservati***

Relativamente a questa tematica il Consiglio di Stato opera una preliminare ricostruzione delle relative norme comunitarie e nazionali. L'articolo 20 della Direttiva UE 2014/24 prevede che gli Stati membri possano riservare il diritto di partecipazione alle procedure di appalto a operatori economici il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. La norma comunitaria è stata recepita - con qualche limitato adattamento - dall'articolo 112 del D.lgs. 50/2016. Tale articolo sancisce la possibilità che le stazioni appaltanti riservino la partecipazione a procedure di appalto e di concessione a operatori economici nonché a cooperative sociali e loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate. La normativa nazionale contempla anche un'altra disposizione, antecedente al richiamato articolo 112. Si tratta dell'articolo 1, comma 1, della legge 381/91, che disciplina l'attività delle cooperative sociali. In base a tale norma gli enti pubblici sono autorizzati a stipulare con le cooperative sociali - anche in deroga alla disciplina sui contratti pubblici - convenzioni per la fornitura di beni e lo svolgimento di servizi di importo inferiore alle soglie comunitarie.

Sul tema si è espressa anche la Corte di giustizia UE. Con una sentenza del 6 ottobre 2021, n. 598/19, il giudice comunitario ha sancito il principio secondo cui l'articolo 20 della direttiva 2014/24 consente agli enti appaltanti, qualora decidano di attivare una procedura per l'affidamento di un appalto "riservato", di stabilire condizioni di partecipazione diverse ed ulteriori rispetto a quelle indicate dalla norma (cioè quelle che impongono che gli operatori che partecipano alla gara abbiano come finalità principale l'inserimento sociale e professionale di lavoratori svantaggiati). Sulla base di questo quadro normativo il Consiglio di Stato ha poi esaminato le diverse questioni sollevate dal ricorrente.

### ***L'ambito applicativo della disciplina degli appalti riservati***

La prima questione riguarda il vizio in cui sarebbe incorso l'ente appaltante a causa mancato coordinamento tra le due disposizioni nazionali. Secondo l'appellante l'articolo 112 del D.lgs. 50 andrebbe letto alla luce delle previsioni contenute all'articolo 1 della legge 381, con la conseguenza che il ricorso agli appalti "riservati" non sarebbe ammissibile né per l'affidamento dei servizi pubblici locali né, soprattutto, per gli appalti di rilevanza comunitaria. Questa

censura è stata respinta dal Consiglio di Stato. Ciò sulla base dell'argomento fondamentale secondo cui la disciplina comunitaria – di cui l'articolo 112 del D.lgs. 50 costituisce fedele attuazione – ha la finalità di facilitare e ampliare la partecipazione al mondo del lavoro di categorie svantaggiate. Di fronte a questo chiaro indirizzo è errato sostenere che gli appalti "riservati" sarebbero limitati a quelli di valore inferiore alle soglie comunitarie, poiché tale limite – previsto dalla legge 381 – deve ritenersi superato dal successivo articolo 112 del D.lgs. 50, anche perché in contraddizione con la stessa previsione comunitaria. Né vale richiamare l'argomento secondo cui non potrebbero essere oggetto di appalti "riservati" i servizi pubblici locali di rilevanza economica. Tale argomento – che poteva avere una sua valenza nella vigenza esclusiva dell'articolo 1 della legge 381 – deve oggi ritenersi superato dall'ampia formulazione contenuta nell'articolo 112 del D.lgs. 50, che parla genericamente di procedure di appalto, contemplando quindi anche quelle relative all'affidamento di un servizio pubblico locale.

### ***Appalti riservati e subappalto***

Tra i motivi di appello, come detto, vi era anche quello relativo alla possibilità riconosciuta dall'ente appaltante di un ricorso eccessivo al subappalto, che sarebbe in contraddizione con la finalità della riserva, volta a favorire quegli operatori che, in qualità di appaltatori, hanno come obiettivo principale l'inserimento professionale e sociale dei lavoratori svantaggiati. È infatti evidente che se le prestazioni vengono eseguite in termini quantitativamente rilevante da operatori ordinari – che non hanno quindi l'obbligo di favorire l'impiego di lavoratori svantaggiati – la finalità della norma relativa all'appalto riservato ne esce ridimensionata.

Al riguardo, il Consiglio di Stato ricorda che l'articolo 105 del D.lgs. 50, a seguito delle ultime modifiche introdotte, pone due limiti all'utilizzo del subappalto (comma 1): è vietato il subappalto integrale nonché il subappalto della parte prevalente delle lavorazioni (leggi: prestazioni) appartenenti alle categorie prevalenti e dei contratti ad alta intensità di manodopera.

In linea generale non vi sono quindi spazi per l'introduzione di limiti ulteriori rispetto a quelli indicati dalla norma. Secondo il Consiglio di Stato, nel caso di specie l'ente appaltante avrebbe tuttavia operato legittimamente rispettando le previsioni normative, avendo limitato la possibilità di ricorrere al subappalto ad

alcune prestazioni contrattuali, qualificate come secondarie, e stabilendo di contro che l'appaltatore aggiudicatario dovesse eseguire direttamente le prestazioni principali. Non vi è quindi alcuna evidenza che attraverso questa disciplina del subappalto l'ente committente avrebbe operato uno sviamento della finalità stessa della normativa sugli appalti riservati.

Il ragionamento del giudice amministrativo sembra in realtà privo di un passaggio fondamentale. Ci si riferisce alla disposizione contenuta nel comma 2 dell'articolo 105 che, al di là dei divieti stabiliti direttamente dal legislatore, consente all'ente appaltante di prevedere che determinate prestazioni siano eseguite direttamente dall'appaltatore aggiudicatario, vietando quindi il subappalto. Ed è esattamente quanto avvenuto nel caso di specie, in cui è stato imposto all'appaltatore aggiudicatario di eseguire direttamente le prestazioni principali (consentendo il subappalto solo delle prestazioni secondarie). Va peraltro evidenziato che il richiamato comma 2 subordina tale limitazione a una valutazione in merito alle caratteristiche tecniche dell'appalto o all'esigenza di rafforzare la tutela delle condizioni di lavoro o ancora alla necessità di prevenire le infiltrazioni criminali.

Nel caso di specie invece la limitazione introdotta sembra piuttosto collegata proprio alla natura "riservata" dell'appalto, dettata cioè dall'esigenza di assicurare che la prevalente parte delle prestazioni siano eseguite da operatori dedicati a favorire opportunità di lavoro per le persone svantaggiate. Ragione giustificatrice della limitazione che, pur non essendo perfettamente riconducibile alle condizioni indicate dalla norma, appare tuttavia meritevole di positiva valutazione.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autore: Roberto Mangani*



## ***Servizi, il Tar Campania chiude alle proroghe: alla scadenza necessarie le gare***

*Durata del contratto modificabile solo in casi eccezionali e previsti dal bando*

In materia di proroga di contratti di appalto di servizi « non vi è spazio per l'autonomia contrattuale delle parti» in quanto vige il principio inderogabile in forza del quale l'amministrazione, una volta scaduto il contratto, salvo esprese previsioni dettate dalla legge, deve effettuare una nuova gara. Diversamente opinando, si violerebbe l'articolo 106, comma 11, del codice dei contratti pubblici.

«La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente». Lo ha stabilito il [Tar Campania- Napoli, con la sentenza 10 febbraio 2022, n.891](#), che ha accolto il ricorso proposto dall'impresa appaltatrice del servizio di recupero di rifiuti biodegradabili del Comune di Aversa contro la nota con la quale l'amministrazione comunale, nelle more dell'indizione della gara per la scelta del nuovo contraente, l'aveva diffidata a proseguire il servizio sino al termine dell'espletamento della nuova gara, sebbene l'impresa avesse preannunciato che le sue prestazioni sarebbero cessate alla data di scadenza del contratto.

### ***La pronuncia***

Dinanzi al Tar il ricorrente aveva evidenziato che la nuova gara era stata indetta «due mesi dopo la scadenza del contratto», senza che il Comune fornisse giustificazioni al riguardo, ed in assenza del termine di durata massima della proroga, mentre il Comune aveva sostenuto che il provvedimento di diffida era stato adottato ai sensi dell'articolo 2 del capitolato speciale («L'appaltatore, in ogni caso, deve garantire l'espletamento del servizio fino alla data di assunzione del servizio da parte del subentrante e conformarsi a tutte le determinazioni della stazione appaltante»), ragion per cui la ricorrente non avrebbe potuto lamentare alcun danno.

Tesi che non ha colto nel segno. Il Collegio partenopeo ha confermato l'orientamento dominante secondo il quale:

- la proroga deve rivestire carattere eccezionale, utilizzabile solo quando non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali, «nei soli e limitati casi in cui vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente», pena la violazione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza enunciati dall'abrogato codice degli appalti dal Codice vigente (Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 2882 del 2009; TRGA Trento, sentenza n. 382 del 2018);

- una volta che il contratto scada e si proceda ad una proroga non prevista originariamente, o oltre i limiti temporali consentiti, la proroga deve essere equiparata ad un affidamento senza gara (Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza n. 1521/2017);

- la proroga può intervenire antecedentemente alla scadenza del contratto, per una sola volta, e limitatamente al periodo necessario per l'indizione e la conclusione della necessaria procedura ad evidenza pubblica da programarsi, comunque, con congruo anticipo in previsione della già stabilita cessazione del periodo di efficacia del contratto ( Tar Sicilia, Catania, sentenza n. 3392/2021 e Trga Bolzano, sentenza n. 141/2021; Tar Sardegna, sentenza n. 242 del 2012: il ricorso alla proroga o comunque a un rinnovo o una assegnazione del contratto al di fuori dei casi tassativamente previsti dalle norme vigenti in materia «si traduce in un affidamento diretto effettuato in grave violazione dei principi euro unitari di concorrenza e apertura al mercato»).

### ***Aspetti applicativi***

L'orientamento in narrativa è condiviso dall'Autorità Anticorruzione. Basta citare la delibera Anac 28 luglio 2021 n. 574 ( che richiama le delibere dall'ex Avcp 19 gennaio 2011, n. 7; 19 dicembre 2012, n. 110, 19 settembre 2012, n. 82 e 10 settembre 2008, n. 36) secondo cui, affinché la proroga sia legittima, devono ricorrere i seguenti presupposti:

1) la proroga deve rivestire carattere eccezionale, utilizzabile solo quando non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali, nei soli e limitati casi

in cui vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente;

2) la proroga è ammessa solo quando ha carattere temporaneo, rappresentando uno strumento finalizzato esclusivamente ad assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale ad un altro (c.d. contratto ponte);

3) la nuova gara deve essere già stata avviata al momento della proroga;

4) l'Amministrazione non deve rendersi responsabile di ritardi nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autore: Pietro Verna*

## ***Appalti, il Tar Firenze detta i limiti sulle modifiche (possibili) ai contratti***

*Nella sentenza n.228/2022 l'elenco delle correzioni ammesse dopo l'aggiudicazione*

Il principio di immodificabilità del contratto non preclude ogni modifica dell'originario assetto negoziale, ma soltanto quelle che apportino all'appalto caratteristiche sostanzialmente diverse da quelle originarie oggetto della procedura di gara. Ciò perché consentire alla stazione appaltante e all'aggiudicatario di apportare innovazioni di consistenza tale da alterare le caratteristiche tecniche delle prestazioni affidate e l'equilibrio giuridico ed economico tra gli originari diritti e obblighi delle parti, legittimerebbe, di fatto, l'elusione dei principi concorrenza e parità di trattamento e gli obblighi di imparzialità e trasparenza della stazione appaltante, poiché l'aggiudicatario si troverebbe a beneficiare di condizioni tecniche ed economiche differenti (e più vantaggiose) rispetto a quelle poste a base di gara.

In ragione di ciò, con la [sentenza 228/2022 il Tar Firenze](#) ha statuito che devono ritenersi precluse le modifiche contrattuali "che producono l'effetto:

- a) di estendere l'appalto, in modo considerevole, ad elementi non previsti;
- b) di alterare l'equilibrio economico contrattuale in favore dell'aggiudicatario;
- c) di rimettere in discussione l'aggiudicazione dell'appalto, nel senso che, «se esse fossero state previste nei documenti disciplinanti la procedura di aggiudicazione originaria, sarebbe stata accolta un'altra offerta oppure avrebbero potuto essere ammessi offerenti diversi".

Simili alterazioni delle caratteristiche delle prestazioni e della natura e consistenza delle obbligazioni delle parti, infatti, determinano una "trasformazione" dell'appalto, che rende necessaria la celebrazione di una nuova procedura di gara. A tutela degli inderogabili principi di uguaglianza e concorrenza le direttive europee e il codice dei contratti pubblici hanno delimitato il perimetro degli spazi concessi all'autonomia negoziale delle parti per modificare l'originario assetto contrattuale, anche attraverso specifiche esemplificazioni delle variazioni sostanziali incompatibili con la trasparenza e la

par condicio e l'individuazione di presupposti, procedure ed adempimenti strumentali a valutarne l'ammissibilità.

Al riguardo, ad esempio, l'ammissibilità delle modifiche contrattuali è stata subordinata all'accertamento di "circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice o per l'ente aggiudicatore" e alla inderogabile condizione della intangibilità della "natura generale del contratto", è stata prevista l'autorizzazione del Rup (con le modalità previste dall'ordinamento della stazione appaltante), è stato consentito alle parti di apportare innovazioni il cui valore resti al di sotto del 10% , a condizione che non alterino la natura complessiva del contratto (art. 106, d.lgs. n. 50/2016).

La perimetrazione dei contenuti contrattuali rimessi all'autonomia negoziale delle parti è stata ulteriormente definita dalla dell'Anac e dalle numerose pronunce giurisprudenziali che hanno ricercato un razionale equilibrio tra le esigenze di tutela della concorrenza, sub specie di trasparenza, imparzialità e par condicio tra i concorrenti, e quelle di garantire la massima partecipazione alle procedure di evidenza pubblica ed adeguati margini di espressione al principio di libertà di impresa.

Così, ad esempio, la delibera dell'Anac n. 244 del 8 marzo 2017, ha sottolineato l'esigenza di salvaguardare la libertà contrattuale delle imprese, "le quali devono poter procedere alle riorganizzazioni aziendali reputate opportune senza che possa essere loro di pregiudizio lo svolgimento delle gare alle quali hanno partecipato", sull'assunto che la partecipazione di un soggetto ad una procedura di evidenza pubblica non può costituire, a pena di violazione della libertà di iniziativa economica privata (art. 41 Cost.), o del principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), motivo per "condizionare, ostacolare o, addirittura, sopprimere l'essenza dell'attività imprenditoriale, quando ciò non trovi giustificazione nella necessità di tutelare interessi superiori"( cfr., al riguardo, Cons. Stato, Sez. III, 18 settembre 2019, n. 6216, Cons. Stato, V, n. 1370/2013, Cons. Stato, n. 3819/2015, TAR Napoli, III, n. 7206/2018)». Precludere ogni modifica contrattuale, infatti, comporterebbe l'effetto di "ingessare", senza alcuna valida ragione giustificativa, la naturale vocazione imprenditoriale dei soggetti partecipanti alle gare pubbliche (Cons. Stato, V, n. 1370/2013, n. 3819/2015).

Nella stessa logica di equilibrato contemperamento di differenti, ma egualmente fondamentali esigenze, diverse pronunce hanno chiarito che la sostituzione del fornitore di uno dei materiali di consumo necessari ai fini dello svolgimento del servizio non incide sull'identità dei soggetti affidatari né sul contenuto del contratto, e deve, pertanto, ritenersi ammissibile, poiché si tratta di una modifica che resta "confinata all'interno della fase di esecuzione del contratto, senza violare il divieto di modifica del contratto aggiudicato o incidere in altro modo sulla legittimità della precedente fase di aggiudicazione", mentre devono ritenersi precluse le modifiche della compagine dei soggetti vincitori della gara, né l'oggetto ed i contenuti del contratto messo a gara (cfr Corte di Giustizia, Grande Sezione, 13 aprile 2010, causa C-91/08, riferita ad una fattispecie di sostituzione del subappaltatore rispetto a quello indicato nel contratto).

In linea generale, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza, il ricorso alla proroga tecnica costituisce un'ipotesi del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali (ex multis, Cons. Stato, V, 17 gennaio 2018, n. 274, III, 3 aprile 2017, n. 1521). (...).A margine di tali principi e regole di ordine generale la sentenza in oggetto rileva che la disciplina delle concessioni conferisce una maggiore flessibilità all'assetto contrattuale, e consente una notevole elasticità nella rinegoziazione delle obbligazioni delle parti. Ciò perché il trasferimento in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione del bene o del servizio non vale a configurare la concessione come negozio aleatorio (Consiglio di Stato sez. IV – 19/08/2016, n. 3653); e di conseguenza il contratto tra concedente e concessionario deve ritenersi soggetto ai principi ed alle regole volte a garantire un ragionevole equilibrio delle reciproche obbligazioni.

In ragione di ciò il Collegio rileva che, nel caso in cui siano intervenuti fatti obiettivi che alterino in misura significativa l'equilibrio fissato dal piano economico finanziario, alle parti è consentito far ricorso ai "rimedi volti a ricalibrare il rapporto, fra i quali è espressamente contemplata la revisione del contratto" (art. 165 comma 6 D.lgs 50/2016).

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 03/03/2022*

*Autore: Dario Immordino*

## ***Appalti: al vaglio dell'Anac le gare delle 102 grandi opere commissariate***

*Accordo di «vigilanza collaborativa» tra Mims e Anticorruzione sugli interventi del decreto Sblocca-cantieri*

Passeranno sotto il vaglio preventivo dell'Autorità Anticorruzione gli atti relativi agli appalti delle 102 grandi opere commissariate in base al decreto Sblocca-cantieri del 2019 (DI 32/2019). La scelta di far entrare in campo l'Anac anche sugli investimenti messi sulla corsia preferenziale delle deroghe al codice appalti è al centro di un protocollo d'intesa firmato oggi dal ministro delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili Enrico Giovannini e dal presidente dell'Autorità Giuseppe Busia.

L'accordo di «vigilanza collaborativa» attivato per le «grandi opere e i progetti speciali», affidati a 49 commissari, prevede che questi ultimi possano chiedere all'Anac di verificare in via preventiva la conformità degli atti di gara, la normativa di settore applicata agli interventi, l'individuazione di clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, il monitoraggio della procedura di gara. Nel caso in cui dai controlli emergessero irregolarità, l'Anac invierà un rilievo motivato al commissario straordinario che potrà accoglierlo «oppure assumere atti di sua competenza informando l'Autorità delle proprie motivazioni». Inoltre, con l'adesione al protocollo i commissari straordinari si impegnano ad avvalersi della clausola risolutiva quando nei confronti dell'imprenditore o dei vertici dell'impresa sia stata disposta una misura cautelare o sia intervenuto un rinvio a giudizio per delitti di corruzione, concussione, traffico di influenze, turbata libertà degli incanti.

Il protocollo di «vigilanza collaborativa» firmato oggi tra Mims e Anac prevede che l'Autorità esegua una verifica preventiva su un lungo elenco di documenti relativi alle varie fasi della gara d'appalto (determina a contrarre, bando di gara o lettera di invito a presentare offerta nel caso di procedura negoziata, disciplinare di gara, capitolato, contratto, provvedimento di nomina dei commissari e di costituzione della commissione giudicatrice, elenchi dei partecipanti alla gara e degli eventuali subappaltatori, provvedimenti di

esclusione e di aggiudicazione, i verbali di gara di esclusione delle offerte anormalmente basse).

«La velocità e le semplificazioni previste per la realizzazione di opere particolarmente complesse, come quelle commissariate, non possono mai prescindere dal rispetto delle regole», sottolinea il ministro Giovannini. «I commissari straordinari - aggiunge - hanno un ruolo di grande responsabilità non solo per assicurare l'esecuzione degli interventi, ma anche per prevenire fenomeni criminali che possono cercare di inserirsi in modo fraudolento nelle diverse procedure». «L'Autorità Anticorruzione vuole dare il suo sostegno pieno alla rapida attuazione dei progetti previsti dal Pnrr e la sua totale collaborazione affinché queste opere di priorità nazionale avvengano nel rispetto della legalità - segnala il presidente dell'Anac Busia - Bisogna fare velocemente, ma soprattutto fare bene. Questo è il fondamento affinché i risultati del Pnrr vadano a buon fine e i suoi effetti si estendano al di là del 2026, con maggiore giovamento per il Paese».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autore: Mauro Salerno*



## ***Anac: procedura negoziata e individuazione degli operatori economici***

L'Anac ha pubblicato il [parere di precontenzioso n. 13 del 19 gennaio 2022](#), relativo all'espletamento di una procedura negoziata ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. 50/2016, nel quale chiarisce che gli operatori economici da invitare devono essere individuati mediante indagini di mercato oppure tramite elenchi di operatori economici, secondo le modalità indicate nelle Linee guida n. 4, mentre non appare consentito individuare detti operatori economici mediante consultazione del Casellario Informativo delle Imprese.

*Fonte. Entionline del 02/03/2022*

## ***Caro-materiali, in Gazzetta il DI Energia: compensazioni estese al primo semestre 202***

*Publicato il decreto legge n. 17/2022 che aumenta di 150 milioni la dotazione del fondo per far fronte ai rincari dei materiali edili*

Aumenta di 150 milioni la dotazione del fondo per la compensazione del rincaro dei prezzi dei materiali di cantiere. La norma che innalza le somme a disposizione delle stazioni appaltanti per far fronte alle richieste delle imprese è prevista dall'articolo 25 del [decreto Energia \(DI n. 17/2022\)](#) appena pubblicato in Gazzetta Ufficiale (Gu n.50 del primo marzo).

La misura serve a estendere al primo semestre del 2022 il meccanismo di compensazione dei prezzi dei materiali edili già sperimentato nel 2021. Un sistema che i principali beneficiari, cioè le imprese di costruzione, giudicano però farraginoso e insufficiente, tanto da averne contestato l'applicazione e promosso un ricorso al Tar.

Ad ogni modo, il decreto prevede il rifinanziamento di 150 milioni di euro dell'apposito fondo, già finanziato nel 2021 con una dotazione di 200 milioni di euro. Il fondo può essere utilizzato dalle stazioni appaltanti una volta esaurite le risorse accantonate per gli imprevisti nel quadro economico di ciascun lavoro. La compensazione, in aumento o in diminuzione, avviene per le variazioni di prezzo superiori all'8% che saranno determinate entro il 30 settembre 2022 con un decreto del ministero delle Infrastrutture e della mobilità Sostenibili, sulla base delle elaborazioni effettuate dall'Istat, e non più sulla base della rilevazione effettuata a cura del Mims.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autore: Mauro Salerno*

## ***Sanatoria edilizia, attendibili le dichiarazioni di atto notorio sull'epoca di un manufatto***

*Il Comune - dice il Consiglio di Stato - deve fornire adeguata prova contraria alle dichiarazioni del proprietario per negare la regolarizzazione*

Nel caso in cui il proprietario di un immobile realizzato senza titolo edilizio, al fine di dimostrare l'epoca di realizzazione del manufatto, depositi in giudizio dichiarazioni sostitutive rilasciate da terzi e l'Amministrazione non abbia offerto validi elementi probatori contrari, le dichiarazioni sostitutive possono essere considerate attendibili. Questa la conclusione della Sesta Sezione del Consiglio di Stato nella pronuncia pubblicata lo scorso 21 febbraio ([n.1222/2022](#)), con la quale ha accolto l'appello della proprietaria di un manufatto edilizio realizzato senza titolo nel territorio del comune laziale di Arce (Frosinone), in area agricola e senza autorizzazione sismica.

Il contenzioso nasce dalla mancata concessione di sanatoria di un garage in muratura (realizzato in assenza dell'autorizzazione sismica), della cui esistenza precedente al 1967 si fornivano esclusivamente «tre dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà, rese da soggetti tutti perfettamente a conoscenza dello stato dei luoghi (che avevano attestato l'esistenza del garage in epoca precedente al 1 gennaio 1967)». Il Comune non ha ritenuto soddisfacente le pezze d'appoggio del proprietario circa l'epoca del manufatto e ha ordinato la demolizione, contestando anche la mancata presentazione dell'autorizzazione edilizia.

Mentre il Tar Lazio non ha accolto il ricorso, il Consiglio di Stato ha invece ritenuto fondato l'appello (concedendo precedentemente la sospensiva dell'ordinanza di demolizione). Oltre ad accogliere l'appello contro l'incompetenza del Comune a contestare la mancanza dell'autorizzazione sismica, Palazzo Spada ha accolto l'appello anche contro «l'omesso previo annullamento del titolo edilizio consistente nel permesso di costruire in sanatoria n.2/2017» presentato dal proprietario.

La Sezione ha preventivamente ricordato che «l'onere di provare la data di realizzazione e la consistenza dell'immobile abusivo spetta a colui che ha commesso l'abuso, mentre solo la deduzione da parte di quest'ultimo di concreti

elementi di riscontro trasferisce il suddetto onere di prova contraria in capo all'amministrazione». Circa le tre dichiarazioni sostitutive di atto notorio che attestavano che il manufatto risaliva al 1962, il Consiglio di Stato ha affermato che «non ha motivi per considerare inattendibili». E ha annullato il provvedimento del comune, dal momento che quest'ultimo non ha fornito prova contraria alle dichiarazioni del proprietario, limitandosi ad affermare (sulla base di cartografia Igm) che il manufatto risultava esistente alla data del 26 giugno 1975 e non ancora esistente alla data 30 agosto 1954.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autore: Massimo Frontera*

## ***Soccorso istruttorio, il ritardo lieve non influisce sulla perentorietà del termine per la regolarizzazione***

*Si muove in questa scia sostanzialistica la sentenza del Consiglio di Stato*

La giurisprudenza amministrativa è sempre attenta a valorizzare opportunamente la normativa concernente l'istituto del soccorso istruttorio nell'ambito dei contratti pubblici. Concepito come strumento giuridico a duplice valenza, esso risulta idoneo, da una parte, ad assecondare le prerogative degli operatori economici più meritevoli, impedendo che irregolarità e inadempimenti meramente formali ne compromettano le ragioni, e, dall'altra parte, a tutelare gli interessi della Pa, impedendole di perdere l'occasione di selezionare il concorrente migliore a causa di vizi procedurali facilmente emendabili.

Si muove in questa scia sostanzialistica la [sentenza del Consiglio di Stato n. 1314/2022](#), la quale interviene segnatamente affermando un principio di diritto in tema di ambito temporale di applicazione della procedura di soccorso.

### ***La fattispecie***

Il giudizio introduttivo è stato instaurato con ricorso avverso il provvedimento con il quale un Comune disponeva l'esclusione dalla procedura negoziata col criterio del minor ribasso relativa a un accordo quadro di lavori per adeguamento, riqualificazione e sistemazione di strade e marciapiedi. I ricorrenti venivano dapprima ammessi alla procedura a seguito di giusto esperimento dell'iter di soccorso istruttorio volto a ottenere chiarimenti e rettifica di dichiarazioni, risultando migliori offerenti; successivamente, essi erano estromessi dalla gara con provvedimento amministrativo di annullamento in autotutela, sollecitato dall'operatore economico secondo classificato, in cui si accertava l'inosservanza del termine fissato per la presentazione della documentazione suppletiva richiesta, a causa di un ritardo (pur in precedenza tollerato) di appena 52 minuti rispetto all'orario previsto per la trasmissione. I soggetti esclusi, allora, sono insorti incentrando la loro doglianza sulla asserita inosservanza della norma recante la disciplina codicistica regolante tale termine di presentazione, tesi che ha trovato accoglimento davanti al Tar Puglia, con una

sentenza poi appellata dal controinteressato per violazione e falsa applicazione di legge.

### ***Quadro normativo***

La norma che assume rilievo in materia è contenuta nell'articolo 83 del Codice dei contratti pubblici approvato con il Dlgs 50/2016, il cui comma 9 è espressamente dedicato alla regolamentazione del soccorso istruttorio, il quale consente agli operatori economici di sanare le carenze di qualsiasi elemento formale della domanda di partecipazione.

In sintesi, nell'ipotesi di mancanza, incompletezza e di ogni altra irregolarità essenziale degli elementi e del documento di gara unico europeo (con esclusione di quelle afferenti all'offerta economica e all'offerta tecnica), la stazione appaltante assegna al concorrente un termine per rendere, integrare o regolarizzare le dichiarazioni necessarie, indicandone il contenuto e i soggetti tenuti a rilasciarle. Detto termine è stabilito in dieci giorni, decorsi inutilmente i quali si produce l'effetto di esclusione dalla gara.

### ***Ritardo legittimo***

In via preliminare, i giudici di Palazzo Spada riconoscono la natura perentoria del termine di regolarizzazione in esame, da attribuire alla necessità di bilanciare i principi di matrice eurounitaria della concorrenza e del favor participationis con l'esigenza di garantire celerità e certezza nella fase di conclusione del procedimento di selezione del contraente.

Nello scrutinare il merito dell'impugnazione, tuttavia, i magistrati del Collegio superiore, ispirandosi anche al canone della leale collaborazione tra stazione appaltante e concorrenti, reputano legittimo il lieve ritardo nella presentazione della documentazione integrativa giacché irrilevante e inidoneo a pregiudicare la perentorietà del termine di regolarizzazione e laddove esso risulti improduttivo di effetti pratici negativi sulle operazioni di gara nonché scusabile da causa non imputabile al soggetto interessato (quale – in specie – il malfunzionamento della rete di trasmissione ascrivibile all'esecuzione di lavori per l'installazione della fibra ottica nel territorio comunale).

La pronuncia si iscrive nel solco di quell'orientamento giurisprudenziale chiamato, più volte, a perimetrare l'applicazione del soccorso istruttorio in fase di offerta, con il meritorio intento di scongiurare che la disciplina della procedura

di gara si trasformi in una sorta di corsa a ostacoli fra adempimenti formali imposti agli operatori economici e alla Pa aggiudicatrice, capace di sviare dal fine ultimo costituito dalla scelta dell'offerta migliore nel rispetto delle contemplate regole selettive.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 02/03/2022*

*Autore: Aldo Milone*

## ***Appalti, senza bando l'affidamento diretto non lede la libertà di scelta***

*La Cassazione: il reato presuppone che l'ente abbia fissato regole comparative; delitto escluso anche in caso di condotte perturbatrici tese a evitare la gara*

Per l'imprenditore che ottiene un appalto in affidamento diretto, anche se grazie ad azioni tese ad evitare la gara, non scatta il reato di turbata libertà nella scelta del contraente, se l'ente pubblico non aveva fissato regole o criteri selettivi per individuare il migliore tra vari competitor. La Corte di cassazione, con la sentenza 5536, sgombra il campo dalla possibilità di considerare l'affidamento diretto penalmente rilevante (articolo 533-bis del Codice penale) quando questo è il risultato di una trattativa privata, svolta nell'ambito di un procedimento amministrativo che non prevede alcuna "gara", anche se informale, né un criterio comparativo tra diversi concorrenti. La Suprema corte prende così le distanze da una lettura estensiva dell'articolo 353-bis, fornita da un orientamento giurisprudenziale che aveva aperto alla possibilità di affermare il reato in questione, in caso di affidamento diretto, anche quando non c'è un bando di gara né, come recita la norma un «altro atto equipollente».

Ed è proprio quest'ultima locuzione che ha offerto il margine per affermare la tesi disattesa, secondo la quale per «altro atto equipollente» si dovrebbe intendere «ogni atto che abbia l'effetto di avviare la procedura di scelta del contraente». Nelle precedenti decisioni - considerate superate dalla Suprema corte - il reato poteva configurarsi, dunque, ogni volta che l'affidamento diretto venisse e utilizzato in modo distorto per scongiurare la gara. Secondo questa lettura l'articolo 353-bis avrebbe lo scopo di anticipare la tutela penale, superando il "paletto" dell'indizione formale e prevenendo il rischio di bandi tarati sulle caratteristiche di determinati operatori. Sarebbe così assicurata una tutela ad ampio spettro del principio della libera concorrenza anche quando - tuttavia - può non esistere un confronto tra offerte concorrenti. Una tesi, avverte la Cassazione, che entra in rotta di collisione con il divieto di applicazione in malam partem.

Ad essere bocciata è la ricostruzione che, valorizzando la stessa ratio, finisce per considerare penalmente significative condotte che superano il chiaro e univoco



tenore letterale della norma incriminatrice. Viene poi lesa anche il principio di legalità, con l'introduzione di un nuovo elemento strutturale: l'inquinamento teso a evitare la gara, invece che volto a condizionarla. Per la Cassazione però non può esserci il reato, previsto dall'articolo 353-bis, se l'affidamento diretto è il risultato di una scelta amministrativa fatta al di fuori di interlocuzioni assimilabili a una forma di competizione, con regole prefissate, tra vari aspiranti al contratto. In tali circostanze, va infatti esclusa a priori, la possibilità che sia stato lesa il diritto degli imprenditori a gareggiare in condizioni di parità, e potranno, in caso, essere ipotizzati reati diversi, come ad esempio l'abuso d'ufficio. Partendo da questo principio la Cassazione accoglie il ricorso di due dirigenti pubblici e di un imprenditore, condannati per aver turbato, prospettando anche una falsa urgenza, il procedimento finalizzato alla stipula di un contratto relativo a un sistema di sicurezza, in occasione delle Universiadi del 2013.

Per il professor Vittorio Manes, difensore di uno degli imputati, si tratta di una sentenza importante, che supera un conflitto giurisprudenziale senza passare per le Sezioni unite, ribadisce il valore del significato letterale e riafferma il divieto di analogia in materia penale. «Con questa decisione - dice Manes - si precisano opportunamente i presupposti e soprattutto i limiti di configurabilità del reato di turbata libertà nella scelta del contraente in caso di affidamento diretto. Una rara affermazione dell'interpretazione letterale e del principio di legalità, con tutto il suo rigore, a tutela della certezza del diritto per i cittadini e per le imprese».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autore: Patrizia Maciocchi*

## ***Assegnazione diretta sempre legittima se la determina «semplificata» riporta le ragioni dell'affidamento***

*Il Consiglio di Stato afferma l'applicabilità della normativa emergenziale anche alle concessioni di servizi*

Nel caso trattato con la [sentenza n. 1108/2022](#), il Consiglio di Stato, sezione V, oltre ad affermare la legittimità dell'intervenuto affidamento diretto "puro", senza consultazione di più operatori per l'esiguità del valore, afferma l'applicabilità della normativa emergenziale (DI 76/2020) anche alle concessioni di servizi e non solo degli appalti.

Il collegio non ha condiviso né le censure in tema di affidamento diretto (puro) rimarcando che, per legge (articolo 36, comma 2, lettera a) del Codice), la stazione appaltante non è tenuta ad alcuna previa consultazione del mercato, né la sostenuta inapplicabilità alle concessioni di servizi (nel caso di specie, di concessione del servizio di gestione di un compendio immobiliare). Il giudice si sofferma sulla natura "emergenziale" e temporanea introdotta dal primo decreto Semplificazioni (DI 76/2020 confermato dal DI 77/2021) la cui applicazione è ora prevista fino al 30 giugno 2023.

La nuova disciplina (applicabile in deroga rispetto al comma 2 dell'articolo 36 del Codice), conferma, in realtà, l'impianto semplificato già di previsione codicistico per gli affidamenti di ridotto importo. Si tratta di un impianto normativo finalizzato a «addivenire ad affidamenti in tempi rapidi, fermo il rispetto dei principi di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 50/2016 (...) ciò sul presupposto che l'efficacia della spesa pubblica, specie in caso di maggiore rapidità della sua erogazione, possa rappresentare, in una congiuntura di particolare crisi economica, una forma di volano dell'economia». In relazione all'affidamento diretto si sottolinea che questa procedura di aggiudicazione - laddove consentita - «non presuppone una particolare motivazione né l'esperimento di indagini di mercato o di consultazioni di operatori economici (infatti non è neppure previsto l'obbligo di richiedere preventivi)». Questa particolarità emerge se si compara il contenuto della lettera a) con quello della lettera b) comma 2 dell'articolo 1 del DI 76/2020.

Nell'ipotesi di affidamento diretto (lettera a) «è riservata alla stazione appaltante la scelta discrezionale del contraente, senza che sia necessaria la previa consultazione di un certo numero di operatori economici, da individuarsi tramite indagini di mercato o elenchi, essendo ciò espressamente previsto solo per la diversa procedura negoziata senza bando di cui alla lettera b)». Non solo, la sostanziale differenza emerge - in modo significativo - tra l'altro, dalla modifica apportata al comma 2, lettera a) del Codice dal primo decreto correttivo (Dlgs 56/2017) che ha innestato la previsione secondo cui l'affidamento diretto oggi può avvenire anche «senza previa consultazione di due o più operatori economici» in luogo della formulazione originaria che esigeva un «affidamento diretto adeguatamente motivato». Il legislatore del 2017, in pratica, ha eliminato il riferimento all'adeguata motivazione, «prevedendo inoltre un affidamento non necessariamente preceduto da un confronto competitivo tra aspiranti e rimesso a una diretta individuazione dell'affidatario da parte della stazione appaltante». In sentenza si richiamano anche le istruzioni tecniche e linee guida dell'Anci (Quaderno Anci 23 relativo a Affidamenti di lavori, servizi e forniture a seguito del DL Semplificazioni n. 76/2020, in cui viene ribadito che la fattispecie dell'affidamento diretto previsto appositamente per i micro importi (ora fino ai 139mila euro per beni/servizi e infra 150mila per lavori) non comporta la necessità «di confronto comparativo tra operatori economici», lasciando, per converso, «libertà di azione alle Stazioni Appaltanti (...) conformemente alla ratio legis alla base dell'introduzione della deroga di "velocizzare e semplificare gli affidamenti».

Un chiarimento utile, prosegue la sentenza, è stato fornito anche con il parere del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti n. 764/2020 con cui viene chiarito che l'eventuale confronto, anche per i micro importi (per cui sarebbe possibile procedere con l'affidamento diretto puro) rappresenta solo una best practice sempre che, però, non «comporti una eccessiva dilazione dei tempi di affidamento che, invece, sarebbe in contrasto con la ratio che informa l'intero decreto semplificazione». Per il giudice ciò che consente la verifica sulla legittimità dell'affidamento diretto si rinviene nella determina semplificata. In sentenza, infatti, si legge che «Un limite a tale semplificazione procedurale si rinviene comunque nel comma 3 del medesimo articolo 1 del d.l. 76/2020» in cui si precisa che «Gli affidamenti diretti possono essere realizzati tramite determina a contrarre, o atto equivalente, che contenga gli elementi descritti nell'articolo 32, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016». Tale

determinazione (del dirigente/responsabile del servizio) – come accaduto nel caso di specie - deve avere un contenuto minimo ovvero, pur in modo semplificato, deve riportare «l'oggetto dell'affidamento, l'importo, il fornitore, le ragioni della scelta del fornitore, il possesso da parte sua dei requisiti di carattere generale, nonché il possesso dei requisiti tecnico-professionali, ove richiesti». Nell'atto dell'ente, gli elementi in parola erano tutti presenti visto che conteneva «le ragioni a fondamento della scelta operata» con la precisazione «di aver deciso di esternalizzare la gestione del servizio, non essendo in grado di gestire direttamente la struttura, e inoltre di aver inteso, tramite l'affidamento diretto in questione, evitare il prolungamento della chiusura e la sua mancata operatività (anche a ragione dei tempi presumibilmente necessari per l'espletamento di una procedura di gara aperta relativa all'affidamento pluriennale della concessione), garantendo quindi la ripresa in tempi rapidi dell'attività di gestione a fini turistico-ricettivi». Evitando, inoltre, il rischio di una procedura di revoca del contributo regionale.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autore: Stefano Usai*

***Risorse e incentivi: le opportunità della settimana per Pa e imprese***  
*Bandi legati ai fondi strutturali europei, agevolazioni e incentivi statali, contributi regionali*

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.

***Veneto: al via il "premio compraverde Veneto" per le stazioni appaltanti***

La Regione Veneto ha attivato la quinta edizione del "premio compraverde". Il premio intende valorizzare le stazioni appaltanti che adottano iniziative in linea con gli obiettivi posti dal Pnrr, ovvero iniziative sulla transizione ecologica e sull'inclusione sociale in sinergia con gli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e l'economia circolare. Saranno premiate le stazioni appaltanti che prevedono nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, specifiche clausole dirette all'inserimento di criteri orientati a sostenere la transizione ecologica e l'inclusione sociale. I destinatari del bando di concorso sono le stazioni appaltanti: pubbliche amministrazioni locali; enti parco ed aree protette; università, istituti di ricerca e scuole pubbliche di ogni ordine e grado; aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere; camere di commercio; consorzi di bonifica; imprese pubbliche. Le domande dovranno essere presentate entro il 30 aprile 2022. Maggiori informazioni [all'indirizzo web](#).

***Lombardia: agricoltura, 3 milioni per tutelare biodiversità e risorse idriche***

La Regione Lombardia ha attivato un bando per la salvaguardia della biodiversità e delle risorse idriche in ambiti non produttivi. Il bando ha una dotazione finanziaria di 1 milione di euro per l'Operazione 4.4.01 tutela della biodiversità e di euro 2 milioni di euro per l'Operazione 4.4.02 tutela delle risorse idriche. Le domande dovranno essere presentate entro il 2 maggio 2022. Possono partecipare: imprenditori agricoli, persone giuridiche di diritto privato con previsione statutaria di esercizio di attività di gestione, cura, tutela, conservazione del suolo e/o territorio e/o delle acque, persone giuridiche di diritto pubblico con competenza in materia di gestione del suolo e/o territorio e/o delle acque. Il bando finanzia alcuni interventi non produttivi, quali: la

costituzione di strutture vegetali lineari, come siepi e filari, composti da specie autoctone, che aumentano la complessità dell'ecosistema; la realizzazione di protezioni fisiche; la costituzione di fasce tampone boscate; il recupero di fontanili; la realizzazione di zone umide. Per informazioni relative ai contenuti del bando è possibile contattare la direzione generale agricoltura, alimentazione e sistemi verdi, responsabile di operazione: Roberto Carovigno tel 02 6765 2553. Maggiori informazioni [all'indirizzo web](#).

***Commissione europea: attivato il bando per i premi "Capitale Verde europea 2024" e "Foglia Verde 2024"***

La Commissione europea ha attivato un bando per premiare tre città europee che si sono distinte per la sostenibilità ambientale. Due le categorie "Capitale verde europea 2024" e "Foglia verde 2024". Il premio Capitale verde europea 2024 è aperto alle città con più di 100mila abitanti e la città vincitrice riceverà 600mila euro, mentre il premio Foglia verde 2024 è aperto alle città da 20mila a 99.999 abitanti le due città vincitrici riceveranno entrambe 200mila euro. Le candidature andranno presentate entro il 25 marzo 2022. Maggiori informazioni [all'indirizzo web](#).

***Commissione europea: EU4Health, pubblicato il primo bando 2022 da 107,3 milioni di euro***

La Commissione europea tramite l'Agenzia esecutiva europea per la salute e il digitale (HaDEA) ha pubblicato l'invito a presentare proposte relativo al programma Ue per la salute EU4Health strutturato in 8 distinti ambiti e con un budget complessivo di 107,3 milioni di euro. Gli ambiti sono: monitorare e rafforzare l'attuazione di approcci innovativi allo screening del cancro alla prostata, ai polmoni e allo stomaco a livello di Unione; prevenzione delle malattie non trasmissibili; promozione della salute mentale; sostegno all'attuazione del regolamento sulla valutazione delle tecnologie sanitarie tramite la formazione di pazienti ed esperti clinici che contribuiscono ad attività congiunte di valutazione delle tecnologie sanitarie; sostenere una maggiore capacità degli organismi notificati rispetto ai dispositivi medici - fornire formazione al personale sanitario, comprese le competenze digitali; sostenere gli Stati membri e altri attori pertinenti nell'attuazione dei risultati della ricerca innovativa sulla salute pubblica in relazione alla vaccinazione contro il Covid-19; sviluppare funzionalità di allerta precoce e orientamenti nel settore della determinazione dei prezzi attraverso la banca dati Euripid. Per tutti i settori la

scadenza per l'invio delle proposte progettuali è il 24 maggio 2022. Maggiori informazioni [all'indirizzo web](#).

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 01/03/2022*

*Autore: Maria Adele Cerizza*

## ***Opere in edilizia libera abbinate ad altri titoli: un caso da chiarire***

*La nozione di intervento «complessivo» induce a includere Cilas e Cila*

Spese in edilizia libera e interventi di importo complessivo non superiore a 10mila euro diversi dal superbonus oggetto di cessione o sconto in fattura, senza visto di conformità e asseverazione tecnica, per effetto di quanto previsto dal comma 1-ter dell'articolo 121 del DL 34/2020. È ormai chiaro che tutte le comunicazioni trasmesse alle Entrate dal 4 febbraio (data di apertura del canale telematico) seguono la franchigia, e anche la legge di conversione del Milleproroghe, nella versione votata la scorsa settimana alla Camera, ribadisce che l'esonero dagli adempimenti può riguardare anche spese sostenute dal 12 novembre al 31 dicembre 2021, oltre che quelle del 2022.

Rispetto a questa semplificazione restano però alcuni nodi irrisolti.

### ***Più titoli abilitativi***

Per esempio, supponiamo che un contribuente nel mese di gennaio 2022, dia corso alla cessione del credito relativamente a due diverse operazioni per spese sostenute nel 2021 di cui:

- la prima riguardante interventi di ecobonus al 110% autorizzate da apposita Cilas (la cosiddetta "Cila superbonus") per un importo pari ad 80mila euro;
- la seconda relativa a interventi autorizzati da un titolo abitativo successivo e autonomo rispetto alla Cilas – ad esempio, un Cila "ordinaria" – riguardanti lavori di manutenzione straordinaria (agevolazione del 50% ex articolo 16 bis del Tuir) del muro di cinta esterno all'abitazione per altri 8mila euro.

Ora: verificato che, per quanto attiene al secondo intervento, non si tratta di edilizia libera, deve essere evidenziato che la norma utilizzando la dizione «interventi complessivi» non superiori a 10mila euro, sembrerebbe andare nel senso di considerare la totalità dei lavori complessivamente eseguiti, senza distinguere in questi casi in funzione del bonus fiscale prescelto per accompagnare il sostenimento della spesa.



Questo comporta che, nel caso esemplificato, pure il secondo lavoro, anche se unitariamente considerato inferiore ai 10mila euro, deve essere comunque asseverato e vistato in caso di cessione.

In questo senso, infatti, bisogna ricordare che l'agenzia delle Entrate, già in due contesti analoghi, ha avuto modo di chiarire che si deve fare riferimento all'intervento complessivamente considerato e non solo ai lavori ammessi al superbonus. Si tratta, in particolare:

- del caso del prolungamento temporale dell'agevolazione, interpello 791/2021 per l'applicazione dell'articolo 119 del DI 34/2020 nella formulazione vigente al 31 dicembre 2021 (60% dei lavori al 30 giugno 2022);
- della Faq del 31 gennaio scorso, in relazione all'attuale formulazione del comma 8-bis dell'articolo 119 del DI 34/2020.

### ***I lavori «liberi»***

A maggior ragione ci sembrerebbe di poter arrivare alle stesse conclusioni quando, nell'ambito di uno stesso titolo abilitativo (ad esempio, una sola Cila), sono previsti lavori ammessi a bonus edilizi diversi che complessivamente superino la soglia dei 10mila euro.

Guardando al testo normativo e alla scheda di lettura che accompagna la legge di Bilancio 2022, a diverse conclusioni parrebbe invece dover arrivare per i lavori in edilizia libera.

Ora, premesso che in questo contesto manca effettivamente un'interpretazione ufficiale delle Entrate che possa mettere preventivamente al riparo da ogni possibile infrazione, va evidenziato che in tale ambito il comma 1-ter dell'articolo 121 del DI 34/2020 afferma chiaramente che le disposizioni in tema di asseverazione e visto di conformità non si applicano ai lavori in edilizia libera. E questa volta, senza che per tali interventi vi sia alcun termine numerico di confronto con l'entità dei lavori eseguiti.

Del resto, la stessa scheda di lettura alla legge di Bilancio 2022, quando tratta dell'introduzione dell'obbligo del visto di conformità/asseverazione anche per i

bonus minori, afferma perentoriamente che «sono esclusi da tale obbligo gli interventi di cd. edilizia libera».

Pertanto – riprendendo l'esempio precedente – se il secondo intervento fosse riferito effettivamente a lavori classificabili in edilizia libera e non compresi nel titolo abilitativo presentato (ad esempio, la sistemazione della parete interna fra due stanze), con questa chiave di lettura si potrebbe arrivare a concludere che per tali ultimi lavori l'asseverazione e il visto non servono.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autore: Lorenzo Pegorin*

***L'impianto «agri-ovo-voltaico» non sottrae suolo all'attività agricola  
Ed è diverso dal fotovoltaico "classico". Lo afferma il Tar Lecce accogliendo il  
ricorso contro il parere Via negativo a un impianto da 6,6 Mw nel Salento***

Il Tar Puglia (Sezione Seconda di Lecce) da una scossa alla Regione, segnalando la necessità di adeguare le norme urbanistiche ai progressi tecnici che progressivamente vanno migliorando gli impianti di energia da fonte rinnovabile (Fer) anche sotto il profilo dell'impatto ambientale. L'occasione è offerta ai giudici da un contenzioso sorto sul parere negativo alla proposta di installare un grande impianto fotovoltaico in zona agricola, sul quale si è pronunciata la Seconda Sezione di Lecce del Tar ([n.248/2022](#)).

Il proponente ha inizialmente proposto la realizzazione di un grande impianto agrovoltaico. A seguito del parere negativo della commissione Via e della Soprintendenza, il proponente ha migliorato il progetto, trasformandolo in modo sostanziale. Mentre inizialmente l'impianto era previsto in appoggio al suolo, nella seconda proposta, i pannelli erano sopraelevati a un'altezza sufficiente per consentire, sia la permeabilità del suolo, sia lo sfruttamento agricolo del suolo stesso, anche grazie alla possibilità di manovrare le macchine agricole. Nonostante ciò, sia Regione che Soprintendenza hanno ribadito il parere negativo.

Più precisamente, il primo diniego riguardava l'autorizzazione a installare un impianto agrovoltaico di 6,6 Mw di potenza per una estensione di 15 ettari su un'area agricola a cavallo dei territori comunali di Salice Salentino (Le), Guagnano (Le) e San Pancrazio Salentino (Br), accanto a un impianto fotovoltaico esistente. Il servizio Via della Regione ha contestato la sottrazione di suolo delle «aree che potenzialmente si prestano meglio all'utilizzo agricolo (pianeggianti, libere e facilmente accessibili, proprio quale il sito dell'intervento in esame), sottraendole agli usi agrari per un periodo di 25-30 anni e modificando di conseguenza lo stato del terreno sottostante ai pannelli fotovoltaici». Per quanto riguarda il caso specifico, «il fattore di maggiore criticità, per il progetto in esame, è costituito dalla sottrazione di ulteriori 15 ha di suoli agricoli in aderenza ad un altro impianto già esistente, esteso per circa 24,6 ha». Per il medesimo motivo, anche la Soprintendenza ha dato il parere:

«la realizzazione dell'impianto fotovoltaico in esame - osserva - determinerebbe un significativo consumo di suolo a danno dell'attività agricola, in quanto la sua realizzazione implica una trasformazione duratura nel tempo stimata in circa 30-32 anni che, per quanto tecnicamente reversibile, è destinata a permanere per un tempo sufficientemente lungo ad alterare la morfologia del contesto e le dinamiche dell'attività agricola».

A questo punto il proponente ha riformulato l'intervento, convertendo l'iniziale impianto «fotovoltaico tout court (il quale impedisce la crescita della vegetazione, sì da determinare la perdita della potenzialità produttiva del terreno sul quale l'impianto insiste) ad impianto agri-ovo-voltaico, che garantirebbe invece la coltivazione agricola di più dell'80% della superficie disponibile, nonché il pascolo e ricovero di ovini, e infine l'allevamento di api stanziali sul sito. Il tutto accompagnato dalla proposizione di misure di mitigazione tanto in fase di cantiere quanto in fase di esercizio, mediante la piantumazione di specie autoctone, quali uliveto intensivo, posto dalla parte esterna alla recinzione, in modo da produrre un effetto naturale rispetto al contesto tipico locale».

Anche questo secondo - diverso - progetto, è stato però bocciato dalla commissione Via, che lo ha nuovamente giudicato incompatibile con le norme urbanistiche e paesaggistiche (Ppnr Puglia), le quali fanno riferimento agli impianti fotovoltaici "classici" poggiati a terra, ignorando invece le recenti evoluzioni tecniche, come quella dell'impianto proposto, che migliorano l'impatto sul suolo, garantendone la permeabilità, e sono anche compatibili con una attività agricola. Il Piano paesaggistico territoriale regionale, spiegano i giudici, non ha tenuto presente gli impianti «agro-fotovoltaici, di nuova generazione, successivi al Ppnr, che pertanto, per un evidente principio di successione di eventi, non ne ha potuto tener conto. In particolare, mentre nel caso di impianti fotovoltaici tout court il suolo viene reso impermeabile, viene impedita la crescita della vegetazione e il terreno agricolo, quindi, perde tutta la sua potenzialità produttiva, nell'agri-fotovoltaico l'impianto è invece posizionato direttamente su pali più alti e ben distanziati tra loro, in modo da consentire la coltivazione sul terreno sottostante e dare modo alle macchine da lavoro di poter svolgere il loro compito senza impedimenti per la produzione agricola prevista. Pertanto, la superficie del terreno resta permeabile, raggiungibile dal sole e dalla pioggia, e utilizzabile per la coltivazione agricola».

In conclusione, secondo il Tar gli atti della regione sono illegittimi, in quanto «hanno posto a base decisiva del divieto il presunto contrasto del progetto con una normativa tecnica (il contrasto del progetto con le previsioni di cui agli artt. 4.4.1 PPTR) inconferente nel caso di specie, in quanto dettata con riferimento agli impianti fotovoltaici, ma non anche con riferimento agli impianti agro-fotovoltaici, nei termini testé descritti». Peraltro, il Tar osserva che è la stessa Regione ad aver agevolato l'installazione di impianti Fer, «requisiti che i cennati pareri negativi non sono stati in grado di revocare in dubbio, per l'errore di fondo (assimilazione degli impianti fotovoltaici a quelli agro-fotovoltaici) da cui essi muovono».

Ne consegue anche la necessità di riconsiderare anche l'effetto cumulativo prodotto dal nuovo impianto in aggiunta al precedente impianto fotovoltaico, questo sì di vecchia concezione: «gli impatti cumulativi vanno misurati in presenza di progetti analoghi tra di loro, mentre così non è nel caso in esame, posto che mentre l'impianto esistente è di tipo fotovoltaico "classico", così non è invece nel caso del progetto della ricorrente, che nella sua versione rimodulata si sostanzia, come detto più volte, in un impianto di tipo agri-fotovoltaico».

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autore: Massimo Frontera*

## ***Appalti e trasparenza, possibile consultare i dati contenuti nelle banche dati Anac***

*Attraverso la Banca dai Analytics del portale dei dati aperti dell'Autorità*

L'Anac apre i dati sui contratti pubblici e sulla trasparenza contenuti nelle sue banche dati. Nella [Banca dai Analytics del Portale dei dati aperti dell'Anac](#) sono disponibili i cruscotti per l'analisi self service dei dati sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture con possibilità di applicare filtri su tutti gli oggetti grafici. È possibile condurre la ricerca sugli appalti per anno, oggetto dell'appalto, stazione appaltante e operatore economico aggiudicatario oppure direttamente tramite il Codice identificativo di gara (Cig) .

Possono essere consultati i dati su: il numero di procedure per oggetto principale del contratto e procedura di scelta del contraente; il valore a base d'asta per oggetto principale del contratto e procedura di scelta del contraente; la localizzazione geografica delle stazioni appaltanti; le stazioni appaltanti per numero o valore economico delle procedure; gli operatori economici per numero e valore economico delle procedure di cui sono risultati aggiudicatari. Tra le altre sezioni si può consultare l'elenco dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, elenco delle amministrazioni e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti alle proprie società in house, l'elenco dei dataset Open Data pubblicati dall'Autorità.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autore: Mauro Salerno*

## ***Gare, niente clausola sociale per i servizi di natura intellettuale***

*Il caso risolto dal Consiglio di Stato riguarda un appalto per il supporto alle attività informatiche*

I servizi di natura intellettuale si caratterizzano per lo svolgimento di prestazioni professionali in via prevalentemente personale, finalizzate all'ideazione di soluzioni o elaborazioni di pareri, preponderanti rispetto alle attività materiali e all'organizzazione di mezzi e risorse. In questa logica, va esclusa la natura intellettuale di servizi che comportano lo svolgimento di attività ripetitive che non richiedono l'elaborazione di soluzioni personalizzate, essendo sufficiente l'esecuzione di prestazioni standardizzate.

Ai fini dell'affidamento dei servizi di natura intellettuale la documentazione di gara non deve contenere la così detta clausola sociale, in virtù dell'esplicita esclusione contenuta nell'articolo 50 del D.lgs. 50/2016.

Peraltro, non è ammissibile l'impugnativa volta a contestare il mancato inserimento di tale clausola, in quanto lo stesso non può considerarsi concretamente e immediatamente lesivo di alcuna posizione giuridica dei concorrenti, tutelabile in via giudiziaria. Sono queste le più rilevanti affermazioni operate dal [Consiglio di Stato, Sez. V, 21 Febbraio 2022, n. 1234](#), che offrono interessanti spunti interpretativi sui caratteri dei servizi di natura intellettuale e sull'ambito di efficacia della clausola sociale.

### ***Il caso***

Una società in house della Regione Lombardia aveva indetto una procedura aperta per l'affidamento dei servizi di supporto alle attività informatiche. La procedura era suddivisa in cinque lotti; in relazione a uno di tali lotti un concorrente impugnava l'aggiudicazione disposta dalla stazione appaltante a favore di un raggruppamento temporaneo di imprese.

Il Tar Lombardia accoglieva il ricorso sulla base di due concorrenti motivazioni. In primo luogo veniva dichiarata l'illegittimità del bando di gara per il mancato inserimento nello stesso della clausola sociale, sul presupposto che i servizi oggetto della procedura non potevano essere considerati di natura intellettuale e quindi non potevano godere dell'esenzione prevista dalla norma. In secondo

luogo, l'aggiudicatario avrebbe operato un'illegittima modifica dell'offerta in sede di giustificazioni rese nel giudizio di anomalia, avendo ridotto la quantità di lavoro rispetto a quanto originariamente indicato.

La sentenza del Tar è stata oggetto di appello davanti al Consiglio di Stato da parte dell'ente appaltante, sulla base di una serie articolata di motivi. Con il primo motivo l'appellante ha censurato la sentenza di primo grado per non aver rilevato l'irricevibilità del ricorso del concorrente per tardività dell'impugnazione del bando. Secondo l'appellante la ritenuta illegittimità del bando per mancato inserimento della clausola sociale avrebbe dovuto essere oggetto di impugnazione immediata, cioè subito dopo la pubblicazione del bando e non dopo l'intervenuta aggiudicazione.

Con il secondo motivo è stata sollevata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, per difetto dell'interesse a ricorrere. L'appellante ha infatti evidenziato che il mancato inserimento nel bando della clausola sociale non rappresenterebbe una lesione della posizione giuridica del concorrente, considerato che tale omissione comporta una più ampia libertà dello stesso nell'organizzazione dei fattori produttivi e in ultima analisi nell'espletamento del servizio. Infine, la sentenza del giudice di primo grado sarebbe errata anche per aver censurato il mancato inserimento della clausola sociale sul presupposto che i servizi oggetto di affidamento non potessero essere considerati servizi intellettuali. Ciò in quanto l'attività di realizzazione, gestione e manutenzione del software e dei servizi a supporto rientra a pieno titolo nei servizi di natura intellettuale.

### ***L'esclusione della clausola sociale nei servizi intellettuali***

Il Consiglio di Stato ha in primo luogo accolto il motivo di appello volto a far valere l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di effettiva lesione della posizione giuridica del concorrente conseguente al mancato inserimento nel bando della clausola sociale. Al riguardo il giudice amministrativo ricorda che la clausola sociale comporta l'obbligo tendenziale per l'offerente di mantenere gli stessi livelli occupazionali del precedente gestore dell'appalto. Tale obbligo – sia pure temperato dall'esigenza di assicurare la libertà organizzativa di impresa – incide sulla formulazione dell'offerta e sulla fase esecutiva dell'appalto. In questo senso la clausola sociale, se formulata in termini talmente stringenti da pregiudicare la possibilità di formulare un'offerta economicamente sostenibile,



può essere oggetto di impugnazione immediata in quanto direttamente lesiva dell'interesse legittimo del concorrente alla partecipazione alla gara.

In termini specularmente opposti, il mancato inserimento nel bando della clausola sociale non solo non comporta un onere di immediata impugnazione, ma non incide neanche in termini negativi sulla posizione giuridica dei concorrenti, che non sono tenuti all'osservanza degli obblighi che sarebbero derivati dalla clausola sociale. In sintesi, il mancato inserimento di detta clausola non lede in alcun modo la posizione giuridica dei concorrenti. Sotto questo profilo il Consiglio di Stato respinge la prospettazione che era stata operata dal giudice di primo grado. Quest'ultimo aveva infatti sostenuto che la mancata previsione della clausola sociale da parte dell'ente appaltante costituirebbe una violazione di legge, come tale idonea a rendere illegittima l'intera procedura di gara. Tale vizio di legittimità lederebbe la posizione di tutti i concorrenti, che avrebbero quindi interesse a ricorrere davanti al giudice amministrativo.

A questa ricostruzione il Consiglio di Stato replica che, per le ragioni sopra richiamate, non è dato rinvenire una effettiva lesione dell'interesse (soggettivo) dei concorrenti a partecipare alla gara, non potendo l'impugnazione di un atto amministrativo essere utilizzata per un asserito interesse (oggettivo) al ripristino della legalità violata.

### ***La nozione di servizi di natura intellettuale***

Ancorché l'accoglimento del motivo di censura relativo all'inammissibilità del ricorso abbia valore dirimente, il Consiglio di Stato ha ritenuto di affrontare anche il tema della definizione dei servizi di natura intellettuale, la cui ricorrenza nel caso di specie aveva indotto l'ente appaltante a escludere l'inserimento nel bando della clausola sociale, sulla base dell'esenzione prevista dallo stesso articolo 50 del D.lgs. 50. Al riguardo il giudice amministrativo ricorda che la natura intellettuale dei servizi si qualifica, in termini negativi, per l'impossibilità di una loro standardizzazione e per la non prevalenza di attività di tipo manuale. In questo senso, va esclusa la natura intellettuale del servizio che abbia ad oggetto lo svolgimento di attività ripetitive che non richiedono l'elaborazione di soluzioni personalizzate, bensì l'esecuzione di attività standardizzate.

Al contrario, i servizi intellettuali si caratterizzano in positivo per lo svolgimento di prestazioni professionali di tipo prevalentemente personali, che si

sostanziano nella ideazione di soluzioni o elaborazioni di pareri tarati sullo specifico caso. Ed è proprio in relazione alle caratteristiche proprie dei servizi di natura intellettuale che si spiega la ragione dell'esclusione della clausola sociale dalle relative procedure di affidamento. Tale esclusione nasce dalla considerazione che il carattere professionale e personale delle relative prestazioni rappresenta un oggettivo ostacolo a una clausola che impone l'assorbimento del personale dell'appaltatore uscente. Ciò in quanto proprio i suddetti caratteri esigono che il nuovo appaltatore goda della più ampia libertà nel reclutamento del personale che mai come in questo caso si deve basare sull'intuitus personae.

In sintesi, poiché le prestazioni da rendere non sono di tipo manuale e standardizzato ma rappresentano essenzialmente il frutto di opere d'ingegno, non si può costringere l'appaltatore a utilizzare personale che non ha autonomamente selezionato e che potrebbe ritenere non idoneo allo scopo. Nel caso di specie le prestazioni di sviluppo di software ad hoc, di nuovi sistemi applicativi, nonché la manutenzione evolutiva di tali sistemi e la loro personalizzazione rientrano a pieno titolo nella definizione di servizi di natura intellettuale, con la conseguente correttezza dell'operato della stazione appaltante che ha escluso l'inserimento della clausola sociale nella documentazione di gara.

### ***Le criticità della clausola sociale***

L'intero impianto della pronuncia del Consiglio di Stato si fonda sull'espressa esenzione contenuta nell'articolo 50 del D.lgs. 50. La norma, nel prevedere l'obbligo di inserire nella documentazione di gara la clausola sociale, esplicitamente prevede che tale obbligo non trovi applicazione per i servizi di natura intellettuale. Le ragioni alla base di tale esenzione sono correttamente indicate nella pronuncia. Tuttavia, queste stesse ragioni non sembrano limitate esclusivamente ai servizi di natura intellettuale, riguardando piuttosto tutti quegli appalti caratterizzati dall'impiego di personale qualificato e altamente specializzato. Non è casuale che la stessa giurisprudenza amministrativa sia ripetutamente intervenuta per delimitare in senso restrittivo l'ambito applicativo della clausola sociale, evidenziando che la stessa non può comprimere oltre un certo limite la libertà imprenditoriale e l'autonomia organizzativa dell'appaltatore. Sembra quindi evidente che le pur legittime istanze di tutela sociale che la clausola in questione vuole soddisfare rischiano

di contrapporsi al principio della libera iniziativa economica privata, anch'esso costituzionalmente garantito. Il che impone una lettura e un'applicazione di tale clausola scevra da particolari rigidità e vincoli operativi.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 28/02/2022*

*Autore: Roberto Mangani*

## ***Consiglio di Stato: qualificazione del contratto di appalto***

Nella [sentenza n. 898 dell' 8 febbraio 2022 il Consiglio di Stato](#) si esprime in merito alla corretta qualificazione di un appalto, che prescinde dalla terminologia utilizzata dalla stazione appaltante, dovendo invece essere verificato che qualora nel contratto sia previsto l'acquisto di un bene e, unitamente a questo, l'esecuzione a carico del contraente di lavori di posa in opera e di installazione con carattere accessorio, il contratto va qualificato come "appalto pubblico di fornitura" e non come "contratto misto di appalto", situazione che si verifica ogniqualvolta i lavori posti a carico del contraente siano concepiti quali opere indispensabili al corretto funzionamento del bene acquistato, per essere, in tal caso, la causa del contratto inequivocabilmente diretta a poter disporre del bene e servirsene al meglio, piuttosto che a dar luogo alla realizzazione di una nuova opera pubblica, il che peraltro comporta la necessità di indagare la volontà dei contraenti.

*Fonte. Entionline del 28/02/2022*

## ***Agenzia per la Coesione Territoriale: bando per valorizzazione beni confiscati***

Nella pagina web relativa all'[Avviso per la presentazione di progetti per la valorizzazione dei beni confiscati alle mafie a valere sul PNRR](#), l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha pubblicato un aggiornamento, del 23 febbraio, con cui avverte che il termine di presentazione delle domande è stato prorogato alle h. 12:00 del 31 marzo 2022.

*Fonte. Entionline del 28/02/2022*

*Polizia Locale*  
*Attività Economiche*

## ***Ministero Interno: novità per i monopattini elettrici***

Il Ministero dell'Interno ha emanato la [circolare prot. 300/STRAD/1/000006991.U/2022 del 2 marzo 2022](#), in cui analizza le modifiche alle norme sulla circolazione dei monopattini a propulsione prevalentemente elettrica introdotte dalla conversione in legge del decreto Milleproroghe (D.L. 228/2021 convertito in legge 15/2022).

*Fonte: Entionline del 04/03/2022*

### ***Decreto: istituzione del Registro unico telematico***

Con una [nota del 24 febbraio](#) il Ministero infrastrutture e mobilità sostenibili annuncia l'approvazione di uno schema di decreto che istituisce, presso la Motorizzazione Civile, il Registro unico telematico, semplificando le procedure di demolizione e di radiazione dal Pubblico Registro Automobilistico (Pra); in particolare, il Registro, al quale accederanno solo le autorità competenti in materia di tutela ambientale, contiene i dati trasmessi in via telematica dai centri di raccolta (i cosiddetti demolitori), dai concessionari, dai gestori delle case costruttrici, dagli automercati.

*Fonte: Entionline del 02/03/2022*



## ***Ministero Interno: Pacchetto mobilità e trasporto su strada***

Il Ministero dell'Interno ha emanato la [circolare prot. 300/STRAD/1/000006113.U/2022 del 25 febbraio 2022](#), con cui fornisce le istruzioni operative relativamente alle modifiche alla disciplina del trasporto su strada di merci e passeggeri introdotte dal Pacchetto mobilità, in vigore dal 21 febbraio 2022.

*Fonte: Entionline del 01/03/2022*

## Welfare

## ***L'Inps dà il via alla richiesta delle agevolazioni per la frequenza degli asili nido***

*Rilasciata la procedura per l'inserimento delle domande per l'anno 2022*

L'Inps comunica il rilascio della procedura per l'inserimento delle domande per l'anno 2022 relative ai contributi per il pagamento di rette di frequenza di asili nido pubblici e privati e per l'utilizzo di forme di supporto presso la propria abitazione in favore di bambini con meno di tre anni affetti da gravi patologie croniche.

### ***Il contributo***

Nell'ambito degli interventi normativi a sostegno del reddito delle famiglie, l'articolo 1, comma 355, della legge 232/2016 ha riconosciuto un buono di importo pari a 1.000 euro su base annua, parametrato a undici mensilità, elevato a 1.500 euro a decorrere dal 2019, per pagare le rette relative alla frequenza di asili nido e per l'introduzione di forme di supporto presso l'abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni affetti da gravi patologie croniche. Il buono è corrisposto dall'Inps al genitore richiedente, previa presentazione di idonea documentazione attestante l'iscrizione e il pagamento della retta.

L'articolo 1, comma 343, della legge 160/2019 ha incrementato il contributo a 1.500 euro per i nuclei familiari con Isee fino a 25.000 euro e 1.000 euro per i nuclei con Isee da 25.001 a 40.000 euro. Da ultimo, l'articolo 3, comma 5, della legge 238/2021 ha incrementato l'autorizzazione di spesa di 8,5 milioni per il 2021 e di 12,8 milioni annui dal 2022.

### ***La domanda***

Con il [messaggio n. 925](#), l'Inps comunica che è stata rilasciata la procedura per l'inserimento delle domande per l'anno 2022 e che il budget complessivamente disponibile ammonta a 553,8 milioni di euro. Specifica quindi che le domande di contributo devono essere presentate dal genitore o dall'affidatario del minore che ne sostiene l'onere e devono recare l'indicazione delle mensilità relative ai periodi di frequenza scolastica, compresi tra gennaio e dicembre 2022, fino a un massimo di 11, per le quali si intende ottenere il beneficio. Il contributo viene erogato dietro presentazione della documentazione attestante l'avvenuto pagamento delle singole rette – da presentare non oltre il 1° aprile 2023 se non

allegate alla domanda – e non potrà eccedere la spesa effettivamente sostenuta e rimasta a carico dell'utente. Sono esclusi dal contributo i servizi integrativi quali ludoteche, spazi gioco, pre-scuola. Il contributo copre l'importo della retta mensile, l'eventuale spesa sostenuta per la fornitura dei pasti e l'importo relativo all'imposta di bollo pari a 2 euro. Non invece la somma versata a titolo di iscrizione, il pre e post scuola, l'importo a titolo di Iva, fatta eccezione degli asili nido gestiti da cooperative sociali, per i quali questa può essere rimborsata in quanto dovuta dalla cooperativa a titolo forfettario. Con il [messaggio n. 957](#), l'Inps ha precisato che la domanda deve essere presentata esclusivamente in via telematica attraverso il portale web dell'Istituto o tramite gli istituti di patronato, mentre non è prevista la presentazione a mezzo Contact Center Integrato.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*Autore: Amedeo Di Filippo*

## ***Fondo per l'assistenza agli alunni disabili, raddoppiano le risorse per gli enti***

*La quota parte per gli enti territoriali passa da 70 a 100 milioni, quella per i Comuni da 30 a 100 milioni*

[L'articolo 5-bis del DI 228/2021, appena convertito](#), incrementa le risorse del Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità e le porta da 100 a 200 milioni di euro a decorrere da quest'anno.

La questione viene da lontano, per l'esattezza dalla legge di bilancio 208/2015, che al comma 947 dell'articolo unico ha attribuito alle regioni, a far data dal 1° gennaio 2016, le funzioni relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali. Funzioni che l'articolo 13, comma 3, della legge 104/1992 aveva attribuito agli enti locali e che l'articolo 139 del Dlgs 112/1998 ha attribuito alle province e ai comuni, rispettivamente, in relazione all'istruzione secondaria superiore e agli altri gradi inferiori di scuola.

La finalità della legge di bilancio era quella di completare del processo di riordino delle funzioni delle Province a norma dell'articolo 1, comma 89, della legge Delrio 56/2014, che ha impegnato lo stato e le regioni ad attribuire le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, onde individuare l'ambito territoriale ottimale di esercizio. Il vero problema è però derivato dal fatto che i comuni si sono spesso trovati a gestire (e pagare) il servizio anche per i gradi superiori di scuola, ricorrendo a risorse proprie di bilancio. L'escamotage della legge di bilancio è stato quello di riconoscere un contributo statale per l'esercizio delle funzioni di 70 milioni di euro per l'anno 2016, ripartiti con apposito Dpcm, previa intesa in Conferenza unificata, tra gli enti territoriali interessati.

L'articolo 1, comma 70, della legge 205/2017 ha rifinanziato il contributo con 75 milioni di euro per l'anno 2018. La legge di bilancio successiva ha incrementato l'autorizzazione di spesa di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021. L'autorizzazione è stata inoltre rifinanziata di 100 milioni di euro annui dalla legge di bilancio 160/2019. La legge 234/2021 ha invece optato, al comma

179, per l'istituzione nello stato di previsione del Mef del «Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità», con una dotazione di 100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022.

A norma del successivo comma 180, il Fondo è ripartito, per la quota parte di 70 milioni di euro in favore degli enti territoriali, con decreto del Ministro per le disabilità e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in Conferenza unificata, da adottare entro il 30 giugno di ciascun anno; e per la quota parte di 30 milioni di euro in favore dei Comuni, con decreto del Ministro dell'interno e del Ministro per le disabilità, previa intesa in Conferenza Stato città, da adottare sempre entro il 30 giugno di ciascun anno, nei quali sono individuati i criteri di ripartizione.

L'articolo 5-bis del DL Milleproroghe 228/2021, introdotto in sede di conversione, ora incrementa le risorse del Fondo per l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione degli alunni con disabilità e le porta da 100 a 200 milioni di euro. Cambiano di conseguenza le modalità di riparto: la quota parte per gli enti territoriali passa da 70 a 100 milioni, quella per i Comuni da 30 a 100 milioni. Importante postilla è che viene data una sorta di definizione di enti territoriali contenuta nel comma della legge 234/2021, da intendersi le regioni, le province e le città metropolitane.

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 03/03/2022*

*Autore: Amedeo Di Filippo*

## ***L'assegno unico congela l'Anf***

Gli assegni familiari non spariscono del tutto: misure ancora in vigore anche dopo l'avvio del regime legato all'Auu.

A partire da ieri, 1° marzo 2022, con la novità dell'assegno unico (Auu), cambiano le regole e le misure per famiglia e figli.

Tuttavia, come spiegato dall'Inps, con la [circolare n. 34/2022](#), l'assegno unico non cancella del tutto l'assegno familiare (Anf); quest'ultimo, potrà sostituire l'Auu qualora non se ne abbia diritto per assenza di requisiti.

Il caso più emblematico è quello della famiglia con figlio maggiorenne, d'età inferiore a 21 anni, che non può chiedere l'assegno familiare, perché ha diritto all'assegno unico; tuttavia, se l'assegno unico non dovesse spettare perché il giovane non versa in una delle situazioni richieste ai fini del diritto (essere studente, tirocinante, disoccupato o in servizio civile), c'è la sostituzione, ossia, la famiglia può richiedere l'assegno familiare che l'Inps riconoscerà escludendo il giovane dal nucleo di riferimento.

*Fonte: Italia Oggi n. 51 del 02/03/2022 pag. 38*

*Autore: Daniele Cirioli*

***Decreto: Piano interventi e riparto fondo per servizi sociali e contrasto povertà***

Nella G.U. n. 44 del 22 febbraio è stato pubblicato il [D.M. 30 dicembre 2021](#), di approvazione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà e di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale relativo al triennio 2021-2023.

*Fonte: Entionline del 28/02/2022*



## *Rassegne Giurisprudenziali*

## ***Incentivi legali, trattamento accessorio e fondo di rotazione: le massime della Corte dei conti***

*La rassegna con la sintesi del principio delle più interessanti pronunce delle sezioni regionali di controllo 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.

### ***Incentivi legali e suoi presupposti***

Il diritto alla percezione dei compensi professionali è correlato ai seguenti presupposti derivanti dalla normativa primaria: a) esistenza di una pronuncia contenente un capo accessorio relativo alla condanna della controparte alle spese; b) esito della lite favorevole per la pubblica amministrazione causalmente riconducibile all'attività dell'avvocato dipendente, fisiologicamente insito in una pronuncia di riconoscimento delle ragioni dell'ente con condanna della controparte alle spese di lite al di là che la pronuncia rivesta la forma di sentenza, ordinanza, decreto o altra statuizione il cui effetto positivo sia comunque processualmente imputabile, secondo il principio di causalità, all'attività del difensore come può accadere, finanche, nell'ipotesi di "soccombenza virtuale" in cui il giudice dichiara cessata la materia del contendere in quanto la controparte nelle more del giudizio si sia ad esempio spontaneamente conformata alle istanze promosse dal difensore dell'ente e ciononostante residui un contrasto fra le parti solo sulle spese, per la cui statuizione a carico della controparte l'avvocato dell'ente comunque insista, ottenendo ragione; c) recupero effettivo delle spese dalla controparte che vi è tenuta. In particolare, il termine "sentenza" deve essere interpretato in modo atecnico, come riferito al presupposto sostanziale richiesto dalla norma e consistente nella pronuncia favorevole per l'ente nel quale esita il giudizio o il procedimento.

***Sezione regionale di controllo dell'Emilia Romagna - parere n. 15/2022***

### ***Trattamento accessorio per le posizioni organizzative***

L'articolo 23, comma 2 del Dlgs 75/2017 ha posto un limite all'ammontare complessivo delle risorse da destinare al trattamento accessorio del personale

in servizio presso le pubbliche amministrazioni, non distinguendo fra quelle che trovano la loro fonte di finanziamento nei fondi per la contrattazione integrativa previsti dai vari contratti collettivi nazionali di comparto e quelle finanziate direttamente a carico del bilancio delle amministrazioni.

***Sezione regionale di controllo della Sicilia - parere n. 22/2022***

### ***Fondo di rotazione e piano di riequilibrio***

Secondo l'articolo 53, comma 4, del DL 104/2020, «Le risorse di cui al comma 3 [ossia che finanziano il fondo di rotazione] non possono essere utilizzate secondo le modalità previste dall'articolo 43 del decreto legge 133/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 164/2014». La portata della disposizione emergenziale è indirizzata verso un'interpretazione restrittiva della disciplina del fondo di rotazione superando (forse solo temporalmente) la norma del 2014 e la sua connessa interpretazione che rendeva il fondo di rotazione possibile «mezzo di copertura». Di conseguenza, la vigente modalità è quella residua stabilita dal comma 3.20-bis dell'Allegato 4/2 del DLgs 118/2011, per le altre anticipazioni straordinarie di liquidità. Ne consegue che il fondo di rotazione è un sistema che consente il pagamento dei debiti, ma che debbono essere individuate fonti ordinarie di copertura per l'esposizione debitoria a prescindere dalla liquidità che occorre per finanziare il pagamento. Inoltre, essendo il fondo di rotazione una anticipazione di liquidità, deve essere prevista la restituzione rateizzata a partire dal bilancio successivo alla prima erogazione, benché priva di interessi e quindi vantaggiosa per l'ente. Infatti, per evitare che all'erogazione del fondo di rotazione consegua l'espansione del potere di spesa è necessario contabilizzare immediatamente il debito di ammortamento, anche se differito, "sterilizzando" così l'entrata ed evitando l'espansione del potere di spesa. Pertanto, per consentire una contabilizzazione regolare del fondo, le risorse devono essere sterilizzate con registrazioni contabili che lascino immutato il risultato di amministrazione e la capacità di spesa nell'ambito del successivo bilancio di previsione.

***Sezione regionale di controllo del Lazio - deliberazione n. 11/2022***

*Fonte: NT Plus Enti Locali & Edilizia del 04/03/2022*

*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

