

Management locale

ISSN 2420-7845

Rivista di amministrazione, finanza e controllo



AUTONOMIE TERRITORIALI E CONTRIBUTO ALL'ATTUAZIONE DEL PNRR E DEI PIANI COMPLEMENTARI

Il ruolo della Corte dei conti

“Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)”

“Nuove tipologie di danno erariale”

“Tariffa tari maggiorata per attività di bed and breakfast”

IN QUESTO NUMERO

5	“Autonomie territoriali e contributo all’attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti” <i>di Giampiero Pizziconi</i>
21	“Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)” <i>di Maurizio Cari e di Eugenio Piscino</i>
36	“Nuove tipologie di danno erariale” <i>di Massimiliano Spagnuolo</i>
49	“Gli oneri di urbanizzazione nel dissesto finanziario” <i>di Ettore Jorio</i>
52	“Il PNRR e gli enti locali” <i>di Enrico Caterini ed Ettore Jorio</i>
56	“L’autorizzazione del Ministero per la nomina dei Segretari di fascia “C” in comuni di classe III fino a 5.000 abitanti: presupposti e disciplina” <i>di Amedeo Scarsella</i>
62	“Il riequilibrio di bilancio 2022 e la scadenza del 31 luglio” <i>di Gennaro Cascone</i>
65	“L’incompatibilità del revisore degli enti locali” <i>di Massimo Venturato</i>
68	“Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019(e degli altri precedenti pronunciamenti) della Corte Costituzionale.” <i>di Rosario Scalia</i>
83	“Tariffa tari maggiorata per attività di bed and breakfast” <i>di Giovambattista Palumbo</i>
87	“La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte” <i>di Alberto Bignone</i>

Hanno collaborato a questo numero

Eugenio Piscino

Professore a contratto in diritto amministrativo, Università Federico II di Napoli, Dipartimento di Scienze Economiche e Statistiche - esperto di finanza locale e fiscalità locale, Presidente dell'ASFEL, direttore scientifico della rivista Management locale
email: eugenio@piscino.it

Alberto Bignone

segretario generale, specialista in diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione
email: albertobignone@gmail.com

Maurizio Cari

dottore commercialista, formatore, esperto in materia di società partecipate
email: m.cari@cariepartners.it

Gennaro Cascone

dirigente di enti locali, docente di corsi

Ettore Jorio

Professore di Diritto Sanitario presso l'Università della Calabria, Fondazione TrasPArenza

Giovambattista Palumbo

Segreteria tecnica Ministro Economia e Finanze

Giampiero Pizziconi

Magistrato della Corte dei conti. Docente in materia di contabilità pubblica e gestione del personale delle pubbliche amministrazioni. Componente del Comitato scientifico di ASFEL

Rosario Scalia

Presidente onorario aggiunto della Corte dei conti, segretario generale dell'Istituto Max Weber

Amedeo Scarsella

segretario generale di enti locali, animatore del blog Segretari comunali e provinciali del Lazio
email: amedeo.scarsella@gmail.com

Massimiliano Spagnuolo

Magistrato della Corte dei conti, Sezione regionale Veneto

Massimo Venturato

commercialista, esperto di enti locali

Il comitato scientifico

Antonini Luca

Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Padova - Giudice della Corte Costituzionale

Barbiero Alberto

Consulente amministrativo-gestionale in materia di appalti e di società partecipate

Bellesia Mauro

Dirigente Enti Locali, Docente di corsi

Buscema Angelo

Giudice della Corte Costituzionale, già Presidente della Corte dei conti

Cascone Gennaro

Dirigente enti locali, Docente di corsi

Caterini Enrico

Professore ordinario di Diritto Privato presso l'Università della Calabria

D'Aristotile Ebron

Professore a contratto di Economia delle aziende ed amministrazioni pubbliche Università G D'Annunzio Chieti Pescara

Fabiano Santo

Formatore e docente di management pubblico

Furno Erik

Professore di Istituzioni di Diritto Pubblico e Diritto Amministrativo presso l'Università Federico II di Napoli

Giordano Biagio

Mef - Ragioneria Generale dello Stato - Dirigente Ispettorato Generale di Finanza-Servizi ispettivi di finanza pubblica-Settore IV

Graffeo Maurizio

Corte dei conti - Sezione delle Autonomie - Preposto al Coordinamento

Jorio Ettore

Professore di Diritto Amministrativo Sanitario presso l'Università della Calabria

Miele Tommaso

Presidente della Sezione giurisdizionale per il Lazio, della Corte dei conti

Occhiena Massimo

Professore straordinario di Diritto amministrativo Università degli Studi di Sassari

Piperata Giuseppe

Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università luav di Venezia

Piscino Eugenio

Dirigente enti locali, esperto di finanza locale e fiscalità locale. Cultore della materia in Istituzioni di Diritto Pubblico e Diritto Amministrativo

Pizziconi Giampiero

Consigliere della Corte dei conti – Sezione centrale per il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Scalia Rosario

Presidente onorario della Corte dei conti - già Presidente di Sezione regionale

Tessaro Tiziano

Consigliere della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo dell'Emilia Romagna

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

di **Giampiero Pizziconi**



La seconda edizione del Convegno di Madonna di Campiglio, organizzata dalla Corte dei conti e dalla Provincia Autonoma di Trento intende approfondire il tema del contributo delle Autonomie territoriali al conseguimento degli obiettivi del PNRR e dei Piani complementari e il ruolo che dovranno assumere gli organismi di monitoraggio e controllo ai quali l'ordinamento assegna il compito di verificare il corretto utilizzo delle risorse pubbliche: Corte dei conti e Ragioneria generale dello Stato, in primo luogo.

Perché di risorse pubbliche parliamo, atteso che l'impegno assunto in ambito sovranazionale con il PNRR Italia validato dalla Commissione europea, prevede l'utilizzo di risorse finalizzate ad attuare le misure straordinarie adottate a livello europeo attraverso gli strumenti del bilancio a lungo termine dell'UE, e della NextGenerationEU, strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa.

Si tratta del più ingente pacchetto di misure mai finanziato dall'UE al fine di ricostruire l'Europa dopo la pandemia con stanziamenti complessivi di circa 1.800 miliardi di euro. Il nuovo bilancio a lungo termine si prefigge lo scopo di potenziare i meccanismi di flessibilità volti a garantire la possibilità di fare fronte a esigenze impreviste con il NextGenerationEU con circa 750 miliardi di stanziamento a riparare i danni economici e sociali immediati causati dalla pandemia per creare un'Europa post COVID-19 più verde, digitale, resiliente e adeguata alle sfide presenti e future.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza è il fulcro di NextGenerationEU¹, a disposizione 672,5

¹ L'iniziativa della Commissione europea si presenta strutturata, fondamentalmente, su tre pilastri:

- 1) Sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme;
- 2) Rilanciare l'economia dell'UE incentivando l'investimento privato;

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

miliardi di euro di prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti effettuati dagli Stati membri. L'obiettivo è attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia di coronavirus e rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e di quella digitale.



Per accedere alle risorse del Next Generation EU gli Stati membri sono stati chiamati a predisporre articolati Piani con indicazione delle relative strategie nei vari settori economici d'intervento e il dettaglio dei progetti e investimenti necessari per darvi attuazione.

In questo contesto si inserisce, per l'appunto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza² (PNRR) presentato, ai sensi dell'art. 18 del regolamento (UE) 2021/241³, alla Commissione Europea in data 30 aprile 2021 e definitivamente approvato con decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021. Detto strumento traccia obiettivi, riforme ed investimenti che l'Italia intende

3) Tarre insegnamento dalla crisi.

2 Il Piano, dal valore complessivo di 235 miliardi di euro (tra risorse europee e nazionali), è strutturato in quattro capitoli fondamentali:

1. Obiettivi generali e strutture del Piano;
2. Riforme e investimenti: a) le riforme b) le missioni
3. Attuazione e monitoraggio
4. Valutazione dell'impatto macroeconomico.

Il Piano si sviluppa intorno a tre assi strategici condivisi a livello europeo:

1. Innovazione
2. Transizione ecologica
3. Inclusione sociale.

Articolato, inoltre, in sedici Componenti raggruppate in sei Missioni rappresentanti le aree "tematiche" strutturali di intervento:

- 1) Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
- 2) Rivoluzione verde e transizione ecologica;
- 3) Infrastrutture per una mobilità sostenibile;
- 4) Istruzione e Ricerca;
- 5) Inclusione e Coesione;
- 6) Salute.

Il PNRR italiano prevede 151 investimenti all'interno delle diverse Componenti delle sei Missioni, che hanno l'obiettivo di rilanciare la produttività del Paese e la crescita dell'economia italiana.

3 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

realizzare grazie all'utilizzo di tali fondi comunitari, al fine di attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia e migliorare l'economia del Paese cercando di renderla maggiormente competitiva, dinamica ed innovativa.

Le linee d'intervento del PNRR sono accompagnate da una strategia di riforme che, in linea con le raccomandazioni della Commissione, affrontano le debolezze del Paese sia in ottica strutturale sia ai fini della ripresa del sistema economico e sociale a fronte delle trasformazioni provocate dalla crisi pandemica. Le azioni messe in campo mirano, altresì, a ridurre le perduranti disparità regionali, interregionali e di genere che, di fatto, frenano lo sviluppo dell'economia. Nel PNRR sono previste 63 Riforme che del piano sono parte integrante perché fondamentali per l'attuazione degli Interventi.

Alla succitata decisione del Consiglio ECOFIN del 13 luglio 2021, è stato allegato un ampio documento in cui vengono definiti, in relazione a ciascun investimento e riforma, precisi obiettivi e traguardi (milestone e target) cadenzati temporalmente, al cui conseguimento si ricollega l'assegnazione delle risorse su base semestrale.

All'interno di detti Interventi si pongono una serie di misure la cui attuazione transita attraverso le attività delle amministrazioni territoriali ed in particolare degli enti locali.



Va ricordato, infatti che l'art. 9 del decreto legge 77/2021 prevede, al comma 1, che *“Alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le Amministrazioni centrali, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, sulla base delle specifiche competenze istituzionali, ovvero della diversa titolarità degli interventi definita nel PNRR, attraverso le proprie strutture, ovvero avvalendosi di soggetti attuatori esterni individuati nel PNRR, ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente”*.

Nella sottostante Tabella (elaborata da openpolis su dati ufficio parlamentare di bilancio con aggiornamento a venerdì 22 Ottobre 2021) troviamo, per ciascuna Componente delle varie Missioni, la ripartizione delle risorse che varieranno tra i 66 e 71 mld di euro con indicate le percentuali che saranno gestite dagli enti locali.

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

Componente	Risorse totali del Pnrr	Risorse gestite da enti locali (min)	Risorse gestite da enti locali (max)	Percentuale sul totale (min)	Percentuale sul totale (max)
Digitalizzazione, innovazione e sicurezza della Pa (M1C1)	9,72	4,43	4,43	45,50%	45,50%
Turismo e cultura 4.0 (M1C3)	6,68	1,62	3,12	24,30%	46,70%
Economia circolare e agricoltura sostenibile (M2C1)	5,27	1,74	1,74	33,10%	33,10%
Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile (M2C2)	23,79	7,04	7,79	29,60%	32,70%
Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici (M2C3)	15,36	0,80	0,80	5,20%	5,20%
Tutela del territorio e della risorsa idrica (M2C4)	15,05	8,38	8,38	55,60%	55,60%
Investimenti sulla rete ferroviaria (M3C1)	24,77	0,75	0,75	3,00%	3,00%
Intermodalità e logistica integrata (M3C2)	0,63	0,27	0,52	42,90%	82,50%
Potenzialmente dell'offerta di servizi di istruzione (M4C1)	19,44	9,76	9,76	50,20%	50,20%
Politiche del lavoro (M5C1)	6,66	5,60	5,60	84,10%	84,10%
Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (M5C2)	11,22	10,52	11,22	93,80%	100,00%
Interventi speciali di coesione territoriale (M5C3)	1,98	0,83	1,87	41,80%	94,40%
Reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale (M6C1)	7,00	7,00	7,00	100,00%	100,00%
Innovazione, ricerca e digitalizzazione del servizio sanitario nazionale (M6C2)	8,63	7,67	7,67	88,90%	

Sullo stato di attuazione delle Riforme e degli Interventi a livello territoriale sarà interessante ascoltare l'intervento di apertura del Convegno della dott.ssa Chiara Goretti, Consigliere parlamentare, Coordinatrice della Segreteria tecnica del PNRR con la relazione *"Il PNRR e le autonomie territoriali: un quadro di sintesi e lo stato dell'arte"*.

Appare di palmare evidenza il ruolo che dovrà essere svolto e che, di fatto viene svolto, dalle Regioni e delle Province autonome nel conseguimento per il raggiungimento dei *milestone* e dei *target* previsti, ruolo che necessita attività di coordinamento a livello regionale che spesso impone un passaggio in sede di Conferenza delle Regioni. Cito, a titolo di esempio, la Missione 6 relativa alla Sanità, ed in particolare la Componente 2, alla quale risultano assegnate risorse per circa 8,63 miliardi euro. Le misure incluse in questa Componente consentiranno il rinnovamento e l'ammodernamento delle strutture tecnologiche e digitali esistenti, il completamento e la diffusione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), una migliore capacità di erogazione e monitoraggio dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) attraverso più efficaci sistemi informativi. Rilevanti risorse sono destinate anche alla ricerca scientifica e a favorire il trasferimento tecnologico, oltre che a rafforzare le competenze e il capitale umano del SSN

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

anche mediante il potenziamento della formazione del personale. Una serie di interventi la cui attuazione coinvolge le Regioni e le Province autonome e i loro servizi sanitari. Sul punto e sui complessivi contributi del mondo regionale al PNRR sarà interessante ascoltare, in collegamento *streaming*, l'intervento dal titolo "Il ruolo delle regioni per ripresa economica del Paese" del dott. Massimiliano Fedriga nella sua duplice veste di Presidente della Conferenza delle Regioni e della Regione autonoma del Friuli Venezia Giulia.



L'attenzione del legislatore sull'importanza del ruolo degli enti locali nel perseguimento degli obiettivi del PNRR, peraltro la si rinviene anche in una serie di misure finalizzate a dare risposta alle carenze di personale da destinare al supporto tecnico ed amministrativo dei progetti presentati dalle amministrazioni territoriali. Ricordiamo ad esempio:

- l'art. 1 del d.l. n. 80/2021, che ha previsto la possibilità per tutti gli Enti locali coinvolti nell'attuazione dei progetti del PNRR (quindi anche Comuni, Città metropolitane, Unioni di Comuni) di effettuare assunzioni a tempo determinato e conferire incarichi di collaborazione a valere sulle risorse del PNRR sulla modalità di attuazione del quale la Ragioneria Generale dello Stato ha emanato la Circolare n. 4/2022 in relazione ai costi ammissibili.
- l'art. 31-bis del d.l. n. 152/2021, convertito con modificazioni in legge n. 233 del 29 dicembre 2021, finalizzato ad incentivare il ricorso al lavoro flessibile per consentire ai Comuni assunzioni a tempo determinato a valere su proprie risorse di bilancio. Inoltre Per i Comuni con meno di 5.000 abitanti coinvolti nell'attuazione del PNRR è stato istituito un apposito fondo di 30 milioni di Euro annui (comma 5) in relazione al quale risultano ricevute 896 candidature da parte dei comuni per l'assunzione di figure professionali necessarie per l'attuazione dei progetti del PNRR;
- l'art. 1, comma 562, della legge di bilancio 2022 (l. n. 234/2021), che ha escluso dai limiti ex art. 33 del D.L. n. 34/2019 e art. 1, commi 557 e ss. della legge n. 296/2006, la spesa per le assunzioni a tempo determinato necessarie alle Città metropolitane per l'attuazione dei progetti previsti nel PNRR.

Per ciò che attiene al coinvolgimento degli enti locali all'attuazione del PNRR e le questioni tuttora aperte, avremo la possibilità di conoscere il punto di vista dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI) con l'intervento del Segretario Generale, dott.ssa Veronica Nicotra che tratterà il tema "Le autonomie territoriali e la sfida del PNRR. Questioni aperte e proposte operative".

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

Una serie di interventi e misure, quelle che coinvolgono gli enti territoriali, tutte finalizzate alla ripresa del Paese con l'intento di uscire in fretta dalla situazione creata dalla pandemia che molto ha inciso dal punto di vista occupazionale, sociale, educativo, alterando irrimediabilmente la percezione di normalità che abbiamo vissuto per decenni. L'intervento, in collegamento *streaming*, dell'on. Mariastella Gelmini Ministro, Ministro per gli Affari regionali e per le autonomie, dal titolo *"Ricuocere il Paese: la sfida del PNRR per ridurre i divari di genere, generazionali e territoriali"* cercherà di dare risposte su come, mediante il PNRR, si possa tendere a far riacquistare ai cittadini quelle certezze che sembrano, allo stato attuale, molto evanescenti.



Sempre tornando al ruolo delle autonomie territoriali, il dott. Pasquale Gandolfi, Presidente della Provincia di Bergamo potrà fornirci, in qualità di amministratore e componente del Comitato Direttivo dell'Unione Province d'Italia, lo stato dell'arto in merito al livello di coinvolgimento delle Province Italiane per il conseguimento degli obiettivi del PNRR con il suo intervento dal titolo *"L'attuazione del PNRR e dei Piani complementari: il ruolo delle Province italiane tra progettualità ed operatività"*.

Ma, l'attuale contesto storico ci porta ad affrontare anche le conseguenze dell'altro evento che sta sconvolgendo gli animi e la sensibilità di tutti: la guerra in Ucraina. Chi avrebbe mai immaginato che alle porte dell'Europa a quasi 80 anni dall'ultimo conflitto mondiale potessero scatenarsi eventi simili con conseguenze umanitarie, sociali, economiche disastrose per la popolazione della martoriata terra ucraina con le ricadute a livello internazionale, a noi ben note.

Non possiamo ignorare, in questo contesto, le conseguenze dirette di tale sciagura anche sull'intero continente tra le quali ricordiamo la crisi umanitaria e la fuga dai territori interessati dal conflitto, la questione delle forniture di gas, gli effetti ulteriori rispetto a quelli già alimentati dalla pandemia sul costo delle materie prime e il relativo aumento dei prezzi dei materiali produttivi e dell'energia: ricadute enormi che stanno causando non pochi problemi alla già provata alla filiera produttiva con conseguenze sui livelli occupazionali ma anche sui meccanismi che

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

alimentano spinte inflazionistiche. Ebbene, possiamo pensare che dette vicende non incidano sulla programmazione del PNRR e sui costi degli interventi previsti?

Appare evidente che la quantificazione dei costi degli Interventi e i bandi già pubblicati sulla scorta della programmazione originaria si sono basati su una situazione economica che, attualmente, non corrisponde affatto a quella reale e, in conseguenza, molte imprese che pur si erano o si stanno aggiudicando le commesse, sono in seria difficoltà nel proseguire l'attività di realizzazione delle opere. Il tema, è all'attenzione delle associazioni di categoria e del Governo chiamato, quest'ultimo, a valutare quali siano le strade percorribili: rimodulare le risorse del PNRR, defianziando alcuni interventi per rimpinguare finanziariamente quelli da ritenersi centrali per la ripresa e l'efficientamento strutturale del Paese, oppure trovare altre risorse lasciando inalterata la programmazione originaria del PNRR e andando a coprire i costi ulteriori alimentati dalla situazione economica contingente? Questione, quest'ultima, ulteriormente aggravata dagli effetti della siccità che stanno ulteriormente peggiorando la già critica situazione riportando agli onori della cronaca il tema più volte emerso della necessaria revisione del sistema di distribuzione delle acque che sconta gli effetti di un usura legata alla vetustà delle opere con perdite nella rete che si aggirano al 40% e dell'immagazzinamento delle riserve idriche. Potremmo dire una tempesta perfetta.....



C'è da chiedersi: non potrebbe essere questo il momento giusto per programmare una serie di misure che potranno trovare attuazione negli anni a venire quali: realizzazione di impianti di desalinizzazione costieri per servire le grandi città, o di nuovi impianti di immagazzinamento delle acque meteoriche; o, ancora, stimolare la diffusione di nuove tecniche di innaffiamento che non sprechino l'acqua prendendo spunto dalle iniziative assunte in Paesi che hanno carenze idriche croniche quali la Spagna e Israele.

E' di questi giorni l'iniziativa della Venetoacque che ha noleggiato dalla Spagna un impianto mobile di desalinizzazione per la centrale di Taglio di Po (RO). Peraltro, qualche giorno fa lo stesso Massimiliano Fedriga, Presidente della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia a margine della conferenza delle Regioni con la Protezione civile a causa della crisi idrica e la siccità che sta

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

colpendo l'Italia ha affermato in tal senso che *“Servono risorse e semplificazione normativa. Sulla parte ambientale ci sono delle difficoltà nella costruzione di infrastrutture. Serve progettualità per lungo periodo con le risorse necessarie”*.

Ebbene su questi punti, sulle misure da adottare e sulle soluzioni da intraprendere, potranno fornirci utili spunti di riflessione l'intervento dott.ssa Federica Brancaccio Presidente dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE) sul tema *“PNRR, opere infrastrutturali e sviluppo: quali prospettive?”*. Sarà, quindi particolarmente interessante conoscere il punto di vista del mondo delle imprese coinvolte nelle opere di sviluppo infrastrutturale ma, anche coinvolte dalle ricadute del complesso meccanismo dei *bonus* edilizi, sugli effetti dei quali proprio la Corte dei conti ha effettuato un'attenta analisi nella recente Relazione di accompagnamento al rendiconto generale dello stato, in sede di Parifica di detto Rendiconto, tenutasi venerdì 24 giugno 2022. Sarà utile apprendere anche quanto ci riferiranno sui temi sopra evidenziati in collegamento *streaming* il prof. Enrico Giovannini, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e, in chiusura di questa prima giornata, la dott.ssa Francesca Mariotti, Direttore generale di Confindustria che farà una sintesi riprendendo il filo di quanto emerso nel corso dei lavori nel suo intervento dal titolo *“Conflitti, pandemia e situazione economica: gli effetti sulle progettualità del PNRR”*.



Nella giornata di domani, che sarà caratterizzata da un apporto di variegata professionalità ed esperienze riferibili al novero delle amministrazioni, locali e centrali, degli organi di controllo, giurisdizionali e dell'associazionismo, le tematiche inerenti al Convegno saranno oggetto di specifici approfondimenti in due Sessioni.

In apertura della Sessione antimeridiana, l'intervento dei rappresentanti delle associazioni di categoria e del mondo camerale anticiperà il saluto del Ministro dello Sviluppo economico Giancarlo Giorgetti e, subito dopo sotto l'indirizzo del dott. Matteo Barbero collaboratore di Italia Oggi, intervengono il dott. Piero Antonelli, Direttore generale dell'Unione Province d'Italia (UPI) e il dott. Giuseppe Tripoli, Segretario Generale Unioncamere, sul tema *“Autonomie territoriali, sistema camerale e PNRR: quale contributo allo sviluppo dei territori? Esperienze e prospettive”*. Cercheremo di comprendere, da punti di vista diversi ma convergenti, come i territori e il sistema camerale possano relazionarsi per assicurare una maggiore fluidità al conseguimento

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

degli obiettivi del PNRR e se, effettivamente, nell'ambito della Programmazione di sviluppo attuale, siano state recepite istanze ed esigenze che le collettività locali ritengono prioritarie e di quali priorità, invece, si dovrà tenere conto in prospettiva futura.



Ciò, anche partendo dal presupposto che le modalità di conseguimento degli obiettivi del PNRR, soprattutto per le progettualità degli enti locali, passa necessariamente attraverso le regole pubblicistiche che disciplinano le procedure di individuazione dei soggetti che realizzeranno non solo gli interventi infrastrutturali ma che forniranno servizi, attrezzature, prestazioni. Non appare superfluo ricordare che il PNRR prevede, sul punto, una riforma complessiva del quadro legislativo in materia di contratti pubblici, nel rispetto dei seguenti target:

- entro giugno 2021, entrata in vigore di un decreto-legge sulla semplificazione del sistema dei contratti pubblici;
- entro giugno 2022, entrata in vigore della legge delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici;
- entro marzo 2023, entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici;
- entro giugno 2023, entrata in vigore di tutte le leggi, regolamenti e provvedimenti attuativi (anche di diritto privato) per la revisione del sistema degli appalti pubblici;
- entro dicembre 2023, il pieno funzionamento del sistema nazionale di eProcurement.

Le norme per la semplificazione previste entro il giugno 2021 sono state introdotte con il decreto legge n. 77/2021, che reca (al Titolo IV), proprio *„prime misure in materia di revisione della disciplina dei contratti pubblici”* mentre il disegno di legge delega per la revisione del Codice dei contratti pubblici, già approvato dal Senato, è ora all'esame della Camera. Al di là dei contenuti della relazione del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili dal titolo *“Le riforme relative alle infrastrutture e alla mobilità sostenibili: i risultati conseguiti nel 2021 e le prospettive per il 2022”* alla quale si rinvia, potrà essere interessante conoscere il quadro evolutivo del sistema degli appalti pubblici e la sua efficacia per il conseguimento degli obiettivi prefissati, dalla relazione affidata al prof. avv. Jacopo Bercelli, Associato di diritto amministrativo all'Università di Verona e al dott. Dario Simeoli, Consigliere di Stato, dal titolo *“Gli appalti degli enti territoriali tra semplificazione, digitalizzazione e regole contabili del PNRR.*

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

Stato attuale e prospettive".

Occorre poi puntualizzare che l'utilizzo delle risorse messe a disposizione del Paese dal della NextGenerationEU, come noto, non è affatto svincolato da canoni di efficienza, legalità, ed efficacia, atteso che lo stesso PNRR prevede per l'indirizzo ed il monitoraggio una Cabina di Regia⁴, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre in relazione all'ambito delle verifiche, dei controlli e dell'audit, finalizzati alla verifica dell'attuazione del PNRR, sia a livello finanziario (spese sostenute per l'attuazione delle misure e le riforme), sia fisico (attraverso la rilevazione degli appositi indicatori), sia procedurale, le relative informazioni confluiscono ora nell'apposito sistema informatico ReGiS⁵, sviluppato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato per attuare il programma di valutazione *in itinere* ed *ex post*, svolto dall'Unità di missione, con compiti di coordinamento, raccordo e sostegno delle strutture del medesimo Dipartimento a vario titolo coinvolte nel processo di attuazione del programma Next GenerationEU⁶. I suddetti, dati, sono accessibili agli utenti delle Istituzioni nazionali e eurocomunitarie coinvolte, tra le quali la Corte dei conti italiana, la Commissione Europea, l'OLAF, la Corte dei conti europea (in adempimento a quanto previsto dall'articolo 22, paragrafo 2, lettera e) del

4 Il Decreto legge 77/2021 all'articolo 2 ai commi 1 e 2 stabilisce infatti: "E' istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la Cabina di regia per il Piano nazionale di ripresa e resilienza, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla quale partecipano i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta. 2. La Cabina di regia esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR. Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività". In base all'art. 2, comma 2 la Cabina di regia in particolare:

"a) elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali;

b) effettua la ricognizione periodica e puntuale sullo stato di attuazione degli interventi, anche mediante la formulazione di indirizzi specifici sull'attività di monitoraggio e controllo svolta dal Servizio centrale per il PNRR, di cui all'articolo 6;

c) esamina, previa istruttoria della Segreteria tecnica di cui all'articolo 4, le tematiche e gli specifici profili di criticità segnalati dai Ministri competenti per materia e, con riferimento alle questioni di competenza regionale o locale dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome;

d) effettua, anche avvalendosi dell'Ufficio per il programma di governo, il monitoraggio degli interventi che richiedono adempimenti normativi e segnala all'Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione di cui all'articolo 5 l'eventuale necessità di interventi normativi idonei a garantire il rispetto dei tempi di attuazione;

e) trasmette alle Camere con cadenza semestrale, per il tramite del Ministro per i rapporti con il Parlamento, una relazione sullo stato di attuazione del PNRR, recante le informazioni di cui all'articolo 1, comma 1045, della legge 30 dicembre 2020, n. 178, nonché, anche su richiesta delle Commissioni parlamentari, ogni elemento utile a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l'efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti;

f) aggiorna periodicamente il Consiglio dei ministri sullo stato di avanzamento degli interventi del PNRR;

g) trasmette, per il tramite del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, la relazione periodica di cui alla lettera precedente alla Conferenza unificata, la quale è costantemente aggiornata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie circa lo stato di avanzamento degli interventi e le eventuali criticità attuative;

h) promuove il coordinamento tra i diversi livelli di governo e propone, ove ne ricorrano le condizioni, l'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 12;

i) assicura la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale mediante il Tavolo permanente di cui all'articolo 3;

l) promuove attività di informazione e comunicazione coerente con l'articolo 34 del Regolamento (UE) 2021/241".

5 Di cui all'art. 1, comma 1.043, della legge 30 dicembre 2020 n. 178 (legge di bilancio per il 2021) e al DPCM 15 settembre 2021.

6 Prevista dall'art. 1, comma 1.050 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021). L'Unità di missione, oltre che di personale di ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze, può avvalersi, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio del medesimo Ministero, di non più di 10 unità di personale non dirigenziale dipendente delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, collocato fuori ruolo o in posizione di comando, distacco o altro analogo istituto previsto dagli ordinamenti delle amministrazioni di rispettiva appartenenza.

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

Regolamento (EU) 2021/241).

Sul punto, potranno emergere utili spunti, in particolar modo sulla corretta modalità di rendicontazione dei costi sostenuti, da quanto ci rappresenterà il dott. Giovanni Coppola, Presidente della Sezione affari comunitari della Corte dei conti, nel suo intervento dal titolo *“Il corretto utilizzo delle risorse del PNRR: i parametri di verifica nazionali e comunitari”*.



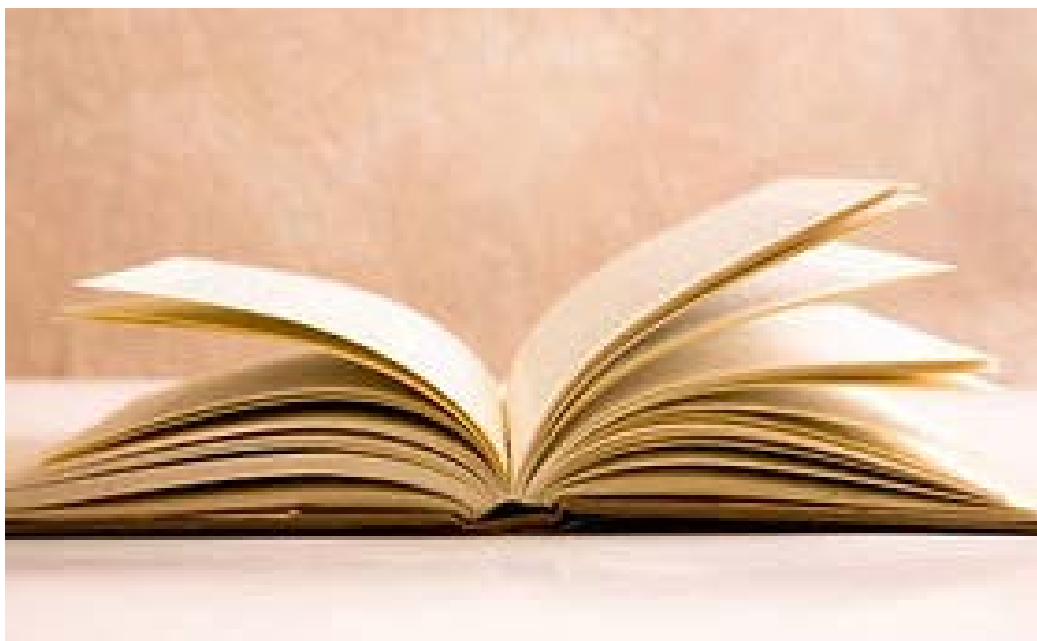
E, in modo analogo, sarà interessante sapere se lo strumento, previsto dall'art. 46⁷, della legge n. 238 del 2021, che introduce, limitatamente alle risorse stanziati dal PNRR e ai fondi allo stesso complementari, una dedicata funzione consultiva della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, sia stato effettivamente utilizzato da parte delle amministrazioni coinvolte nell'attuazione delle progettualità del PNRR. Il Presidente della Corte, Guido Carino, nel suo discorso alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2022 della Corte dei conti, evidenziava, come già avviene nell'attività consultiva sinora esercitata (art. 7, legge n. 131 del 2003), che *“...tale funzione va svolta dalla Corte, in qualità di organo ausiliario imparziale e terzo dello Stato ordinamento, in linea con la lettura costituzionalmente orientata delle norme e, quindi, evitando, da un lato, le interferenze con le funzioni di controllo e giurisdizionali, e dall'altro, l'ingerenza nei processi decisionali delle pubbliche amministrazioni”*. Il tema sarà oggetto dell'intervento dal titolo *“Le risorse del PNRR e l'attività consultiva della Corte dei conti: l'esercizio territoriale e la funzione di nomofilachia”* affidato al dott. Carlo Chiappinelli, Presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti e dall'avv. Gabriele

7 Detto articolo reca: *“1. In attuazione del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, e al fine di un efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027, il presente articolo reca disposizioni in merito allo sviluppo della funzione consultiva. 2. Limitatamente alle risorse stanziati dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, le sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo. I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziati dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR. E' esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi. 3. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione dei compiti derivanti dal presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente”*.

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

Fava, giuslavorista – componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e Presidente dell'Osservatorio per le risorse pubbliche presso la stessa Corte.

La sessione dei lavori del venerdì proseguirà arricchendosi di un elevato tecnicismo, necessario agli addetti ai lavori per cercare di approfondire questioni applicative e interpretative non di poco conto. Va infatti rammentato, in ordine al PNRR, che i controlli e l'*audit*, in considerazione della specificità dello strumento finanziario ed in linea con quanto raccomandato dalla Commissione Europea, prevedono verifiche aggiuntive rispetto all'ordinario e vigente controllo amministrativo ispirato ai sistemi di controllo dei fondi strutturali europei ed orientato alla prevenzione, individuazione e contrasto di gravi irregolarità quali frodi, casi di corruzione e conflitti di interessi nonché a scongiurare potenziali casi di doppio finanziamento. Sul tema, le considerazioni sulle "*Le progettualità PNRR: gli adempimenti, i controlli e l'audit*" svolte dal dott. Ugo Liberatore, in rappresentanza del Servizio centrale per il PNRR della Ragioneria Generale dello Stato e dal dott. Paolo Nicoletti, Direttore generale della Provincia autonoma di Trento, potranno fornire utili spunti di riflessione proprio in relazione al corrette modalità di gestione delle risorse. Fornendo sul tema due punti di vista: quello di un responsabile del monitoraggio e dell'*audit* a livello nazionale e quello di chi, sul territorio, cerca di coordinare l'attuazione delle progettualità degli enti sotto ordinati.



Ovviamente, non estranea alle tematiche del controllo e dell'*audit* si pone la questione, successiva ed eventuale, delle responsabilità e, per quel che riguarda il tema del Convegno, della responsabilità amministrativa della quale conosce il giudice contabile. Il tema "*La gestione delle risorse del PNRR: profili di responsabilità*", è stato assegnato alla dott.ssa Stefania Dota, Vice Segretario Generale dell'Associazione Nazionale Comuni d'Italia (ANCI). Sarà interessante conoscere il punto di vista del responsabile di un Associazione composta da enti coinvolti nell'attuazione del PNRR; Associazione che tra i vari compiti si assume anche quello di fornire agli associati strumenti e linee guida in grado di facilitare e agevolare la realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento evitando di incorrere in ipotesi di responsabilità.

La seconda sessione, pomeridiana, del Convegno affidata alla moderazione del dott. Massimo Venturato nel duplice ruolo di giornalista e revisore contabile, inizia con un interessante confronto, che si auspica dialettico, tra il mondo delle autonomie, che per il principio di sussidia-

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

rietà sono più vicine ai cittadini, e quello del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti. Anche in questo caso, ci attendiamo la rappresentazione di una medesima realtà da due punti di vista: quello prettamente gestionale, esposto dott. Fabrizio Dall'Acqua, Segretario generale del Comune di Milano e quello della verifica degli equilibri di bilancio e dell'osservanza dei vincoli finanziari posti a difesa dello stesso PNRR, rappresentato dal dott. Tiziano Tessaro, Consigliere della Corte dei conti della Sezione regionale di controllo dell'Emilia Romagna. Entrambi gli interventi vertenti sul tema *“Il contributo degli enti locali all'attuazione del PNRR tra regole contabili, vincoli di finanza pubblica e obblighi di rendicontazione”*.



In ordine alla gestione degli interventi del PNRR non possiamo poi ignorare gli effetti e i vincoli posti dalla “clausola del 40%”. Come noto, il decreto legge 77/2021, all'art.2 comma 6-bis (disposizione introdotta in sede di conversione), prevede che le Amministrazioni centrali coinvolte nell'attuazione del PNRR, assicurino che almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente, indipendentemente dalla fonte finanziaria di provenienza, sia destinato alle regioni del Mezzogiorno. Il Dipartimento per le politiche di coesione deve verificare il rispetto di tale obiettivo relazionando periodicamente alla Cabina di regia appositamente costituita per l'attuazione del Piano. Nell'ottobre del 2021 è stata inviata una prima circolare del Ministro per il Sud e la coesione territoriale rivolta a tutte le Amministrazioni centrali finalizzata al rispetto del vincolo di destinazione delle risorse alle regioni del Mezzogiorno. Poi, nel marzo del 2022 [è stata redatta la prima relazione⁸ sulla destinazione al Mezzogiorno delle risorse PNRR](#) elaborata dal suddetto dipartimento su dati aggiornati al 31 gennaio 2022 e, attualmente, detta Relazione è in corso di aggiornamento. Sullo stato di attuazione della norma e per quanto attiene *“La distribuzione territoriale delle risorse del PNRR: il ruolo delle regioni del Mezzogiorno. Situazione attuale e prospettive”* relazioneranno la dott.ssa Francesca Quadri, in collegamento *streaming*, Presidente di sezione del Consiglio di Stato e Capo di Gabinetto del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale e il prof. avv. Francesco Fimmanò, Professore ordinario di Diritto commerciale e Direttore scientifico Università delle camere di

⁸ *“Prima relazione istruttoria sul rispetto del vincolo di destinazione alle regioni del Mezzogiorno di almeno il 40 per cento delle risorse allocabili territorialmente”* (9 marzo 2022).

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

commercio *Mercatorum* e Componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti.

L'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti relativa all'acquisizione e all'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR viene svolta secondo le modalità previste dall'articolo 7, comma 7, del decreto-legge 77 del 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 in base alle peculiari esigenze di temporizzazione delle valutazioni sullo stato di avanzamento dei programmi, onde assicurare la tempestiva verifica del rispetto degli impegni assunti dal nostro Paese nel sistema europeo di sostegno alle economie nazionali. Il controllo sulla gestione previsto dalla richiamata disposizione è teso ad assicurare i canoni di buona amministrazione ed è svolto dalla Corte al servizio dello Stato-comunità, al fine di promuovere la corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. Esso si concreta in un raffronto *ex post* tra gli obiettivi da raggiungere e i risultati, in concreto, conseguiti; accompagna l'azione amministrativa nel suo farsi. In correlazione alla dinamicità dell'attività della p.a. il legislatore ha previsto un controllo che segue e si evolve da esercitarsi "anche in corso di esercizio": tale è quello delineato dall'articolo 3, comma 4, della l. n. 20/1994 e dall'articolo 7, comma 7, del decreto-legge n. 77/2021.



L'intervento "*I controlli centrali e territoriali della Corte dei conti sull'attuazione del PNRR. Esperienze e profili evolutivi*" affidato alla dott.ssa Anna Maria Rita Lentini, Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per il Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento e al dott. Mauro Orefice, Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, cercherà di fare il punto sulle modalità con le quali la Corte, a livello centrale e territoriale, sta effettuando le verifiche necessarie a misurare e *milestone* e i *target* previsti dall'Allegato alla decisione di esecuzione del Consiglio sul PNRR Italia.

Al controllo sulla gestione si affiancano contestualmente sia il controllo cosiddetto concomitante che quello preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato che, in uno con il primo, vanno a costituire un formidabile strumento di monitoraggio del corretto utilizzo delle risorse pubbliche e per quanto attiene al PNRR, di derivazione

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

eurocomunaria. Come ricorda il Programma annuale di controllo⁹ del Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti "...il controllo concomitante per la prima volta introdotto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009 n. 15 è stato recentemente richiamato e rinnovato, in una più specifica declinazione, dall'art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, ponendosi nel più vasto ambito delle forme di controllo sulle Amministrazioni dello Stato rimesse alla Corte dei conti, rispetto alle quali ed, in particolare, al controllo sulla gestione, presenta punti di contatto e di indubbia correlazione, condividendone ambiti e principi ispiratori, ma differenziandosene per finalità, tempi, modalità ed esiti". Lo stato di attuazione di detto controllo e come l'esercizio del controllo preventivo di legittimità stia contribuendo alla verifica del corretto utilizzo delle risorse del PNRR, saranno gli argomenti principali dell'intervento dal titolo "*I controlli preventivo e concomitante della Corte dei conti sul PNRR e sui Piani attuativi*", assegnato alla dott.ssa Paola Briguori, Consigliere della Corte dei conti e Componente del Collegio per il controllo concomitante e al dott. Antonio Attanasio, Consigliere delegato dell'Ufficio di controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti del Ministero dell'economia e delle finanze.



In conclusione delle due sessioni tecniche del venerdì, la sintesi di quanto emerso nel corso delle due giornate di lavoro è affidata dott. Tommaso Miele, Presidente aggiunto della Corte dei conti e Presidente della sezione giurisdizionale Lazio, con la relazione "*Conclusione dei lavori. Temi affrontati e spunti di riflessione*".

Comunque, subito dopo la conclusione della seconda sessione del pomeriggio, i temi, affrontati dai vari relatori saranno oggetto della Tavola rotonda, moderata dal dott. Leopoldo Gasbarro, Giornalista, Direttore di Wall Street Italia e dei canali *finance* del gruppo T-Finance,

⁹ Collegio del controllo concomitante presso la sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Deliberazione n. 1/2022 recante "*Quadro programmatico del controllo concomitante sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per l'anno 2022*".

Autonomie territoriali e contributo all'attuazione del PNRR e dei piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti

ed al quale interverranno: il dott. Angelo Buscema, Giudice della Corte Costituzionale; il dott. Maurizio Fugatti, Presidente della Provincia autonoma di Trento; il prof. Flavio Deflorian, Magnifico Rettore dell'Università degli Studi di Trento; il dott. Vito Grassi, Presidente del Consiglio delle Rappresentanze Regionali e per le Politiche di Coesione Territoriale e Vice Presidente di Confindustria; il dott. Sandro Colombi, Segretario generale Unione Italiana del Lavoro (UIL) Pubblica amministrazione.

Non da ultimo, consentitemi di citare parte della Requisitoria orale del nostro Procuratore Generale dott. Angelo Canale resa in sede di giudizio di parifica del Rendiconto generale dello Stato 2021: *“ Il delineato quadro congiunturale alimenta le preoccupazioni per la nostra finanza pubblica, anche se esso non ha riflessi nel rendiconto in esame, essendo questo afferente all'esercizio finanziario 2021: ma non v'è dubbio che con gli effetti della sfavorevole congiuntura dovremo fare i conti negli anni a venire. **Non è, però, scontato che vi saranno nel medio-lungo periodo effetti esclusivamente negativi, come le premesse sembrerebbero prospettare, atteso che la nostra storia nazionale ci ha mostrato che le energie sorte dopo i periodi più difficili sono state quelle che hanno espresso il massimo del vigore e della tenacia, il massimo della resilienza, il massimo della operosità. Alla fine della Seconda guerra mondiale, i nostri porti erano tutti distrutti, come pure le linee ferroviarie, i ponti, le strade; le rovine dominavano il paesaggio, le campagne erano abbandonate, le industrie erano macerie. Solo pochi anni dopo il paesaggio era completamente diverso, ferveva ovunque la ricostruzione, ovunque si aprivano cantieri; le strade, le ferrovie e i porti tornavano a unire il Paese. L'Italia risorgeva. E non è stato solo il c.d. Piano Marshall, che oggi qualcuno accosta alle risorse del Next Generation EU, a permettere la ricostruzione: quella dipese soprattutto dal frutto del lavoro dei nostri genitori – per i più giovani, dei loro nonni –, dalla creatività, dal coraggio e dalla tenacia di tanti imprenditori, da una amministrazione pubblica che non temeva le responsabilità e non ravvisava nei controlli un freno, semmai uno stimolo a far meglio, da una classe politica lungimirante. Il momento attuale è difficile, ma non paragonabile ai drammatici lontani eventi: soprattutto abbiamo oggi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza la bussola che indica la strada da percorrere, ispirata da una nuova e, per certi versi, inedita strategia di modernizzazione e innovazione. E allora affrontiamo le difficoltà che verranno con determinazione, con lo stesso spirito e la stessa fiducia di chi ci ha preceduto e ha reso questo Paese quel grande Paese al quale in termini di tradizioni giuridiche, cultura, arte e civiltà si guarda con rispetto”***. Con questo spirito, che condivido, a mio sommosso parere, va fornito il nostro contributo al Paese.

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

di Maurizio Cari e di Eugenio Piscino¹



L'introduzione del PIAO ha evitato la duplicazione di adempimenti, concentrabili in un unico documento, favorendo sostanzialmente la riduzione dei numerosi adempimenti imposti alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il quadro normativo per la presentazione dei nuovi Piani è stato completato con il Dpr 24 giugno 2022, n. 81, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e con la firma - da parte del ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta, e, per il concerto, del ministro dell'Economia, Daniele Franco - del decreto ministeriale che definisce i contenuti e lo schema tipo del Piao, nonché le modalità semplificate per gli enti con meno di 50 dipendenti. Dal primo luglio, inoltre è operativo il portale dedicato in cui le amministrazioni potranno inserire i Piani integrati e trasmetterli al Dipartimento della Funzione pubblica.

Premessa

Il Piao, trattato nell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, che prevede che, con uno o più decreti del Presidente della Repubblica - emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.

¹ Sebbene il saggio sia frutto di riflessioni congiunte dei due Autori, il paragrafo Premessa, I singoli Piani, Il Piano dei fabbisogni di personale, Il piano delle azioni concrete, Il Piano delle dotazioni strumentali e le Conclusioni sono da attribuirsi a Eugenio Piscino, Professore di diritto amministrativo all'Università Federico II; il paragrafo Il Piano della Performance, Il Piano della prevenzione della corruzione, Il Piano per il lavoro agile, Il Piano delle azioni positive e le Conclusioni sono da attribuirsi a Maurizio Cari, commercialista, esperto di enti locali.

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

281, che siano individuati e abrogati gli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione – prende forma con il d.p.r 24 giugno 2022, n. 81, che raggiunge l'obiettivo , ovvero di evitare duplicazioni di adempimenti , concentrabili in un unico documento, favorendo sostanzialmente la riduzione dei numerosi adempimenti imposti alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (le amministrazioni dello Stato, **ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative (escluse dall'obbligo del Piao)** , le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300) nel cui organico contano più di cinquanta dipendenti. Questa norma non si applica alle scuole.

E' noto che il Piao è normativamente declinato nell'art 6 del d.l 80/2021 e supporta un processo di miglioramento della qualità e trasparenza dell'attività amministrativa in un'ottica di semplificazione e reingegnerizzazione dei processi, e ciò anche per uno snellimento del diritto di accesso.

Il d.p.r 81/2022 prevede, in attuazione dell'art 6, comma quinto , del d.l. n. 80/2021 che il Piao, nell'ottica della semplificazione, assorba una serie di adempimenti da inserire nelle apposite sezioni del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), e sono il piano: dei fabbisogni, delle azioni concrete, della razionalizzazione delle dotazioni strumentali informatiche ed office-automation, delle performance, della prevenzione e della corruzione, organizzativo del lavoro agile ed infine il piano delle azioni positive. Per comodità è utile, nella tabella che segue i riferimenti normativi.

Sezione del Piao	Norme
Piano dei fabbisogni di personale	articolo 6, commi 1, 4 e 6 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
Piano delle azioni concrete	articoli 60 -e 60-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.
Piano per razionalizzare e utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell'automazione d'ufficio	articolo 2, comma 594, lettera a), della legge 24 dicembre 2007, n. 244 .
Piano della performance	articolo 10, commi 1, lettera a), e 1-ter, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150
Piano di prevenzione della corruzione)	articolo 1, commi 5, lettera a) e 60, lettera a), della legge 6 novembre 2012, n. 190.
Piano organizzativo del lavoro agile	articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124 .
(Piani di azioni positive).	articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198 .

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

I singoli piani

Nel Piano Integrato di Attività e Organizzazione, sono destinati a confluire diversi strumenti di programmazione che, fino ad oggi, godevano di una propria autonomia quanto a tempistiche, contenuti e norme di riferimento.

In particolare, confluiscono nel nuovo Piano:

Il piano dei fabbisogni di personale

Il piano dei fabbisogni di personale delle pubbliche amministrazioni ha l'obiettivo di coniugare l'ottimale impiego delle risorse pubbliche disponibili e gli obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini e di assicurare, da parte delle amministrazioni destinatarie, il rispetto degli equilibri di finanza pubblica.



Il concetto di fabbisogno di personale implica un'attività di analisi ed una rappresentazione delle esigenze sotto un duplice profilo:

- **quantitativo:** riferito alla consistenza numerica di unità necessarie ad assolvere alla mission dell'amministrazione, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Sotto questo aspetto rileva anche la necessità di individuare parametri che consentano di definire un fabbisogno standard per attività omogenee o per processi da gestire.
- **qualitativo:** riferito alle tipologie di professioni e competenze professionali meglio rispondenti alle esigenze dell'amministrazione stessa, anche tenendo conto delle professionalità emergenti in ragione dell'evoluzione dell'organizzazione del lavoro e degli obiettivi da realizzare.

Con riferimento al profilo quantitativo, l'analisi dei fabbisogni può essere supportata da alcuni metodi di analisi quali, quelle basate su fabbisogni standard definiti a livello territoriale (più adatta ad amministrazioni che hanno una consistente presenza di personale sul territorio), quelle basate su fabbisogni standard definiti a livello di funzioni

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

omogenee (più adatta ad amministrazioni che non operano su un territorio) e le analisi predittive sulle cessazioni di personale.

Con riferimento al profilo qualitativo, per definire il fabbisogno di persone all'interno del piano si propone, in prima battuta, uno schema di riferimento che sarà implementato sul SICO (Sistema Conoscitivo del Personale dipendente), uno schema orientativo per introdurre alcuni primi elementi di standardizzazione. Sulla base di tale schema l'amministrazione potrà definire una tabella dei fabbisogni articolata su:

- a) quali processi, funzioni o attività necessitano di personale (es: Risorse Umane, Sistemi informativi, Processi core dell'amministrazione, Sedi territoriali);
- b) quali professioni servono, ricorrendo ad una tassonomia standard semplificata;

Il Piano dei fabbisogni si configura come un atto di programmazione che deve essere adottato dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché, con riferimento alle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, dell'articolo 14, comma 1, dello stesso decreto.

Il suddetto Piano si sviluppa, in prospettiva triennale e deve essere adottato annualmente con la conseguenza che di anno in anno può essere modificato in relazione alle mutate esigenze di contesto normativo, organizzativo o funzionale.



Il Piano delle azioni concrete

Il processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e di incremento della performance esige che ciascuna Amministrazione non solo sia a conoscenza di tutte le disposizioni di legge e regolamentari che disciplinano la propria attività, ma anche che dette disposizioni siano correttamente interpretate e applicate.

A questo fine, l'art. 1 della Legge n. 56/2019 crea una ulteriore struttura e un ulteriore

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

piano: istituisce, presso il Dipartimento della funzione pubblica, il “Nucleo delle azioni concrete di miglioramento dell’efficienza amministrativa”, la cui disciplina è dettata dall’art. 60-bis inserito al d.lgs. n. 165/2001, rinviando ad apposito decreto del Ministro per la PA l’approvazione del “Piano triennale delle azioni concrete per l’efficienza delle pubbliche amministrazioni”, predisposto annualmente dallo stesso Dipartimento della funzione pubblica.



Il Piano contiene:

- a) le azioni dirette a garantire la corretta applicazione delle disposizioni in materia di organizzazione, funzionamento, trasparenza e digitalizzazione delle PA e la conformità dell’attività amministrativa ai principi di imparzialità e buon andamento;
- b) le azioni dirette a implementare l’efficienza delle PA, con indicazione dei tempi per la realizzazione delle azioni correttive;
- c) l’indicazione delle modalità di svolgimento delle attività del N.d.C. (Nucleo delle azioni concrete) nei confronti delle Regioni, degli Enti strumentali regionali, degli Enti del Servizio sanitario regionale e degli Enti locali.

Il N.d.C. assicura la concreta realizzazione delle misure indicate nel Piano e, in collaborazione con l’Ispettorato della funzione pubblica, effettua sopralluoghi e visite finalizzati a rilevare lo stato di attuazione delle disposizioni da parte delle PA, nonché le modalità di organizzazione e di gestione dell’attività amministrativa alla luce dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità, proponendo eventuali misure correttive.

Il Piano finalizzato alla razionalizzazione dell’utilizzo di dotazioni strumentali, anche informatiche, che corredano le stazioni di lavoro nell’automazione d’ufficio

L’art. 2 comma 594 della L. 24 dicembre 2007 (Legge Finanziaria 2008) dispone che “ai fini del contenimento delle spese di funzionamento delle proprie strutture, le amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, adottano piani triennali per l’individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell’utilizzo di: a) dotazioni strumentali, anche informatiche, che

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

corredano le stazioni di lavorazione all'automazione d'ufficio....”.

A fronte dell'obbligo dell'adozione di un piano triennale, il comma 597 dell'art. 2 prevede che, a consuntivo annuale, debba essere redatta una relazione da inviare agli organi di controllo interno e alla sezione regionale della Corte dei Conti competente.

Il comma 598 dell'art. 2 prevede che i suddetti piani siano resi pubblici sia tramite le attività di comunicazione dei propri Uffici per le Relazioni con il Pubblico che tramite il sito internet con le modalità previste dall'articolo 11 del D.Lgs. n. 165/2001 e dall'articolo 54 del Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005).



Le misure previste dai commi dal 594 al 598 dell'art. 2 della Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Finanziaria 2008) introducono, quindi, alcune misure tendenti al contenimento e alla razionalizzazione delle spese di funzionamento delle strutture delle pubbliche amministrazioni.

Tali misure si concretizzano essenzialmente nell'adozione di piani triennali finalizzati a razionalizzare l'utilizzo di una serie di beni.

Il presente Piano è rivolto alla razionalizzazione di alcune spese di funzionamento e, in particolare, contiene le misure volte alla ottimizzazione delle dotazioni strumentali, anche informatiche, degli uffici, riservando un'attenzione particolare all'adeguamento della strumentazione informatica in dotazione agli uffici, al fine di garantire i corretti livelli di sicurezza dei sistemi e dei dati gestiti, anche in considerazione del fatto che gran parte dei principali processi di lavoro interni e dei servizi all'utenza sono stati completamente digitalizzati.

Piano della performance

Il Piano della Performance è un documento di programmazione e comunicazione introdotto e disciplinato dal Decreto Legislativo n. 150/2009 (Riforma Brunetta); si tratta di un documento triennale in cui, coerentemente alle risorse assegnate, sono esplicitati

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

gli obiettivi e gli indicatori ai fini di misurare, valutare e rendicontare la performance dell'Ente. Per performance si intende qui un insieme complesso di risultati quali la produttività, l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e l'applicazione e l'acquisizione di competenze; la performance tende al miglioramento nel tempo della qualità dei servizi, delle organizzazioni e delle risorse umane e strumentali. La performance organizzativa esprime la capacità della struttura di attuare i programmi adottati dall'Ente, la performance individuale rappresenta il contributo reso dai singoli al risultato.



La performance ha una sua “estensione orizzontale” consistente in termini di input/processo/output/outcome ed anche una “profondità” riguardo il suo sviluppo “verticale”: livello individuale; livello organizzativo; livello di programma o politica pubblica.

Performance riguarda l'aspetto:

- organizzativo: Esprime il risultato che un'intera organizzazione con le sue singole articolazioni consegue ai fini del raggiungimento di determinati obiettivi e, in ultima istanza, della soddisfazione dei bisogni dei cittadini.
- Individuale: Esprime il contributo fornito da un individuo, in termini di risultato e di modalità di raggiungimento degli obiettivi.

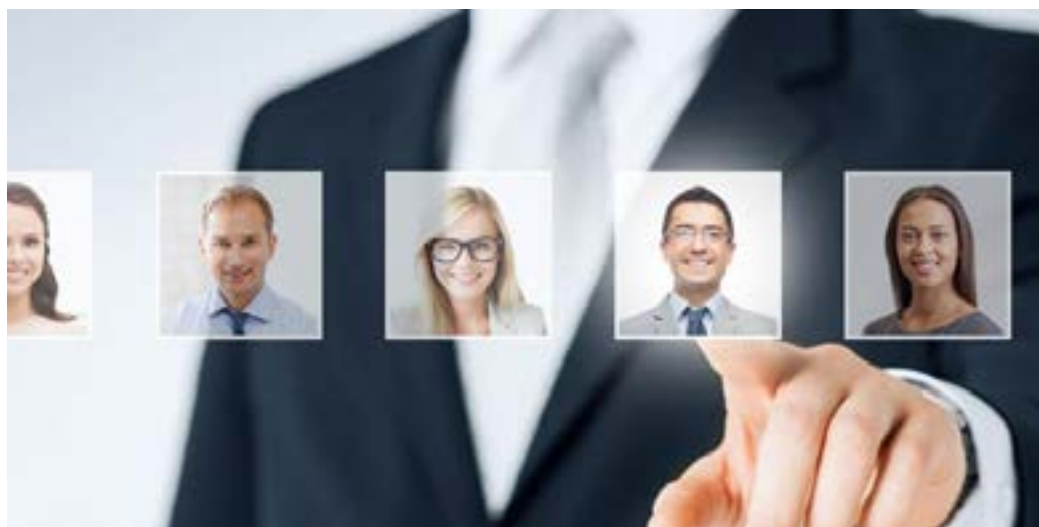
Per la sua realizzazione la Performance si avvale di criteri quali:

- Obiettivo Strategico: È la descrizione di un traguardo che l'organizzazione si prefigge di raggiungere per eseguire con successo i propri indirizzi.
- Obiettivo Operativo: Gli obiettivi operativi declinano l'orizzonte strategico nei singoli esercizi (breve periodo), rientrando negli strumenti di natura programmatica delle attività delle amministrazioni. Ciò indipendentemente dai livelli organizzativi a cui tali obiettivi fanno capo. gli obiettivi operativi riguardano le attività di programmazione di

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

breve periodo.

- **Indicatore:** Sono misure relative, riferite a scale o ottenute come quozienti tra valori e/o quantità appositamente misurate.
- **Indicatore di Processo:** Misurano l'efficienza, è un'analisi orientata ai "mezzi", sono per esempio i Tempi medi di consegna di un certificato, tempo medio di risposta a richieste di intervento, tasso di utilizzo di una struttura, costo medio per unità di prodotto.
- **Indicatore di output:** Misurano la capacità dell'ente di raggiungere gli obiettivi che si è dato.
- **Indicatore di outcome:** Misura la percezione dell'utilità sociale creata. Non rappresenta ciò che è stato fatto, ma le conseguenze generate. È molto influenzato da variabili esterne.
- **Target:** il risultato che un soggetto si prefigge di ottenere; ovvero il valore desiderato in relazione ad un'attività o a un processo.
- **Deviazione standard:** Fornisce un'indicazione di quanto una qualsiasi misura differisce dalla media.



Piano di prevenzione della corruzione

Il PNA contiene gli obiettivi governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle Amministrazioni pubbliche e ai loro organismi partecipati per l'attuazione della prevenzione e per la stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC).

Il PTPC è un documento di natura programmatica che ingloba tutte le misure di prevenzione obbligatorie per legge e quelle ulteriori, coordinando gli interventi.

Di norma, il PTPC include anche il Programma Triennale di Trasparenza e Integrità (PTTI).

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

In tale documento ogni amministrazione o ente individua il proprio grado di esposizione al rischio di corruzione e indica le misure volte a prevenire il rischio.

L'individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano la parte fondamentale del PTPCT.

A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l'analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) ed il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione).

In assenza di un'adeguata analisi propedeutica, l'attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione nel PTPCT può, infatti, rivelarsi inadeguata.



Il PTPC deve rispondere alle seguenti esigenze:

- individuare le attività maggiormente a rischio corruzione;
- prevedere formazione e meccanismi di controllo delle decisioni idonei a prevenire il rischio di corruzione;
- prevedere obblighi d'informazione del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza;
- monitorare il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti;
- monitorare i rapporti tra la società e i soggetti che con essa stipulano contratti o che sono beneficiari di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti fra i titolari, gli amministratori, i soci ed i dipendenti di tali soggetti e gli amministratori e dipendenti della società;

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

- individuare specifici ed ulteriori obblighi di trasparenza.

L'attività di elaborazione delle misure di prevenzione della corruzione (quindi anche l'elaborazione del PTPC) non può essere affidata a soggetti estranei alla società (art. 1, comma 8 L. 190/2012).



Piano organizzativo del lavoro agile

Il POLA individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 15 per cento dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.

Il POLA definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative.

In caso di mancata adozione del POLA, il lavoro agile si applica almeno al 15 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano.

Il POLA, pertanto, è un documento di programmazione organizzativa all'interno del quale l'Amministrazione locale riporta i seguenti contenuti minimi:

- livello di attuazione e di sviluppo del lavoro agile;
- modalità attuative;
- soggetti, processi e strumenti del lavoro agile;

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

- programma di sviluppo del lavoro agile.

Il Piano è redatto con il coinvolgimento diretto dell'ufficio del personale e dei dirigenti quali promotori dell'innovazione dei sistemi organizzativi.

Tali soggetti si possono avvalere anche della collaborazione dei Comitati unici di garanzia (CUG), degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) e dei Responsabili della Transizione al Digitale (RTD), al fine di rendere coerente il POLA con gli altri strumenti di programmazione ed in particolare con il Piano Triennale dell'Informatica.

Di fatto, i CUG forniranno un valido supporto focalizzando l'attenzione su politiche di conciliazione dei tempi di lavoro e vita privata funzionali al miglioramento del benessere organizzativo, invece, l'OIV contribuirà alla definizione degli indicatori che l'amministrazione utilizza per programmare, misurare, valutare e rendicontare la performance prediligendo la valorizzazione dei risultati e non il controllo sulla prestazione, mentre, l'RTD avrà il compito di individuare i cambiamenti organizzativi e gli adeguamenti tecnologici necessari.



Piano di azioni positive

Le azioni positive contenute nei Piani di Azioni Positive sono misure temporanee speciali che, in deroga al principio di uguaglianza formale, mirano a rimuovere gli ostacoli alla piena ed effettiva parità di opportunità tra donne e uomini. Sono misure "speciali", in quanto specifiche e ben definite, che intervengono in un determinato contesto per eliminare ogni forma di discriminazione, sia diretta che indiretta e "temporanee", in quanto necessarie fintanto si rilevi una disparità di trattamento tra donne e uomini.

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

Le azioni positive, introdotte nel nostro ordinamento con la Legge 125 del 1991, ottengono un definitivo riconoscimento nel Codice delle Pari Opportunità (d.lgs. n. 198 del 2006 articolo 1), così come riscritto dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 5 del 2010 che espressamente chiarisce: "Il principio della parità non osta al mantenimento o all'adozione di misure che prevedano vantaggi specifici a favore del sesso sottorappresentato".



La normativa italiana ha diversificato i modelli di azioni positive a seconda che si tratti di realizzarle nel settore privato, ovvero nella Pubblica Amministrazione.

Nel settore pubblico il legislatore ha scelto di adottare il modello obbligatorio, disponendo che le Pubbliche Amministrazioni devono redigere un piano triennale di azioni positive per la realizzazione delle pari opportunità, ai sensi dell'art. 48 del Decreto legislativo n. 198 del 2006 nel quale:

- riservare alle donne almeno un terzo dei posti di componente delle commissioni di concorso;
- adottare propri atti regolamentari per assicurare pari opportunità fra donne e uomini sul lavoro;
- garantire la partecipazione delle proprie dipendenti ai corsi di formazione e di aggiornamento professionale, in rapporto proporzionale alla loro presenza nella singola amministrazione, adottando tutte le misure organizzative atte a facilitarne la partecipazione e consentendo la conciliazione fra vita professionale e vita familiare;
- adottare tutte le misure per attuare le direttive della Unione europea in materia di pari opportunità (art. 57 decreto legislativo n. 165 del 2001).

I soggetti tenuti alla predisposizione dei piani sono le amministrazioni dello Stato, anche

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

ad ordinamento autonomo, le province, i comuni e gli altri enti pubblici non economici.

Nel completare l'analisi dell'art 1 del d.p.r 81/2022, si deve sottolineare che il terzo periodo del comma 3-bis dell'art. 169 del Tuel è soppresso, e di conseguenza , il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del Tuel e il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, non dovranno essere più inseriti nel PEG ma trovano spazio nel Piao nelle sezioni ad essi piani dedicate; anche l'art.2 del d.p.r. in esame ribadisce che essi piani sono assorbiti nel Piao, limitando però i destinatari di questo adempimento (enti locali - art 2 , comma 1 del Tuel) : i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni .



Una più attenta lettura va fatta del secondo comma dell'art 2 del d.p.r. 81/2022. Tale articolo richiama le procedure di reclutamento del personale previste dall'articolo 35, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sulla base del piano triennale dei fabbisogni , approvato ai sensi dell'articolo 6, comma 4. I destinatari della norma sono: le amministrazioni, anche ad ordinamento autonomo, le agenzie e gli enti pubblici non economici statali che devono inviare il piano dei fabbisogni di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 165/2001, ovvero la corrispondente sezione del PIAO, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che effettueranno tutte le necessarie verifiche sui relativi dati in essi piani contenute. Passiamo ora all'esame dell'art.3 del D.p.r . 81/ 2022 dedicato alla fase del monitoraggio del Piao , coordinandolo con l'attività protesa alla individuazione di ulteriori adempimenti incompatibili con il Piao stesso ; preposto a tutto ciò è il Dipartimento della funzione pubblica

della Presidenza del Consiglio dei ministri, affiancata per la disciplina sulla prevenzione della corruzione e per la trasparenza, dall'Autorità nazionale anticorruzione. Esse

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

Authority effettuano, ad invarianza di spesa, un'attività di monitoraggio sull'effettiva utilità degli adempimenti richiesti dai piani non inclusi nel Piao. L'art 3 del d.p.r in esame fa la quadratura del cerchio, indicando nel suo secondo comma, che nella fase di monitoraggio, oltre a quanto previsto dell'esaminato comma 1, si tengano ben presenti se eventuali disposizioni (regolamentari) siano incompatibili con quanto disciplinato dall'art. 6 del d.l 80/2021.



Proroga piao 2022

In conclusione, è importante rilevare che il termine generale per l'adozione del PIAO è il 31 gennaio di ciascun anno.

Tale termine nel 2022 è stato differito prima al 30 aprile 2022 dal comma 6-bis dell'articolo 6, introdotto dal Decreto Milleproroghe convertito in Legge, poi al 31 luglio 2022 dal Decreto PNRR 2 bis convertito in Legge. Nel frattempo, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha disposto il differimento al 30 aprile 2022 dell'adozione del Piano Triennale di Prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT). Così da allineare il termine a quello previsto per il PIAO nel quale confluiscono anche i contenuti del PTPCT.

Conclusioni

Con il Piao si supera la pleora degli strumenti di programmazione a favore di un disegno organico e integrato della strategia di ciascun ente. Il Piano integrato di attività e organizzazione assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente (performance, fabbisogni del personale, formazione parità di genere, lavoro agile, anticorruzione).

Il quadro normativo per la presentazione dei nuovi Piani è stato completato con il Dpr 24 giugno 2022, n. 81, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale e con la firma - da parte del ministro per la Pubblica amministrazione, Renato Brunetta, e, per il concerto,

Gli strumenti di programmazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO)

del ministro dell'Economia, Daniele Franco - del decreto ministeriale che definisce i contenuti e lo schema tipo del Piao, nonché le modalità semplificate per gli enti con meno di 50 dipendenti.

Dal primo luglio, inoltre è operativo il portale (<https://piao.dfp.gov.it>) dedicato in cui le amministrazioni potranno inserire i Piani integrati e trasmetterli al Dipartimento della Funzione pubblica. Saranno, inoltre, disponibili un video tutorial e un servizio di help desk dedicato.

Nuove tipologie di danno erariale

di Massimiliano Spagnuolo



Nel recente panorama giurisprudenziale contabile si sono affacciate nuove fattispecie ascrivibili a condotte foriere di lesione al “bene pubblico” in senso lato.

In contrasto con una tendenza legislativa volta a comprimere sempre maggiormente l’ambito di operatività e gli strumenti a disposizione delle Procure della Corte dei Conti ¹, si è fatta strada nell’elaborazione pretoria un’ampia gamma di situazioni in grado di dare luogo a danno erariale, onde permettere di riscontrare le sempre maggiori istanze di tutela di elementi caratteristici dell’ambito pubblicistico con azioni in grado di garantirne una protezione sempre più efficace.

Esaminiamone alcune.

1. Danno al bilancio

Occorre ricordare che il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato.

In altre parole, la specificazione delle procedure e dei progetti in cui prende corpo l’attuazione del programma, che ha concorso a far ottenere l’investitura democratica, e le modalità di rendicontazione di quanto realizzato costituiscono competenza di contenuto diverso dall’armonizzazione dei bilanci.

¹ Il riferimento è al D.L. 16.7.2020 n. , convertito in Legge 11.9.2020 n. 120 (c.d. Decreto Semplificazioni), il cui art. **21. Responsabilità erariale**, prevede che: “ 1. All’[articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20](#), dopo il primo periodo è inserito il seguente: «La prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell’evento dannoso 2. Limitatamente ai fatti commessi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al **30 giugno 2023**, la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica per l’azione di responsabilità di cui all’[articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20](#), è limitata ai casi in cui la produzione del danno conseguente alla condotta del soggetto agente è da lui dolosamente voluta. La limitazione di responsabilità prevista dal primo periodo non si applica per i danni cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente».

Nuove tipologie di danno erariale

Il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche ².

In conseguenza di questa nuova accezione assunta dal bilancio, una volta accertata l'esistenza di un disavanzo di amministrazione, devono essere immediatamente adottati i provvedimenti di legge ³ per il ripianamento dello stesso.



Tale operazione è indispensabile per garantire e conservare gli equilibri di bilancio di breve e lungo periodo” ⁴.

Infatti, copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio “sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse” ⁵.

Equilibrio di bilancio, quindi, da considerarsi in una prospettiva dinamica che “consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche” ⁶, quale espressione più concreta della sana gestione e indispensabile premessa del buon andamento (art. 97, cc. 1 e 2, Cost.), assicurando così la continuità dell'azione della pubblica amministrazione nel perseguimento dei propri fini istituzionali e nell'erogazione dei servizi pubblici assegnati agli enti locali.

Ed il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un

2 Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 80/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 49/2018.

3 Art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 per le Regioni; art. 188 del d. lgs. n. 267 del 2000 per gli enti locali.

4 Corte Cost. sentenza n. 49/2018.

5 Corte Cost. sentenza n. 247/2017.

6 Corte Cost. sentenza n. 266 del 2013.

Nuove tipologie di danno erariale

ottimale rapporto tra efficienza ed equità ⁷.

A tale riguardo, la giurisprudenza contabile ha configurato il concetto di **danno pubblico**, inteso come lesione di beni ed interessi che appartengono alla collettività e sono assunti dallo Stato come propri.

Tra questi ben può, in linea di principio, rientrare **l'interesse al conseguimento del previsto equilibrio** nella utilizzazione delle risorse o al rispetto dell'ordine di priorità delle varie spese stabilito dalle previsioni di **bilancio**.



Il danno da lesione dell'interesse al mantenimento degli equilibri di bilancio dell'ente è economicamente valutabile poiché in grado di causare scompensi sul piano economico finanziario e rendere necessari interventi di ripianamento a spese dell'ente.

Tale interesse sorge direttamente dalle norme volte a tutelare l'equilibrio economico-finanziario dell'ente locale, come quelle contenute nel D. lgs. n. 118/2011 e segnatamente nell'Allegato n. 4/1 sul principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio.

Un'applicazione pratica di tale nuova posta di danno si ha nell'ipotesi di una significativa alterazione dell'equilibrio di bilancio ove alle previsioni di entrate tributarie non conseguano i relativi incassi per effetto dell'omissione dei versamenti dovuti all'ente.

A tale riguardo soccorre l'art. 149, comma 7 del D. lgs. n. 267/2000, che finalizza le entrate fiscali al finanziamento dei servizi pubblici ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità ed alla integrazione della contribuzione erariale per l'erogazione dei servizi pubblici indispensabili ⁸. Diminuzioni del gettito appaiono perciò potenzialmente in grado di frustrare gli scopi, di precipuo interesse per l'economia locale, previsti dalla norma.

⁷ Corte Cost., sent. n. 247/2017.

⁸ Nel caso dell'imposta di soggiorno, il riferimento è altresì all'art. 4, comma 1 del D.lgs. n. 23/2011, il quale destina il gettito derivante dall'imposta di soggiorno al finanziamento di interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché di interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

Nuove tipologie di danno erariale

1.1 Danno da non corretta programmazione: a) degli obiettivi gestionali

Altra fattispecie di danno è quella scaturente dalla necessaria formale **programmazione degli obiettivi** da realizzare, la cui carenza esclude in radice la legittimità della corresponsione generalizzata di compensi accessori.

L'art. 7, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001 prevede che: “5. Le amministrazioni pubbliche non possono erogare trattamenti economici accessori che non corrispondano alle prestazioni effettivamente rese”.



L'art. 40, comma 3 bis, del medesimo decreto legislativo n. 165 del 2001, nel testo applicabile *ratione temporis*, stabilisce che: “3-bis. Le pubbliche amministrazioni attivano autonomi livelli di contrattazione collettiva integrativa, nel rispetto dell'articolo 7, comma 5, e dei vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale di ciascuna amministrazione. La contrattazione collettiva integrativa assicura adeguati livelli di efficienza e produttività dei servizi pubblici, incentivando l'impegno e la qualità della performance ai sensi dell'articolo 45, comma 3. A tale fine destina al trattamento economico accessorio collegato alla performance individuale una quota prevalente del trattamento accessorio complessivo comunque denominato Essa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono; essa può avere ambito territoriale e riguardare più amministrazioni. I contratti collettivi nazionali definiscono il termine delle sessioni negoziali in sede decentrata. Alla scadenza del termine le parti riassumono le rispettive prerogative e libertà di iniziativa e decisione”.

Le disposizioni del decreto legislativo n. 165 del 2011 vanno integrate con quelle del decreto legislativo n. 150 del 2009 e, in particolare, del titolo III, rubricato “Meriti e premi”. L'art. 17 del medesimo decreto legislativo n. 150 del 2009 stabilisce che: “1. Le disposizioni del presente titolo recano strumenti di valorizzazione del merito e metodi di incentivazione della produttività e della qualità della prestazione lavorativa informati a principi di selettività e concorsualità nelle progressioni di carriera e nel riconoscimento degli incentivi”.

Nuove tipologie di danno erariale

L'art. 18 del decreto legislativo n. 150 del 2009 dispone che: "1. Le amministrazioni pubbliche promuovono il merito e il miglioramento della performance organizzativa e individuale, anche attraverso l'utilizzo di sistemi premianti selettivi, secondo logiche meritocratiche, nonché valorizzano i dipendenti che conseguono le migliori performance attraverso l'attribuzione selettiva di incentivi sia economici sia di carriera. 2. E' vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto".



L'art. 19 del decreto legislativo n. 150 del 2009 prevede che: "1. Il contratto collettivo nazionale, nell'ambito delle risorse destinate al trattamento economico accessorio collegato alla performance ai sensi dell'articolo 40, comma 3-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stabilisce la quota delle risorse destinate a remunerare, rispettivamente, la performance organizzativa e quella individuale e fissa criteri idonei a garantire che alla significativa differenziazione dei giudizi di cui all'articolo 9, comma 1, lettera d), corrisponda un'effettiva diversificazione dei trattamenti economici correlati. 2. Per i dirigenti, il criterio di attribuzione dei premi di cui al comma 1 è applicato con riferimento alla retribuzione di risultato".

Tutto ciò, a sua volta, si collega con la regolamentazione del ciclo della cosiddetta performance, contenuta nel medesimo decreto legislativo n. 150 del 2009. L'art. 4, comma 2, del decreto legislativo, infatti, dispone che: "2. Il ciclo di gestione della performance si articola nelle seguenti fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori, tenendo conto anche dei risultati conseguiti nell'anno precedente, come documentati e validati nella relazione annuale sulla performance di cui all'articolo 10;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;

Nuove tipologie di danno erariale

- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di controllo interni e di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi”.



Sulla base di tali disposizioni la consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti ha chiarito che: “La retribuzione di risultato ha come finalità non quella di dare un generico premio ai dipendenti o una forma atipica di aumento retributivo, ma di compensare il raggiungimento di finalità migliorative nello svolgimento dei compiti dell’ente locale in relazione a specifici programmi rivolti in tal senso”⁹.

In definitiva, in conformità al principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.), la sequenza “misurazione dell’azione amministrativa”, “costruzione di obiettivi”, “elaborazione di un sistema di indicatori di attività”, “valutazione dei risultati della gestione” è necessaria: a) sia per analisi relative all’efficienza e all’efficacia della gestione amministrativa, al fine di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi previamente stabiliti; b) sia per l’attribuzione degli emolumenti accessori e di quelli relativi all’indennità di risultato.

Qualsiasi analisi sul funzionamento di un’amministrazione pubblica deve infatti passare attraverso una preventiva individuazione degli obiettivi e una successiva misurazione dei risultati raggiunti; sulla scorta di tale base informativa si innesta un efficace sistema di controlli.

⁹ Cfr. Corte conti, Regione Siciliana, n. 335/2018; Corte Conti, Lombardia, n. 457/2008; Corte Conti, Abruzzo, n. 239/2006; Corte Conti, Emilia Romagna, n. 9/2014; Corte Conti, III Appello, n. 558/2013).

Nuove tipologie di danno erariale

La chiarezza delle disposizioni in materia ha indotto la giurisprudenza ad affermare, univocamente, un principio fondamentale e cioè che la retribuzione legata alla produttività non ha lo scopo di dare un generico premio o una forma atipica di aumento retributivo, ma di compensare il raggiungimento di finalità migliorative nello svolgimento dei compiti dell'ente in relazione a specifici programmi rivolti in tal senso.

Il personale viene così stimolato, nella prospettiva di conseguire tale indennità, ad intensificare e migliorare il rendimento della loro prestazione lavorativa.

L'assenza di programmazione degli obiettivi e la mancata verifica del risultato determina un'illecita erogazione "a pioggia", che si pone in contrasto con le finalità incentivanti che rappresentano il fondamento logico stesso della retribuzione di risultato.



2.2 (segue) [Danno da non corretta programmazione] b) delle assunzioni

L'art. 6, comma 2, TUPi prevede che allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter. Nell'ambito del piano, le amministrazioni pubbliche curano l'ottimale distribuzione delle risorse umane attraverso la coordinata attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale. Il piano triennale indica le risorse finanziarie destinate all'attuazione del piano, nei limiti delle risorse quantificate sulla base della spesa per il personale in servizio e di quelle connesse alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente.

In generale, il ricorso a **professionalità esterne**, riguardando comunque la materia assunzionale, deve informarsi ai principi dell'art. 97 Cost., che impone l'accesso al pubblico impiego con concorso pubblico, dovendo soggiacere a forme selettive che comunque adottino criteri di

Nuove tipologie di danno erariale

trasparenza e di comparabilità dei candidati.

In conseguenza di ciò, la giurisprudenza contabile ha evidenziato che l'attribuzione degli **incarichi esterni non dirigenziali degli Enti locali ex art. 110, co. 1, TUEL** deve informarsi al principio di ragionevolezza delle scelte in funzione del buon andamento dell'amministrazione con conseguente necessità di valutazione delle esigenze di temporizzazione dei contratti di lavoro, nonché del ricorrere dei presupposti causali dell'assunzione a tempo determinato richiesti ¹⁰.

Lo stesso TUPI prevede che le Amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti di lavoro diversi da quello a tempo indeterminato "soltanto per rispondere ad esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale".

Conseguentemente, il ricorso agli incarichi non dirigenziali in parola è soggetto all'inserimento all'interno della programmazione dell'Ente ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'articolo 91 del d.lgs. n. 267/2000, pena la loro illegittimità e la conseguente illiceità, ciò che determina una precipua fattispecie di danno erariale.



3. Danno da mancata adozione del sistema dei controlli interni

Al fine del rispetto delle regole contabili e degli equilibri di bilancio, l'art. 148 TUEL attribuisce alla Corte dei conti in sede di controllo la verifica del funzionamento dei controlli interni, disciplinati dai precedenti artt. 147 (Tipologia dei controlli interni: descrizione ed effetti del sistema di controllo interno), 147 bis (Controllo di regolarità amministrativa e contabile), ter (Controllo strategico), quater (Controlli sulle società partecipate non quotate) e quinquies (Controllo sugli equilibri finanziari), materia già regolata, con carattere di generalità, (riguardante le pubbliche amministrazioni) dal decreto legislativo 30 luglio 1999 n.286.

Nel caso di accertate **assenza o manifesta inadeguatezza del sistema dei controlli interni**, il comma 4 dell'art. 148 prevede l'irrogazione agli amministratori responsabili di una sanzione

¹⁰ Cfr., C. conti, ex multis, Sez. contr. Lazio, del. n. 85/2018/PAR.

Nuove tipologie di danno erariale

pecuniaria di importo compreso tra cinque e venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Trattasi, quindi, di una tipica ipotesi di **responsabilità erariale sanzionatoria**, soggetta al principio di **tassatività** in ordine ai destinatari e in relazione alla condotta imputabile ¹¹.

La non attuazione del sistema dei controlli è tipica ipotesi riscontrabile nell'attività espletata dalla Sezione di Controllo, per cui la contestazione dell'irregolarità presuppone una forte interconnessione tra le funzioni della Corte, nel presupposto che *"il principale campo di emersione del precetto sanzionato è quello del controllo"*.



4. Danno erariale conseguente ad ingerenza politica nella gestione

In base alle previsioni del TUPi gli organi di governo esercitano le funzioni di indirizzo politico-amministrativo, definendo gli obiettivi ed i programmi da attuare ed adottando gli altri atti rientranti nello svolgimento di tali funzioni, e verificano la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione agli indirizzi impartiti. Ad essi spettano, in particolare:

- a) le decisioni in materia di atti normativi e l'adozione dei relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- b) la definizione di obiettivi, priorità, piani, programmi e direttive generali per l'azione amministrativa e per la gestione;
- c) la individuazione delle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie da destinare alle diverse finalità e la loro ripartizione tra gli uffici di livello dirigenziale generale;

¹¹ È evidente come, per la concreta applicazione della sanzione, risulti agevole individuare la responsabilità dei soggetti coinvolti, laddove sia accertata la mancata presentazione di una proposta per l'adozione del regolamento sui controlli interni o, viceversa, la mancata approvazione del relativo regolamento da parte dell'organo competente (in tal senso, *cf.* Sez. giur. le App. Sicilia n. 172/A/2021 del 16 settembre 2021).

Nuove tipologie di danno erariale

- d) la definizione dei criteri generali in materia di ausili finanziari a terzi e di determinazione di tariffe, canoni e analoghi oneri a carico di terzi;
- e) le nomine, designazioni ed atti analoghi ad essi attribuiti da specifiche disposizioni.

Ai dirigenti spetta invece l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi, compresi tutti gli atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, nonché la gestione finanziaria, tecnica e amministrativa mediante autonomi poteri di spesa di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo. Essi sono responsabili in via esclusiva dell'attività amministrativa, della gestione e dei relativi risultati.



Questo principio organizzativo viene trasfuso nell'articolo 107 del t.u.e.l. attribuendo "ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti" che si devono uniformare "al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo".

Da tale riserva di competenza deriva che sono in capo ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico – amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale.

Conseguentemente, in base al principio di separazione tra "politica ed amministrazione" negli enti locali, una responsabilità dell'organo politico di vertice è configurabile solo in presenza di specifiche condizioni, correlate alle attribuzioni proprie di tale organo: e, cioè, quando si sia al cospetto di violazioni derivanti da carenze di ordine strutturale, riconducibili all'esercizio dei poteri di indirizzo e di programmazione; ovvero quando l'organo politico sia stato specificamente sollecitato ad intervenire; ovvero ancora quando sia stato a conoscenza della situazione antiggiuridica derivante dalle inadempienze dell'apparato competente, e abbia

Nuove tipologie di danno erariale

ciò nondimeno omissis di attivarsi, con i suoi autonomi poteri, per porvi rimedio.

Resta comunque in capo al Sindaco ai sensi dell'art. 50, 2° comma del Testo unico la sovrintendenza all'esecuzione degli atti.

La Corte dei Conti, sez. I[^] giurisdizionale centrale d'appello, nella sentenza 29/1/2013, n. 61 precisa che *“la legge non specifica in che cosa esattamente si concreti il potere di sovrintendere del sindaco, ma è certo che le responsabilità connesse a tale potere possono essere differenti in rapporto alle situazioni concrete e alle dimensioni ed all'assetto organizzativo del singolo ente locale nonché dipendere dalle eventuali specificazioni di poteri contenute nelle norme statutarie.*



In giurisprudenza sono frequenti le affermazioni di responsabilità del sindaco anche in relazione a singoli atti di gestione specialmente per comuni di piccole dimensioni, laddove il numero esiguo e le modeste dimensioni economiche degli affari trattati, impongono certamente una maggiore attenzione del capo dell'Amministrazione in relazione ad atti amministrativi rilevanti”.

D'altronde, nella prassi quotidiana, **accade spesso che nella sfera di competenza propria della Dirigenza vi siano invasioni di campo da parte dell'organo politico.**

Si pensi all'ipotesi del responsabile del servizio che con determinazione adotta un bando per la presentazione di domande di finanziamento per un progetto e la Giunta comunale, con proprio atto, proroga i termini del predetto bando.

Il **TAR Sardegna**, con la **sentenza del 26/4/2004**, ha accolto il ricorso di un professionista che ha impugnato l'aggiudicazione per difetto di competenza, annullando l'atto di aggiudicazione poiché, appunto, proveniente da organo diverso da quello che ha adottato l'atto iniziale.

Ove da tale illegittima decisione dell'organo giuntale derivino conseguenze economicamente negative per l'ente locale, si avrà una specifica ipotesi di danno erariale a carico dei componenti dell'organo esecutivo che abbiano votato a favore della deliberazione in parola.

Neppure è consentito, sempre in ragione del principio di separazione delle competenze, **l'avocazione da parte del Sindaco o di un altro organo politico degli atti di competenza**

Nuove tipologie di danno erariale

dirigenziale.

In tal senso è indicativo il caso affrontato dal **TAR Emilia Romagna, Sez. Parma, sentenza 25/2/2002, n.139**, con la quale il Tribunale amministrativo ha dichiarato illegittimo per incompetenza l'atto adottato dal Sindaco il quale aveva avocato a sé a un provvedimento dirigenziale: nella specie si trattava dell'intera pratica di concessione in sanatoria e di adeguamento di un fabbricato sulla quale il responsabile del procedimento si dichiarava contrario in sede istruttoria e non aveva, pertanto, adottato il provvedimento di concessione.



Sottolinea il TAR, *“Il potere di avocazione del provvedimento di concessione deve essere considerato inesistente dal momento che l'organo di governo è del tutto privo di competenze gestionali”*.

Ed anche in questo caso, come nel precedente, si configura una fattispecie di danno erariale, questa volta direttamente in capo all'organo di vertice dell'amministrazione comunale.

Altra situazione “tipicizzata” di responsabilità erariale, riguarda poi l’**“illecita erogazione” del trattamento stipendiale accessorio**, con particolare riferimento all'indennità del risultato dirigenziale, **da parte del Sindaco**, in assenza di una differenziazione basata sull'analisi dei risultati di gestione (c.d. retribuzione a pioggia).

Secondo la Corte dei Conti ¹² la produzione del danno erariale si realizza in conseguenza della violazione dell'obbligo, imposto dall'articolo 18, comma 2, del Decreto Legislativo 150/2009, di differenziare la valutazione dei dipendenti ¹³.

Ciò determina l'illiceità dell'erogazione del trattamento stipendiale accessorio in quanto, l'assenza di una differenziazione basata sull'analisi dei risultati gestionali costituisce “ius receptum” nella giurisprudenza della Corte dei conti ¹⁴, con conseguente perfezionamento, nel

12 V. sent. Sez. Lombardia n. 132 del 27/10/20.

13 V. anche la Sent. Corte dei Conti Veneto n.1158/06.

14 V. Corte dei conti, Sez. I App. n.241 / 2018; id. sez. III App. n.609 / 2016; id., Sez. Puglia, n.217 / 2019; id., III

Nuove tipologie di danno erariale

caso di specie, di un'ipotesi di responsabilità erariale.

In relazione, poi, all'erogazione di più retribuzioni di posizione al dirigente che ha assunto anche incarichi "ad interim", la Corte dei Conti si rifà all'orientamento dell'ARAN (All 37, All 39, All 76/2012) che non riconosce allo stesso dirigente più retribuzioni di posizione, ma ammette la remunerazione per l'incarico "ad interim" solo sotto forma di retribuzione di risultato. La Corte, pertanto, ritiene che sia considerata fonte di danno erariale la previsione, nei contratti decentrati della dirigenza, di una ulteriore indennità di posizione in caso di retribuzioni di posizioni relative a posti di qualifica dirigenziale vacante ¹⁵.



Tale posizione restrittiva va letta nell'ambito della finalità delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 2 bis del d.l. 78/2010 atte a perseguire un sempre più stretto contenimento della spesa del personale pubblico per concorrere al rispetto dei vincoli di finanza pubblica ed al conseguimento degli obiettivi di programmazione economica.

Lo stesso dicasi in ordine all'**erogazione delle indennità di risultato in assenza del preventivo parere dell'O.I.V. o del NdV, in quanto,** secondo l'articolo 18, comma 2, del Decreto Legislativo 150/2009, "E' vietata la distribuzione in maniera indifferenziata o sulla base di automatismi di incentivi e premi collegati alla performance in assenza delle verifiche e attestazioni sui sistemi di misurazione e valutazione adottati ai sensi del presente decreto".

Esiste dunque un oggettivo ed imprescindibile obbligo di valutazione e differenziazione dei giudizi con esclusione di qualsiasi erogazione "a pioggia", bensì solo in esito ad una verifica della effettiva produttività secondo un processo valutativo incentrato sull'analisi delle prestazioni rese. Diversamente, ne consegue l'illiceità di detta erogazione ¹⁶.

App., n.301 / 2015; id, Sez. Veneto, n.481 / 2009.

¹⁵ Cfr. anche Sezione Giurisdizionale Campania sentenza n. 1307/2011. La Corte richiama la circolare n. 12/2011 della Ragioneria Generale dello Stato dove, con riferimento alla dirigenza, viene indicato che, la riduzione da operare sul fondo in proporzione alla riduzione del personale in servizio, così come disposto dall'articolo 9, comma 2 bis del dl 78/2010, vada effettuata "al netto delle somme eventualmente da destinare alla remunerazione degli incarichi di reggenza degli uffici temporaneamente privi del titolare".

¹⁶ V. Sent. Corte dei Conti Sez. Veneto n.1158/06.

Gli oneri di urbanizzazione nel dissesto finanziario

DI Ettore Jorio



Il parere, riportato nella deliberazione n. 61/2022, espresso dalla Sezione regionale di controllo del Lazio (si veda NT Plus EE.LL&Edilizia del 3 giugno) offre una grande lezione al decisore pubblico, in specie legislativo. Interviene, relativamente al dissesto del Comune di Poggio Nativo. Più specificatamente, in riferimento alla libera o meno destinazione e utilizzazione “pro dissesto” degli oneri di urbanizzazione non impegnati e di quelle risorse destinate ai fondi per il salario accessorio del personale di parte stabile, costituiti ma non contratti (si veda NT Plus EE.LL&Edilizia del 6 giugno).

Il Giudice contabile arriva ad esprimersi nel senso di dare priorità alla liquidazione, attribuita all’Organo Straordinario di Liquidazione (OSL), rispetto alle poste vincolate. Ciò per realizzare l’aumento della pronta cassa per l’organo liquidatorio da utilizzare per pagare i debiti del dissesto, a generale e meritata tutela dei creditori.

Le domande sono tante e le risposte mancano

Una lettura ineccepibile e coordinata delle regole in gioco da parte della Sezione laziale, sia in linea di principio che di merito creditizio. Alla sua lettura, residuano tuttavia alcuni interrogativi di non poco conto e profonde incertezze. Vediamole. Se spostato risorse vincolate nel dissesto, a chiusura del dissesto il vincolo va ripristinato nel rispetto dell’obbligo di realizzazione delle opere? Se sì ed è certo che lo è, chi pagherà? Che ne sarà del Comune/Città metropolitana? Dovrà (ri)dissestare di nuovo per effetto del ripristino del vincolo o dovrà rinunciare a opere che sono state finanziate magari dallo Stato e in ottica perequativa? In pratica poverà di nuovo sul bagnato! La Corte di conti del Lazio non lo dice ma sollecita delle risposte in tal senso.

Gli oneri di urbanizzazione nel dissesto finanziario

La situazione è da terapia intensiva

La complessa ricostruzione sistemica perfezionata nell'adozione del parere - più da rompicapo utile a non annoiarsi in un lungo viaggio in treno - pone un grande problema. E lo evidenzia in una materia che, nel caso di specie, coinvolge moltissimi Comuni/Città metropolitane (Napoli, Reggio Calabria in primis) oramai alla canna del gas. Ci sono regioni, tipo la Calabria, che hanno un sistema delle autonomie locali in completa asfissia finanziaria che determina alta fiscalità e assoluta assenza di servizi essenziali. Il problema risiede nella brutta e consolidata abitudine di un legislatore che aggiunge anziché snellire la normativa, che modifica piuttosto che riscrivere, che complica invece di semplificare. Così facendo mette in serio pericolo il sistema destinatario delle sue acrobazie, rinviando ad libitum le soluzioni e generando un disordine normativo da destinare a morte certa l'ente moribondo.



Suggerimenti non richiesti ma indispensabili

Il dissesto è cosa seria. Va rinnovata e semplificata la disciplina solo che si voglia fare il bene dell'ente locale in agonia attraverso terapia d'urto e riportato in bonis imponendogli una riabilitazione concreta, fatta di risorse monitorate e di formazione degli organici. Un ruolo ineludibile, quello del legislatore sapiens, che agisca bene sia in termini di prevenzione dell'evento che nella sua gestione bonificatrice, restitutiva dei diritti primari della cittadinanza.

Brutte abitudini e incuranza tra le colpe del legislatore

Il parere n. 61 del 23 maggio 2021, docet in tal senso. C'è al suo interno un rispettoso rimprovero al legislatore, più precisamente al suo decidere sulle esigenze manifestate al suo indirizzo. Mettendo a riparo chi ha più santi in paradiso e trascurando gli altri, rimettendoli al loro crudele destino di "falliti". Nel caso di specie, generando una confusione più difficile a remediare di quanto lo siano le soffitte delle nonne. Pieni zeppi di tutto e del contrario di tutto. Necessita regia, coordinamento e scelte chiare destinare a risolvere le angosce diffuse che genera il default nei Comuni, specialmente.

Gli oneri di urbanizzazione nel dissesto finanziario

Prevenzione prima di tutto e tanto impegno tutorio

Si eviti che il dissesto divenga, quindi, una trappola mortale. Al riguardo, il legislatore faccia il proprio mestiere, mettendo ordine alla disciplina, riscrivendola. In un siffatto percorso è suo dovere risolvere con tempestività il problema creato dagli amministratori incapaci e non farlo pesare alla collettività nel prosieguo liquidatorio, peraltro affidato spesso ai soliti alti burocrati pensionati di Stato in cerca di incarichi. Si faccia carico di un accompagnamento altamente professionalizzato, rendendosi attento e attivo custode dell'unità economico-sostanziale della Repubblica, partendo dalle componenti più cagionevoli e più malaticce.



Emergenzialità e soccorsi

Di certo, rimarrà il tema degli irrecuperabili. Qui, spetta alla politica la scelta, non facile ma inevitabile. Una strada potrebbe essere una perequazione mirata, una sorta di 118 finanziario da attribuire a chi ne ha bisogno nell'interesse di tutti.

Coinvolgere, in proposito, chi è attento costantemente al problema è un dovere necessario. Cominciamo con chi, nell'esercizio di un ruolo così difficile, dispensa pareri così coraggiosi e moraleggianti nel contempo come quello cui si è fatto riferimento.

Il PNRR e gli enti locali

di Enrico Caterini ed Ettore Jorio



Si serrano le fila, invero un po' intempestivamente, degli enti locali per programmare al meglio i 43 miliardi messi a loro disposizione dal PNRR (si veda NT plus EELL&Edilizia dell'11 luglio). Un investimento con ricaduta intergenerazionale che dovrà ridisegnare l'offerta dei servizi territoriali. Con questo, il sistema autonomistico locale dovrà impegnarsi per ridare al Paese l'immagine che merita, avendo lo stesso la grande importante opportunità di mettersi alla pari con la qualità dei servizi di prossimità che la gran parte dell'Europa occidentale garantisce alla propria cittadinanza. Un impegno improbo ma ineludibile, quello dei Comuni/Città metropolitane ma anche delle Province, ove gli stessi assumeranno l'onere di programmare, progettare e realizzare le ricchezze infrastrutturali da realizzare con il tesoro messo a disposizione dall'Unione Europea.

Anda, l'occasione è da non perdere

Questo è quanto occorre fare, senza se e senza ma. I problemi che si porranno, quanto a celerità, efficienza e puntualità realizzativa, riguardano la disparità organizzativa degli enti chiamati ad un siffatto gravoso ma entusiastico impegno, la condizione di disagio vissuta dagli enti locali del Mezzogiorno, l'esistenza dei comuni polvere e di quelli a bassa intensità demografica, per lo più ubicati nella solitudine geografica, la consistenza degli organici ridotta all'osso, la frequente esistenza di enti locali dissestati o in predissesto.

Una somma di concause che metterà a dura prova gli enti interessati sin dalla fase della programmazione che, si badi bene, dovrà ben sposare le opzioni urbanistiche necessarie, le condizioni esistenti dei trasporti anche locali, indispensabili per il buon uso degli investimenti PNRR, le eventuali compartecipazioni agli stessi, le condizioni economico-finanziarie che si renderanno necessarie per garantire gli esercizi annuali cui sarà accollato il funzionamento degli investimenti strutturali, prioritariamente riferiti al bisogno di nuovo personale.

Il PNRR e gli enti locali**Un sistema disarmato che deve reagire**

A ben vedere, un gran lavoro da farsi ma in una condizione non propriamente ottimale, atteso che moltissimi comuni, principalmente quelli minori, sono sprovvisti delle professionalità necessarie, delle esperienze utili e di organici e tecnologie sufficienti. Tutto questo farà correre il verosimile rischio che a godere dei finanziamenti in modo più utile saranno le Città metropolitane e le grandi/medie città, con i piccoli comuni che resteranno al palo, anche perché non in grado di programmare oltre il proprio naso, per propria consolidata abitudine. Questo sarebbe un evento catastrofico per migliaia di comuni italiani, che perderanno così l'occasione di "rifarsi una vita" degna di trattenere i giovani sul proprio territorio perché divenuti capaci di assicurare loro un futuro.



Un gap organizzativo-strutturale che necessita colmare e nel tempo giusto, intendendo per tale offrire una celere soluzione per ben approfittare di quello residuo per assicurarsi al meglio la disponibilità dei finanziamenti PNRR. Il tempo è fin troppo breve per approfittare di costruire una macchina tecnico-amministrativa capace di sopperire alle manchevolezze diffuse entro i lassi temporali utili per fare propri, entro fine anno, gli anzidetti fondi di 43 miliardi, programmandone gli investimenti. Non solo. Per progettare le opere, per metterle a terra, bene e nei tempi assegnati, per effettuare i controlli necessari, per inaugurarli e metterli a godimento pubblico. Un lavoro impossibile da perfezionare nella puntualità, in favore del quale sarebbe occorso impegnarsi da tempo e con le dovute accortezze, soprattutto quelle che avrebbero dovuto assicurare un impegno di insieme organico di più enti locali funzionale a generare opere di utilità comune.

La logica che andava perseguita sarebbe stata quella dell'area vasta di scopo da costituire ad hoc mettendo in gioco le capacità di tutti, la creatività di ciascuno, le professionalità possedute, le organizzazioni amministrative disponibili, gli strumenti di programmazione, sia urbanistici che dei trasporti locali, opportunamente adeguati alle esigenze onde evitare contraddizioni e generare indispensabili sinergie.

Tutto questo è mancato, a causa del solito vizio italiano di supporre una disponibilità eccessiva del tempo utile sottovalutando la quantità e la qualità dell'impegno occorrente per fare proprie le risorse da spendere. Il PNRR è stato ben festeggiato come evento ma non compreso come portata e adempimenti.

Si è come al solito supposto di arrivare comunque in tempo a (ri)proporre quanto posseduto

Il PNRR e gli enti locali

“in casa” ovvero a “programmare” senza la necessaria ragionevolezza e consapevolezza di quanto necessario per superare i divari economico-patrimoniali e le frammentazioni, anche culturali, che dividono il Paese in segmenti più numerosi rispetto ai tradizionali nord-centro-sud. Un errore di ipotesi, questo, fatto altresì dal Governo, riproponendo progetti di annata risalenti all’epoca di Tremonti ministro dell’economia, accentuatosi nel sistema infra-statale con Città metropolitane, province e comuni in panne, sia di idee che sul piano organizzativo.

Il PNRR c’è, le scadenze pure e il tempo utile è poco! La soluzione va ricercata, chiamando a raccolta tutto il possibile. Facendo buon uso delle continue sollecitazioni del sottosegretario Roberto Garofoli (si veda NT plus EELL&Edilizia del 27 maggio), rappresentate nel corso della relazione al Governo del 26 maggio scorso, e della ministra Gelmini al festival di Trento (si veda NT plus EELL&Edilizia del 5 giugno), che ha testualmente affermato che “senza la condivisione con le Regioni il Pnrr non si riesce ad attuare”.



Lo strumento ideale per tutti, specie per i piccoli Comuni

Ebbene, il contratto di rete - coraggiosamente adattato come disciplina alla circostanza - sembrerebbe la soluzione, delineato ovviamente in un apposito programma di rete, declinato su misura per l’accesso ai fondi del Pnrr. Uno strumento negoziale eccezionalmente perfezionato tra pubbliche amministrazioni ed esteso a soggetti terzi specializzati nei settori interessati con avente ad oggetto le collaborazioni delle istituzioni territoriali coinvolte e a causa le prestazioni di insieme finalizzate alla concretizzazione del bene programmato e realizzato con i fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza, altrimenti impossibile a materializzarsi (si veda NT plus EELL&Edilizia del 13 luglio).

Certo, per realizzarlo necessiterà tanta creatività nel sistematizzarlo, disponibilità istituzionale a dividerlo, dissolvimento delle resistenze solite e frenanti e, infine, tanto approfondimento giuridico. Certamente, ne avrebbe favorito il ricorso indiscusso l’approvazione di una norma statale che estendesse esplicitamente la possibilità di perfezionamento degli enti pubblici al fine di realizzare una rete di servizi e di interscambiabilità delle risorse umane necessarie a realizzare una accurata progettazione, realizzazione e controllo delle opere PNRR. Ne sarebbe valsa la pena, visto anche il proliferare di decreti legge freneticamente convertiti.

Il PNRR e gli enti locali

Così non è stato, ma che potrebbe ancora essere con un decreto legge che non sarebbe affatto di troppo.



Una forzatura non di troppo

Rimanendo così le cose, si suppone tuttavia che la strada sia, comunque, praticabile con qualche sforzo generosamente interpretativo. Se non lo si fa ora, mai. Ciò soprattutto allo scopo di riuscire, inserendo l'ente Regione - quale arbitro istituzionale di ogni contratto di rete, concluso per area vasta realizzativa - a coordinarne le attività relative. Insomma una grande macchina con una potenza enorme assicurata dai cavalli vapore riuniti in un unico motore destinato a formare, nel loro insieme, tutte le migliori risorse professionali distribuite nelle varie istituzioni locali, evitando di lasciarle a lavorare da sole nell'impossibile e di metterle insieme per un traguardo possibile.

L'autorizzazione del Ministero per la nomina dei Segretari di fascia "C" in comuni di classe III fino a 5.000 abitanti: presupposti e disciplina

di Amedeo Scarsella



1. Premessa

Nel 2022 e 2023 verranno iscritti all'Albo dei Segretari comunali e provinciali circa 1.000 nuovi vincitori di concorso. Di sicuro si sta modificando positivamente una situazione divenuta ormai insostenibile, probabilmente si stanno ponendo le basi per una forte innovazione nel mondo degli enti locali¹.

La carenza di segretari comunali costituisce al momento una delle maggiori criticità per il funzionamento degli enti locali, soprattutto quelli di ridotte dimensioni ed in alcune aree del paese.

Il Ministero dell'Interno ha pubblicato in data 28 giugno il seguente comunicato:

"A conclusione delle procedure della sessione ordinaria del sesto corso concorso d'accesso alla carriera di segretario comunale "Co.A 6", il prossimo 1° luglio si procederà all'iscrizione all'Albo nazionale dei segretari comunali e provinciali di 286 nuovi segretari che hanno conseguito l'abilitazione richiesta per l'iscrizione nella fascia professionale iniziale (Fascia "C")."

¹ Per le implicazioni derivanti per gli enti locali da una così massiccia immissione di segretari comunali sia consentito il rinvio ad A. Scarsella, *Al via l'immissione di nuovi segretari comunali nell'Albo: le sfide aperte per gli Enti locali*, La Gazzetta degli enti locali (in internet: <https://www.lagazzettadeglientilocali.it/al-via-limmissione-di-nuovi-segretari-comunali-nellalbo-le-sfide-aperte-per-gli-enti-locali.html>).

L'autorizzazione del Ministero per la nomina dei Segretari di fascia "C" in comuni di classe III fino a 5.000 abitanti: presupposti e disciplina

A questi, si aggiungeranno, agli inizi dell'autunno prossimo, ulteriori 223 nuovi segretari, non appena terminato il semestre di formazione che attualmente frequentano.

Si comunica, inoltre, che sempre il 1° luglio prossimo sarà pubblicata sul sito dell'Albo segretari all'indirizzo <https://albosegretari.interno.gov.it> la banca dati dei quesiti per le prove preselettive del concorso pubblico per l'ammissione di 448 borsisti al corso-concorso "Co.A 2021" finalizzato al conseguimento dell'abilitazione richiesta per l'iscrizione di 345 Segretari comunali nella fascia iniziale (Fascia "C") dell'Albo. Si ricorda che le suddette prove preselettive si svolgeranno il 20 luglio 2022".

Il legislatore è intervenuto con una disposizione temporanea di carattere eccezionale per consentire ai segretari di fascia "C", quindi di prima nomina, di poter ricoprire sedi di segreteria anche nei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti e fino a 5.000 abitanti.



2. La norma contenuta del D.L. Sostegni ter

L'articolo 12-bis del D.L. n. 4/2022, come conv. con L. n. 25/2022, contiene disposizioni relative ai segretari comunali e provinciali, per la durata del Piano nazionale di ripresa e resilienza (quindi fino al 2026), incidendo su:

- le future procedure di programmazione delle assunzioni (*"Le assunzioni di segretari comunali e provinciali possono essere autorizzate per un numero di unità pari al 120 per cento delle cessazioni dal servizio nel corso dell'anno precedente"*); in base alla disciplina precedente le assunzioni potevano essere autorizzate facendo riferimento al 100 per cento delle cessazioni;
- i futuri concorsi (con decorrenza dal 2023) introducendo le seguenti innovazioni:
 - *"Il corso-concorso di formazione avrà la durata di quattro mesi ed è seguito da un tirocinio pratico di quattro mesi presso uno o più Comuni"*; in base alla disciplina previgente erano previsti sei mesi di durata del corso-concorso di formazione e due mesi di durata del tirocinio pratico presso uno o più comuni. Non cambia, quindi, il periodo di otto mesi di complessiva durata del corso-concorso e del tirocinio pratico;
 - *"una quota pari al 50 per cento dei posti del concorso pubblico - concorso pubblico per esami bandito, ai sensi del comma 3 dell'articolo 13 del regolamento di cui al d.P.R. n. 465 del 1997 - per accedere al corso-concorso"*

L'autorizzazione del Ministero per la nomina dei Segretari di fascia "C" in comuni di classe III fino a 5.000 abitanti: presupposti e disciplina

di formazione può essere riservata ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, in possesso dei titoli di studio previsti per l'accesso alla carriera dei segretari comunali e provinciali (ossia laurea in giurisprudenza, economia e commercio o scienze politiche) ed aventi un'anzianità di servizio di almeno cinque anni in posizioni funzionali per l'accesso alle quali sia previsto il possesso dei medesimi titoli di studio"; nella disciplina previgente la quota di riserva era del 30 per cento.

- gli incarichi che possono essere conferiti ai segretari di prima fascia, in quanto i segretari iscritti nella fascia iniziale (fascia C) possono essere nominati in enti della fascia superiore, fino a 5.000 abitanti, ricorrendo i seguenti presupposti:
 - in caso di vacanza della sede e qualora la procedura di pubblicizzazione sia andata deserta;
 - il sindaco sia stato autorizzato dal Ministero dell'Interno ad avvalersi di tale facoltà eccezionale (i criteri e le modalità per il rilascio dell'autorizzazione sono contenuti nel decreto del Ministro dell'Interno del 29 aprile 2022);
 - per un periodo massimo di sei mesi, prorogabile fino a dodici.

Nel presente articolo si approfondirà il tema riguardante l'assegnazione dei segretari comunali di fascia "C" dei comuni con popolazione tra 3.000 e 5.000 abitanti, in quanto costituisce la parte della norma di immediato impatto per gli enti locali. Si darà conto anche delle previsioni contenute nel Decreto del Ministero dell'Interno del 29 aprile 2022 recante la "Disciplina per l'attribuzione ai segretari comunali di fascia «C» della titolarità in sedi singole o convenzionate tra i 3001 e i 5000 abitanti", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.143 del 21 giugno 2022.

**3. La vacanza della sede e la pubblicazione deserta**

La norma richiede per la sua applicazione che la sede di classe III, tra 3.000 e 5.000 abitanti sia vacante, quindi priva di titolare, e che quella sede vacante sia stata oggetto di pubblicizzazione andata deserta.

Il decreto del Ministero dell'Interno del 29 aprile 2022 precisa che l'autorizzazione a nominare, in qualità di titolare, un segretario iscritto nella fascia professionale "C" può essere richiesta *"qualora la procedura di pubblicizzazione della sede, effettuata nei centoventi giorni precedenti all'istanza, sia andata deserta"*.

Dalla disposizione quindi appare evidente che, affinché possa essere concessa l'autorizzazione in deroga, è necessario che ricorrano contemporaneamente i seguenti requisiti:

L'autorizzazione del Ministero per la nomina dei Segretari di fascia "C" in comuni di classe III fino a 5.000 abitanti: presupposti e disciplina

- sede vacante;
- pubblicazione della sede nei 120 giorni antecedenti alla richiesta di autorizzazione;
- nessun segretario di fascia "B" abbia manifestato la disponibilità ad essere nominato².

Ne deriva che anche l'assenza di uno solo dei citati presupposti fa venir meno la possibilità di ottenere l'autorizzazione da parte del Ministero dell'Interno.

4. L'autorizzazione alla nomina in deroga

Secondo quanto previsto dall'art. 2 del decreto del Ministero dell'Interno del 29 aprile 2022 *"Il segretario da nominare ai sensi del comma 1 è individuato dal sindaco, previo consenso dell'interessato, anche senza ulteriore pubblicizzazione, tra i segretari iscritti all'albo nella fascia professionale "C." Alla richiesta è allegata l'espressa dichiarazione del segretario di accettazione"*.



Dalla disposizione appare chiaro che il sindaco, ricorrendo i presupposti indicati nel precedente paragrafo 3, può inoltrare la richiesta di autorizzazione all'assegnazione in deroga di un segretario iscritto alla fascia professionale "C", allegando alla richiesta, sia l'individuazione del segretario sia l'espressa dichiarazione di accettazione della nomina da parte del segretario stesso. Il tutto può avvenire anche senza alcuna ulteriore pubblicizzazione ulteriore rispetto a quella effettuata nei 120 giorni precedenti della sede di segreteria di classe III.

Secondo quanto previsto dal comma 4 dell'art. 2 del decreto del Ministero dell'Interno del 29 aprile 2022 *"Il Ministero dell'interno autorizza la titolarità della sede per un periodo massimo di sei mesi, prorogabile fino a dodici, previa motivata richiesta del sindaco"*. Dal testo appare

² Nella relazione illustrativa al DM è precisato che si intende per pubblicizzazione *deserta* "quella in riferimento alla quale nessun segretario iscritto nella fascia professionale B - abilitato a svolgere le funzioni segretari nei comuni tra 3.001 e 65.000 abitanti - ha presentato la propria candidatura". In presenza anche solo di una candidatura di un segretario di fascia B, il Sindaco potrà non nominarlo ma non potrà applicare il regime della cd. nomina in deroga. Ciò sarà possibile solo a seguito di un'ulteriore pubblicizzazione, qualora quest'ultima vada deserta (così F. Bonanata, FAQ con risposte ai quesiti più frequenti sulla presa in servizio dei nuovi segretari comunali, in Newsletter d'autore, supplemento quindicinale alla Gazzetta degli enti locali, 13 luglio 2022)

L'autorizzazione del Ministero per la nomina dei Segretari di fascia "C" in comuni di classe III fino a 5.000 abitanti: presupposti e disciplina

evidente che l'autorizzazione può essere concessa inizialmente per un periodo massimo di sei mesi e rinnovata per ulteriori sei mesi a seguito di presentazione di nuova "motivata" richiesta da parte del sindaco.

Al termine degli eventuali dodici mesi al momento *"la normativa vigente non consente una nomina in deroga presso la stessa sede per un periodo superiore a 12 mesi (sei mesi iniziali prorogati di ulteriori sei mesi). La relazione illustrativa del DM precisa a tal fine che un medesimo ente [rectius: una medesima sede] potrà essere autorizzata all'applicazione dell'istituto della nomina in deroga anche nei confronti di più segretari, purché nel limite dei 12 mesi complessivi per ciascun soggetto"*³.

Il comma 5 dell'art. 2 del decreto del Ministero dell'Interno del 29 aprile 2022, in caso di sede convenzionata, richiede, ai fini di autorizzare la nomina e la proroga dell'incarico in deroga, che *"i comuni aderenti ad una convenzione di segreteria si impegnano a garantire la continuità della relativa sede unificata, come accettata dal segretario, per il corrispondente periodo"*. La norma introduce quindi un vincolo di durata minima della convenzione di segreteria, impedendo in un periodo antecedente di risolvere consensualmente o recedere unilateralmente dalla convenzione.



5. Il trattamento economico durante lo svolgimento dell'incarico ed al termine dello stesso

In applicazione dei principi previsti dall'art. 52, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001 e ferma restando la disciplina contrattuale vigente, al segretario incaricato ai sensi dell'art. 2 decreto del Ministero dell'Interno del 29 aprile 2022 è riconosciuta la retribuzione prevista per la sede superiore, limitatamente al periodo di effettiva titolarità.

La norma fa riferimento all'art. 52, comma 2, del D.Lgs. n. 165 del 2001, a norma del quale, per obiettive esigenze di servizio, il prestatore di lavoro può essere adibito a mansioni proprie della qualifica immediatamente superiore.

³ F. Bonanata, cit.

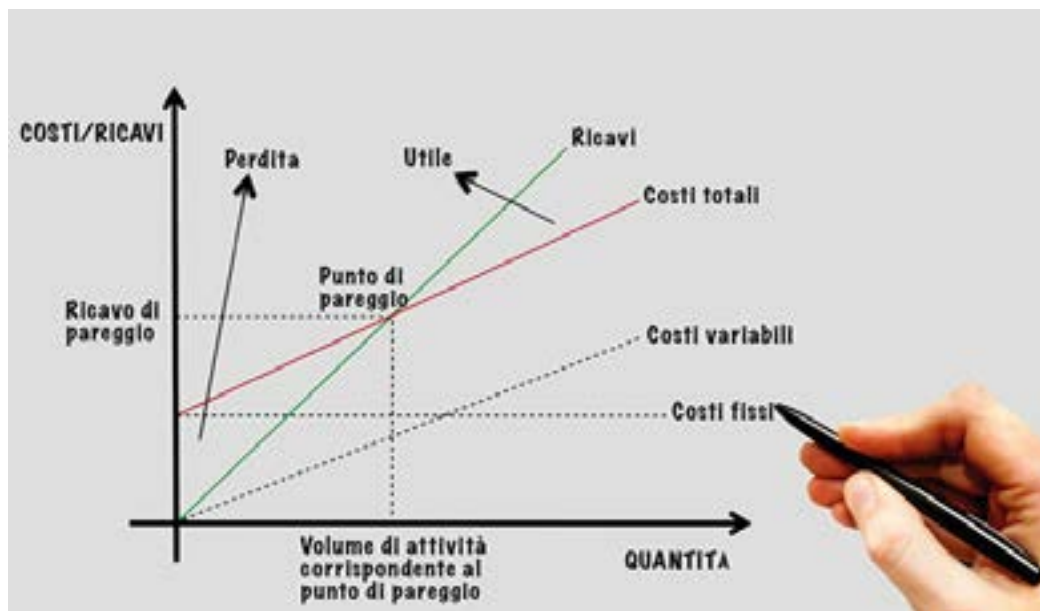
L'autorizzazione del Ministero per la nomina dei Segretari di fascia "C" in comuni di classe III fino a 5.000 abitanti: presupposti e disciplina

L'art. 3, comma 2 del decreto del Ministero dell'Interno del 29 aprile 2022 sancisce che *"Nel caso in cui il termine del periodo di incarico complessivamente autorizzato coincida con il termine di durata della relativa convenzione, il segretario, ultimato il predetto incarico, consegue la titolarità della sede del comune capofila, purché avente una popolazione non superiore a 3.000 abitanti, con attribuzione del trattamento economico previsto per tale sede"*.

L'art. 4, comma 1, del decreto del Ministero dell'Interno del 29 aprile 2022 dispone, poi, che *"Al termine del periodo di incarico autorizzato ai sensi del presente decreto, ove non consegua la titolarità di una sede avente una popolazione fino a 3.000 abitanti, il segretario è collocato in posizione di disponibilità ai sensi dell'art. 101 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267"*. Il successivo art. 5, comma 2, precisa che *"A seguito del collocamento in disponibilità ai sensi dell'art. 4, comma 1, al segretario è attribuito il trattamento economico previsto per gli enti aventi una popolazione fino a 3.000 abitanti"*.

Il riequilibrio di bilancio 2022 e la scadenza del 31 luglio

di Gennaro Cascone



Il primo semestre del 2022 è stato caratterizzato da una congiuntura economico decisamente sfavorevole agli enti locali che, come tutti del resto, sono stati catapultati loro malgrado in uno **scenario post-pandemico e bellico**, difficile da gestire con strumenti giuscontabili ordinari e notoriamente caratterizzato da basse entrate ed alte spese.

Mai come quest'anno, quindi, gli istituti del riequilibrio di bilancio e dell'assestamento generale, da adottare in Consiglio Comunale entro il prossimo 31 luglio, assumono una particolare rilevanza in termini di strategia finanziaria e di bilancio e di **mantenimento/ripristino dei precarissimi equilibri** messi a dura prova dall'assenza per il 2022 di "Fondone e fondini", dalla flessione delle entrate tributarie e patrimoniali, dal fortissimo rincaro delle utenze elettriche, del gas e dei combustibili, nonché dalle varie vicissitudini di contesto e di territorio.

Prima di analizzare però i predetti istituti del riequilibrio di bilancio e dell'assestamento generale occorre sottolineare, in via preliminare, che il mantenimento/ripristino degli equilibri di bilancio degli enti locali, in sede di previsione, gestione e rendicontazione, è assicurato dalla normativa segnatamente con:

-RIEQUILIBRIO (ART.193 TUEL): con la periodicità stabilita dal regolamento di contabilità armonizzata e almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, gli enti locali devono provvedere con deliberazione consiliare alla verifica del permanere (in termini di competenza, di cassa e dei residui) degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, devono provvedere immediatamente alla adozione di misure, provvedimenti e iniziative necessarie e correttive (ad esempio, operazioni tariffarie e tributarie o applicazione dell'avanzo di amministrazione o altri rimedi necessari), al fine del ripristino degli stessi, assicurando in tal modo il pareggio economico - finanziario e tutti gli altri equilibri;

-ASSESTAMENTO (ART.175, COMMA 8, TUEL): entro il 31 luglio di ogni anno va effettuata, poi, se necessario, una verifica in Consiglio Comunale di tutti gli stanziamenti di entrata e di

Il riequilibrio di bilancio 2022 e la scadenza del 31 luglio

spesa, compresi i fondi di riserva, il fondo di cassa, nonché gli altri fondi ed accantonamenti (FCDE, FGDC, fondo contenzioso, ecc.), al fine di assicurare il mantenimento degli equilibri di cui sopra.

I due momenti contabili del riequilibrio di bilancio e dell'assestamento generale, pur se temporalmente coincidenti, sono diversi nella sostanza e nelle modalità, nel senso che: **“il 31 luglio di ogni anno, le verifiche (obbligatorie) del permanere o del ripristino degli equilibri di bilancio precedono la successiva (eventuale) variazione di assestamento generale”**; in tal senso depone la novella di cui al punto 4.2 dell'Allegato 4/1 del D.Lgs. n.118/2011 di individuazione degli atti di programmazione degli enti locali.



Operativamente, tenendo conto anche delle proroghe di bilancio intervenute fino a oggi, le situazioni che si possono generare entro il prossimo 31/07/2022, sono le seguenti tre:

(1) il bilancio è in equilibrio e **non è necessario l'assestamento**; in questo caso l'ente entro il 31 luglio adotta il provvedimento consiliare di riequilibrio prendendo atto del permanere degli equilibri generali di bilancio (in termini di competenza, di cassa e dei residui), del rispetto del pareggio di bilancio, della riduzione tendenziale della spesa del personale e degli altri vincoli di finanza pubblica e locale e non adotta alcuna variazione di assestamento generale in quanto non necessaria; è il caso degli enti che hanno approvato o variato *il bilancio nei mesi di giugno o luglio*;

(2) il bilancio è in equilibrio **ma** è stata segnalata la necessità di assestamento; in questo caso la finalità è quella di adeguare gli stanziamenti di entrata e di uscita all'andamento della gestione, compresi i fondi di riserva, il fondo di cassa, gli altri fondi e accantonamenti e tenendo conto delle risultanze del controllo interno sulla gestione finanziaria, effettuato periodicamente dal Responsabile del Servizio Finanziario, nonché delle segnalazioni dei responsabili degli altri servizi, in ordine a maggiori/minori entrate ed a maggiori/minori spese; è il caso degli enti che hanno approvato il bilancio a fine 2021 o ad inizio 2022 e non lo hanno più ritoccato, *ragion per cui diviene necessaria una piccola manutenzione per arrivare indenni fino al 31 dicembre*;

(3) il bilancio non è in equilibrio e necessita di assestamento; in questo caso il Consiglio Comunale, entro 30 giorni, adotta: a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di

Il riequilibrio di bilancio 2022 e la scadenza del 31 luglio

amministrazione, uno squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui; b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194 del TUEL; c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità, nonché gli altri fondi e accantonamenti; d) le operazioni tariffarie e tributarie o di applicazione dell'avanzo di amministrazione o degli altri rimedi necessari per ripristinare gli equilibri; è il caso degli enti che anche nel 2022 si trovano in difficoltà finanziarie a causa di situazioni patologiche pregresse o indotte dalla congiuntura sfavorevole.



Concludendo, non va dimenticato che la mancata adozione, da parte dell'ente, del riequilibrio (ma non dell'assestamento) **è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del bilancio, con conseguente attivazione** della procedura dissolutiva di cui all'art.141, comma 2, del TUEL.

L'incompatibilità del revisore degli enti locali

di Massimo Venturato



Il revisore dell'ente locale non può accettare la nomina se risulta incompatibile ai sensi dell'art. 236 del D.Lgs. 267/2000 (TUEL). Il primo comma di detto articolo richiama le ipotesi di incompatibilità di cui al primo comma dell'articolo 2399 del codice civile che recita: "non possono essere eletti alla carica di sindaco e, se eletti, decadono dall'ufficio:

- a) coloro che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 2382;
- b) il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori della società, gli amministratori, il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori delle società da questa controllate, delle società che la controllano e di quelle sottoposte a comune controllo;
- c) coloro che sono legati alla società o alle società da questa controllate o alle società che la controllano o a quelle sottoposte a comune controllo da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza.

Dette prescrizioni normative sono considerate inderogabili e si differenziano da quelle derogabili come ad esempio il superamento del limite degli incarichi di cui all'art. 238 del TUEL, se il regolamento di contabilità dell'ente lo prevede.

Ma analizziamo i vari punti citati dalla norma.

Alla lettera a) si fa riferimento all'impossibilità di essere nominati, e se nominati si decade dall'incarico, nel caso in cui il nominato risulti interdetto, inabilitato, fallito, o che sia stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o l'incapacità ad esercitare uffici direttivi. Su questo punto non ci sono dubbi, in quanto se al momento della nomina il soggetto nominato risultava in una delle situazioni sopra elencate non era in grado fin dall'inizio di poter accettare la nomina. Qualora il Consiglio dell'ente lo avesse nominato a seguito di dichiarazione mendace dello stesso e scoprisse in seguito la sua condizione interdittiva, la nomina decadrebbe automaticamente al momento della conoscenza della situazione ostativa. Gli atti posti in essere rimarrebbero comunque validi ancorché potrebbe configurarsi un'ipotesi di illecito a carico di chi doveva porre in essere i controlli sulla

L'incompatibilità del revisore degli enti locali

veridicità delle dichiarazioni del nominato poi rivelatesi false. Ovviamente in capo al nominato incomberebbe il reato penale di falsa dichiarazione in atto pubblico.

Stessa considerazione nelle ipotesi di cui alla lettera b) del sopra citato articolo. rientrando nei casi di impossibilità a ricoprire la carica di revisore dell'ente locale risultando legato da vincolo matrimoniale o rapporto di parentela entro il quarto grado con uno o più componenti dell'organo esecutivo ma anche, estendendo l'interpretazione dell'articolo del codice civile, dell'organo esecutivo delle società partecipate e/o controllate dall'ente stesso.

Se nei primi due capoversi di cui alle lettere a) e b) non ci sono dubbi interpretativi, questi nascono nell'individuazione di tutti i casi previsti dalla lettera c) soprattutto quando l'articolo richiama le condizioni di incompatibilità derivante da "rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza".



Perché se nelle fattispecie citate quali rapporto di lavoro subordinato o di consulenza o di prestazione retribuita non ci sono dubbi sulla mancanza di indipendenza del revisore rispetto al soggetto controllato, detta indipendenza può venir meno anche in presenza di diverse fattispecie non citate specificatamente ma che rientrano nei casi di "altri rapporti di natura patrimoniale" sopra richiamati.

Ma quali potrebbero essere questi "altri rapporti"?

Risulta difficile fare un'elencazione dettagliata.

La ratio della norma su cui si basa il concetto di incompatibilità è che chi svolge il ruolo di revisore debba mantenere un profilo di terzietà e di indipendenza nei confronti del soggetto controllato ovvero dell'amministratore pubblico e ciò per evitare che la sua azione di controllo non sia inficiata da una sorta di conflitto di interesse derivante da un legame anche non apparente o giuridicamente rilevante, o da una situazione di co-interessenza, che possa indurre il revisore ad assumere un atteggiamento omissivo e/o permissivo di fronte a irregolarità nella gestione o negli atti posti in essere dal soggetto controllato.

Allo stesso modo si è espresso il Dipartimento di Finanza Locale del Ministero dell'Interno con la massima del 30 novembre 2021 la cui sintesi recita: "vi è l'esigenza di garantire l'indipendenza del revisore incaricato delle funzioni di controllo, in presenza di situazioni idonee a compromettere tale indipendenza, quando il controllore sia direttamente implicato nell'attività sulla quale dovrebbe, in seguito, esercitare dette funzioni di controllo". Nel parere si riscontra: "la ratio della norma risiede", come dice la Corte di Cassazione nella Sentenza n.11554 del 9 maggio 2008, "nell'esigenza di garantire l'indipendenza di colui che è incaricato delle funzioni

L'incompatibilità del revisore degli enti locali

di controllo, in presenza di situazioni idonee a compromettere tale indipendenza, quando il controllore sia direttamente implicato nell'attività sulla quale dovrebbe, in seguito, esercitare dette funzioni di controllo". Tale richiamo si riscontra anche nella raccolta dei "Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli enti locali" della Fondazione Nazionale Commercialisti.

L'indipendenza del revisore comporta due diversi profili: a) indipendenza mentale, da intendersi come l'atteggiamento intellettuale del revisore nel considerare solo gli elementi rilevanti per l'esercizio del suo incarico escludendo ogni fattore estraneo; b) indipendenza formale, da intendersi come la condizione oggettiva in base alla quale il revisore sia riconosciuto indipendente, vale a dire il fatto che il revisore non debba essere associato a situazioni o circostanze che siano di rilevanza tale da indurre un terzo ragionevole e informato a mettere in dubbio le capacità del revisore di svolgere l'incarico in modo obiettivo.



Può ad esempio rilevare che sussista un legame di co-interesse e quindi di incompatibilità tra due soggetti che pur non risultando soci o associati condividano spazi fisici operativi per lo svolgimento dell'attività professionale in modo che tra gli stessi si crei una sorta di interesse comune ancorché svolgano ruoli o funzioni contrapposti ovvero di amministratore e di revisore dello stesso ente locale?

Se il revisore dell'ente locale si trova nella condizione di non poter essere completamente libero da ogni condizionamento nell'esercizio delle sue funzioni in quanto legato da una sorta di condivisione nell'attività professionale con l'amministratore, si configura l'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 236 del D.Lgs. 267/2000.

Inoltre, a parere di chi scrive, in caso di giudizio sull'operato del revisore in presenza di un illecito da parte dell'amministratore, lo stesso revisore non potrà dimostrare la sua terzietà e indipendenza se di fatto era compromessa da una situazione di colleganza, anche se non giuridicamente evidente, con l'amministratore colpevole, con l'aggravante che il revisore ne era consapevole e che ha continuato ugualmente a ricoprire detto ruolo, anziché dimettersi permettendo che un altro soggetto potesse esercitare l'azione di controllo al suo posto, quasi a favorire il compimento dell'atto illecito da parte dell'amministratore stesso.

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019(e degli altri precedenti pronunciamenti) della Corte Costituzionale.

di **Rosario Scalia**



Premessa

Con la sentenza n. 159 del 25 giugno 2019, la Corte Costituzionale non ha mancato di rimarcare la sussistenza di una serie di differenziazioni (sempre esistite, peraltro) che sono rinvenibili nella vigente disciplina del lavoro pubblico rispetto a quella propria del lavoro privato.

In sostanza, nell'ordinamento nazionale ci troviamo di fronte soltanto a un fenomeno -per così dire - di tendenziale "avvicinamento" tra le due discipline, ma non certo a una loro equiparazione.

E ciò in quanto il Legislatore nazionale ha inteso riservare a sé una sfera di intervento normativo che mira a salvaguardare la "specificità" del complesso dei doveri e dei diritti che ha il lavoratore pubblico rispetto a quelli che risultano intestati a colui che si presenta come un lavoratore alle

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

dipendenze del “privato”.

Da qui la necessità di accendere un “focus” su tale aspetto, che non è in alcun modo da sottovalutare per l’incidenza che alcune scelte fatte hanno (o, *rectius*, avrebbero dovuto avere) sulla giusta declinazione del principio del “buon andamento” (art. 97 Cost) nel contesto delle strutture pubbliche (organizzazioni) e delle funzioni che ad esse risultano intestate pur sempre dalla legge. Tanto da rendere necessario, nel tempo, un ripensamento anche profondo sulle scelte fatte; ma mai su quella esigenza di dover fissare dei limiti al comportamento dell’operatore pubblico, limiti che, nel campo del diritto penale, sono identificati con l’abuso d’ufficio, la cui struttura è stata più volte rimaneggiata (da ultimo, si veda la sent.n.26625/2022 della Suprema Corte di Cassazione, Sez.VI pen.) e, nel campo del diritto amministrativo, con il vizio dell’eccesso di potere; quest’ultimo molto spesso rinvenibile nel provvedimento o atto di cui il cittadino lamenta la non conformità a legge ma senza essere in grado di difendersi da esso né, tantomeno, di vedere punito chi, per negligenza o voluta premeditazione, abbia inteso violare la legge.



Infatti, nell’auspicata (da molti) ricerca di dare certezza all’operato del potere pubblico (dal 2005), lo si rende sottratto a qualsiasi responsabilità assumendo lo spirare del tempo come criterio che rende produttivo di effetti anche un provvedimento illegittimo.

C’è anche da dire, o, che quand’anche un privato – chiamato a ricoprire un incarico pubblico – agisce in violazione di questi due principi, il suo operato viene ad essere “giudicato”, nel senso di “apprezzato”, secondo tali parametri. E si può affermare che tale equiparazione si presenta giustificata dal fatto che esso agisce per conto di un decisore pubblico.

Ciò che conta, qui, è la ricognizione di quegli aspetti (istituti) che – recuperati dal “privato”, in quanto ritenuto più efficiente ed economico del “pubblico”, - avrebbero dovuto avere come naturale conseguenza (!) il miglioramento progressivo delle attività intestate alle istituzioni pubbliche (o ad esse, come si è accennato, equiparabili).

Facciamo un esempio.

Dalla c.d. “privatizzazione” del rapporto di lavoro, nel lontano 1993, dei dipendenti dalle pubbliche istituzioni sarebbero dovuti derivare dei benefici per alcuni soggetti: il primo, la

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

certezza dei tempi nella conclusione della procedura di rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro (per i lavoratori); il secondo, l'accertamento dell'effettivo rendimento quotidiano di ciascun operatore nella convinzione che un maggiore impegno si sarebbe potuto richiedere potendosi fare leva, tra l'altro, su un sistema retributivo premiante previsto a tal fine (per il datore di lavoro, alias per il capo dell'ufficio).

A ridosso sempre del 1993, la modifica apportata all'art. 3, c. 1 e 2 del dlgs. n. 29/93 (nel senso della cancellazione dei "dirigenti" dal novero dei soggetti sottoposti a una legislazione pubblicistica con un semplice tratto di penna), ha consentito al decisore politico – a qualsiasi livello di governo – di decidere sull'entità della retribuzione annua percepibile dai c.d. "estranei all'amministrazione", il cui numero – da scegliere in termini percentuali fissi rispetto alla pianta organica della dirigenza – veniva incredibilmente, senza alcuna ragionevolezza, ampliato.

Così si sono venuti a determinare due effetti perversi, ma non si sa se anche indesiderati: la disaffezione dei dirigenti di carriera (in quanto vincitori di selezioni pubbliche) nei riguardi del loro stesso ruolo, a fronte delle scelte fatte dal decisore politico ricadenti su "esterni" poco qualificati e, di conseguenza, restii a sottoporsi al giudizio di organismi previsti "ad hoc", quali erano (e sono) i Nuclei di valutazione o Organismi Indipendenti di Valutazione (OIV, in sigla).



Tanto è vero che per anni, la scelta dei membri di tali organismi (anche monocratici) è ricaduta su "pseudo-tecnici" che solo apparentemente hanno dato prova di conoscere il funzionamento degli apparati. Infatti, da tali componenti (la cui professionalità si è dimostrata sia eterogenea che fantasiosa dopo la istituzione dell'albo presso il Dipartimento della Funzione Pubblica) non sono mai venute osservazioni o rilievi capaci di far conseguire una migliore produttività agli operatori e, di conseguenza, di assicurare una maggiore soddisfazione, nella resa del servizio, per i cittadini-utenti.

L'altro effetto negativo è stato riscontrato tra i dipendenti, per i quali la retribuzione "esagerata" (nel senso, fuori misura in quanto non legata ad alcun criterio o parametro ragionevoli) corrisposta ai dirigenti "esterni" (recuperati dal settore privato in crisi profonda) costituiva uno strappo eticamente inaccettabile al sistema retributivo esistente, fondato sulla regola del "rapporto 1/4" tra l'operatore di livello più basso e l'operatore di livello più alto (posizionato al vertice dell'organizzazione).

Siffatto sistema retributivo non avrebbe potuto essere "tollerato" all'interno del settore privato (aziende) in quanto non legato ad un dato economico certo, quello dell'entità del profitto (ricavi

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

effettivi) acquisito anno dopo anno (e, quindi, variabile). E, infatti, non lo è.

Lasciando sullo sfondo queste “novità” (contrabbandate, a torto, come innovazioni) che alcuni studiosi di organizzazione del lavoro hanno incluso nelle “anomalie” di cui il sistema delle istituzioni pubbliche continua ad essere affetto, occorre “ripassare” le soluzioni che il Giudice delle leggi ha ritenuto di dover prendere nel corso di questo ventennio.

Si tratta di un “ripasso” quanto mai utile. Ed è un ripasso che individua i limiti che il Legislatore – nella sua smania di voler rendere felici alcuni portatori di interesse (in particolare, i decisori politici in quanto abilitati dall’art.19 del d.lgs. n.165/2001 a scegliere (rectius, nominare) i dirigenti – e questo va detto esplicitamente - sulla base del criterio dell’intuitu personae) – ha inteso introdurre, dimenticandosi volutamente di far svolgere ai propri Uffici Legislativi la valutazione “ex ante” a ogni provvedimento legislativo che si sarebbe approvato (in quanto oggetto di successiva implementazione da parte delle burocrazie), cui dovrebbe seguire una valutazione “ex post”, svolta da un controllore indipendente esterno, quale è la Corte dei conti nella configurazione ultima fornita dalla Corte Costituzionale dopo l’abrogazione degli art.125 e 130 della Costituzione(2001).



1.Il punto di vista del Giudice remittente: le illegittimità (supposte) della legge

Per avvalorare la tesi della non manifesta infondatezza delle questioni proposte, il” giudice a quo”,cioè quello che si è rivolto alla Corte Costituzionale, muove dal rilievo che «il trattamento per la cessazione del rapporto di lavoro» si configura come retribuzione, seppure differita, e che esso consente al lavoratore di fare fronte alle «principali necessità di vita» e agli impegni finanziari già assunti.

La disciplina su cui si nutrono, quindi, dubbi di incostituzionalità, nel prevedere «una corresponsione dilazionata e rateale del trattamento di fine rapporto» per i soli dipendenti delle pubbliche amministrazioni, contravverrebbe al principio di parità di trattamento (art. 3 Cost.).

Il trattamento deteriore che, in tal modo, viene riservato ai dipendenti pubblici, infatti, non potrebbe rinvenire alcuna ragionevole giustificazione nella specialità del rapporto di lavoro pubblico.

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

Secondo il Giudice remittente, la disciplina in esame contrasterebbe, poi, con altro articolo della Costituzione, con l'art. 36 Cost., che tutela il diritto del lavoratore di percepire una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto, idonea «a garantire al lavoratore una utilità congrua rispetto al valore professionale dell'attività prestata». Un pagamento dilazionato comprometterebbe, in sostanza, l'adeguatezza stessa della retribuzione.

Il Legislatore, in violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), avrebbe bilanciato in modo arbitrario, inoltre, il «diritto tutelato dall'art. 36 Cost. con l'interesse collettivo al contenimento della spesa pubblica».

Il Giudice a quo, che pure reputa legittime le restrizioni generali, destinate a operare, in una dimensione solidaristica e in un ciclo pluriennale, per l'intero comparto pubblico, osserva come l'intervento del Legislatore dovrebbe fondarsi sulla «particolare gravità della situazione economica e finanziaria del momento» e collocarsi «in un disegno organico improntato a una dimensione programmatica». Naturalmente, si tratta di un auspicio richiedendosi alla classe politica di avere una visione diversa del futuro.



Nel caso di specie, il giudice a quo – mentre espone il suo punto di vista - denuncia una «protrazione, in via permanente, della dilazione e dello scaglionamento» dei trattamenti di fine servizio, che rischierebbe di «oscurare il criterio di proporzionalità della retribuzione, riferito alla quantità e alla qualità del lavoro svolto».

Si argomenta, infatti, che per i «soli dipendenti in rapporto di pubblico impiego», senza alcuna giustificazione apprezzabile (sic!) si dilaterrebbero i tempi di erogazione del trattamento di fine servizio, con evidente disparità di trattamento rispetto ai lavoratori privati. Nella comparazione tra lo status del dipendente pubblico e quello del dipendente privato, sarebbe il primo ad essere chiamato a sacrificare il suo progetto di vita.

Il pagamento in ritardo dei trattamenti di fine servizio, che costituiscono retribuzione differita, si porrebbe in contrasto, a ben riflettere, anche con il principio di proporzionalità della retribuzione, sancito dall'art. 36 Cost..

Ad avviso del richiamato Giudice remittente, l'esigenza di contenimento della spesa pubblica potrebbe giustificare un intervento avente i caratteri della temporaneità (ma è ragionevole

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

pensare che così vada l'economia?) e che risultasse legato a una situazione di «emergenza contabile», e non già una misura definitiva, che, in mancanza di ogni meccanismo compensativo (difficilmente rintracciabile tra gli strumenti in dotazione alla classe politica) «determina una perdita patrimoniale certa».

Peraltro, il differimento disposto dalle previsioni censurate si tradurrebbe in un mero rinvio della spesa, che svilirebbe «la capacità autoorganizzativa» dell'amministrazione datrice di lavoro e lederebbe l'affidamento «del pubblico dipendente nell'ordinario sviluppo economico della carriera, comprensivo del trattamento collegato alla cessazione del rapporto di impiego».



2. Il punto di vista dell'Avvocatura Generale dello Stato

L'Avvocatura generale dello Stato, nell'esporre le sue considerazioni a pro della scelta legislativa effettuata, si è limitata ad osservare, come anche nel caso di specie, il sacrificio imposto ai dipendenti pubblici sarebbe improntato alla solidarietà previdenziale, in quanto concorrerebbe a «finanziare gli oneri del sistema previdenziale, peraltro in un contesto di grave crisi del sistema stesso», e sarebbe rispettoso del principio di proporzionalità, alla luce della sua incidenza «sui trattamenti più elevati».

Pertanto, essa conclude che non sussisterebbe la denunciata violazione degli artt. 3 e 36 Cost.

D'altra parte, la stessa Avvocatura erariale che assume, dinanzi alla Corte Costituzionale, la difesa del Governo e del Parlamento nazionale, osserva come il trattamento di fine servizio, gestito e liquidato dall'INPS e finanziato con un contributo previdenziale obbligatorio, non potrebbe essere equiparato al trattamento di fine rapporto disciplinato dall'art. 2120 del codice civile e sarebbe comunque – rispetto a quest'ultimo – più vantaggioso.

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

Così che il differimento dell'erogazione delle indennità di buonuscita e di altre indennità analoghe non pregiudicherebbe la garanzia sancita dall'art. 36 Cost., in quanto le indennità spettanti ai dipendenti pubblici non sarebbero negate o decurtate, ma soltanto, e soltanto in parte, differite mediante un meccanismo che «privilegia i soggetti con importi di prestazione più bassi».

Tale meccanismo, destinato a operare per tutti i dipendenti pubblici e ispirato a «esigenze di solidarietà sociale», sarebbe volto «a fronteggiare la grave situazione di crisi della finanza pubblica insorta nella recente fase del processo di integrazione europea».



Non si ravviserebbe, inoltre, alcuna ingiustificata disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e dipendenti privati. E' su questo tema - quello della incomparabilità - che si farà forte la Corte Costituzionale per ritenere non accoglibili le rimostranze portate alla sua valutazione, al suo giudizio.

La disciplina applicabile ai due settori sarebbe, difatti, eterogenea e, con riguardo al lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, si apprezzerebbero inderogabili esigenze di equilibrio finanziario, estranee all'ambito del lavoro privato.

Peraltro, i trattamenti di fine servizio dei dipendenti pubblici, quanto a criteri di computo e a modalità di finanziamento, presenterebbero peculiarità tali da renderli incomparabili «rispetto agli omologhi istituti prettamente privatistici».

3. Il punto di vista dell'INPS, erogatore della indennità di buonuscita

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

L'INPS, a sua volta, nelle vesti di Istituzione chiamata in causa dinanzi al Giudice delle leggi, ha ribadito le differenze che permangono tra l'indennità di buonuscita e il trattamento di fine rapporto regolato dall'art. 2120 cod. civ., differenze che si riscontrerebbero anche per il trattamento di fine rapporto disciplinato in ambito pubblicistico dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999 (Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti).

Inoltre, il carattere più vantaggioso dell'indennità di buonuscita escluderebbe l'irragionevolezza della scelta di differirne la liquidazione, quando la cessazione del rapporto di lavoro non avvenga per inabilità o decesso.



L'INPS ha soggiunto che le previsioni censurate si collocano in un articolato insieme di misure, volte a ridurre la spesa corrente dell'intero settore pubblico, e sono ispirate alla solidarietà previdenziale. Infatti, c'è da richiamare l'attenzione su un fatto, cioè che i lavoratori in servizio, in virtù di un sistema a ripartizione, finanzierebbero «il pagamento del trattamento di fine servizio per coloro che vengono collocati a riposo», in una prospettiva di «mutualità intergenerazionale». Termine questo che, oramai, fa rima con l'altro assai simile di < solidarietà intergenerazionale > (sent.n.173/2016) che si presenta come derivazione diretta degli articoli 2 e 28 Cost.. Ed è la prima volta che il Giudice delle leggi afferma un principio di solidarietà (responsabilità) fra le generazioni in un'ottica di giustizia redistributiva. Si tratta di una nuova concezione circolare dei diritti e dei doveri degli uomini che vivono in comunità, e che si sviluppa diacronicamente coinvolgendo soggetti di generazioni diverse. Il che impegna gli studiosi di diritto costituzionale a una lettura integrata degli articoli 38,81 e 97 della Carta costituzionale, senza avere alcun dato certo sull'impatto che la legge abbia avuto sulla situazione della comunità.

L'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, secondo la prospettiva esposta dall'INPS, implicherebbe per le casse dell'Istituto, già chiamato a fronteggiare la complessa successione all'Istituto nazionale di previdenza e assistenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), un onere oltremodo gravoso.

L'INPS, difatti, dovrebbe farsi carico del pagamento immediato di tutte le cessazioni per pensionamento anticipato intervenute nel 2017 e nel 2018, dell'integrazione degli importi relativi alle cessazioni del 2017 e del 2018 e del pagamento di tutte le rate non ancora corrisposte, destinate a scadere nel 2019 e nel 2021.

Sulla base di tali rilievi, l'INPS conclude che le disposizioni censurate attuano «un corretto bilanciamento tra le esigenze finanziarie dello Stato e, in particolare, dell'Ente previdenziale e

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

il diritto ad una tutela previdenziale adeguata del dipendente pubblico, al fine di realizzare quel risparmio di spesa richiesto al nostro Paese dagli impegni assunti in sede comunitaria».

Così ragionando è evidente che si dà la colpa della insorgenza di tali restrizioni a un soggetto istituzionale estraneo, all'Europa, cioè a una entità giuridica che appare astratta. E che si accusa di essere la generatrice di un male, quello del debito eccessivo, di cui risulta affetto il bilancio dello Stato.



4.La normativa impugnata e la disciplina ivi contenuta

L'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 ha fissato i termini per la liquidazione dei «trattamenti di fine servizio, comunque denominati», spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, oggi definite dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), e al personale in regime di diritto pubblico di cui all'art. 3, commi 1 e 2, dello stesso d.lgs..

Alla liquidazione l'ente erogatore provvede «decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro». All'effettiva corresponsione si deve dar corso «entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi».

Al differimento della liquidazione dei trattamenti di fine servizio si affiancano le disposizioni in tema di pagamento rateale, introdotte dall'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 con l'obiettivo di concorrere «al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica previsti dall'Aggiornamento del programma di stabilità e crescita».

L'originaria scansione dei pagamenti, modulata in una rata annuale per le indennità di fine servizio fino a 90.000,00 euro, in due rate annuali per le indennità oltre i 90.000,00 e fino ai

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

150.000,00 e in tre rate annuali per le indennità pari o superiori a 150.000,00 euro, sempre al lordo delle trattenute fiscali, è stata modificata dall'art. 1, comma 484, lettera a), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)».

Per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, «come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196», l'indennità di buonuscita, l'indennità premio di servizio, il trattamento di fine rapporto e «ogni altra indennità equipollente corrisposta una-tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall'impiego» sono oggi riconosciuti «in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro» (lettera a), «in due importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro» (lettera b) e «in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro» (lettera c).



5. Le valutazioni espresse dal Giudice delle leggi e il richiamo alle valutazioni espresse in altri casi

Anche in questo caso, la tecnica di valutazione esposta dal Giudice delle leggi si dimostra improntata a porre in evidenza, in primo luogo, la tesi dell'accusa. E, in particolare, la posizione del giudice a quo.

E' questi che denuncia, in primo luogo, un'arbitraria disparità di trattamento tra il settore pubblico e il settore privato, quanto ai tempi di liquidazione delle indennità di fine rapporto.

La censura mossa non convince la Corte Costituzionale.

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

Infatti, per costante giurisprudenza della Corte – ricordata dallo stesso giudice rimettente – il lavoro pubblico e il lavoro privato «non possono essere in tutto e per tutto assimilati (sentenze n. 120 del 10 maggio 2012 e n. 146 del 16 maggio 2008) e le differenze, pur attenuate, permangono anche in séguito all'estensione della contrattazione collettiva a una vasta area del lavoro prestato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni» (sentenza n. 178 del 23 luglio 2015, punto 9.2. del Considerato in diritto).



Si può condividere l'assunto espresso secondo cui il lavoro pubblico rappresenta un aggregato rilevante della spesa di parte corrente, che, proprio per questo, incide sul generale equilibrio tra entrate e spese del bilancio statale (art. 81 Cost.).

L'esigenza di esercitare un prudente controllo sulla spesa, connaturata all'intera disciplina del rapporto di lavoro pubblico ed estranea all'ambito del lavoro privato, viene a precludere, tuttavia, il raffronto che il Giudice rimettente prospetta.

Anche perché – sostiene la Corte - il rimettente, nell'evocare la pregressa disciplina sui termini di erogazione delle indennità di buonuscita, mostra di riconoscere la peculiarità del regime applicabile in tale materia al settore pubblico, in considerazione della preminente esigenza di ordinata e trasparente programmazione nell'impiego delle limitate risorse disponibili.

Tanto basta, ad avviso del Giudice delle leggi, per rendere ragione delle differenze censurate e per escludere la denunciata violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della dedotta disparità di trattamento.

Il secondo nucleo di censure, formulate con riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., riguarda l'intrinseca irragionevolezza dei termini relativi alla liquidazione, che pregiudicherebbero il diritto del dipendente pubblico di percepire una retribuzione differita proporzionata alla quantità e qualità del lavoro prestato.

In considerazione della finalità unitaria che ispira le disposizioni denunciate e del legame inscindibile che intercorre tra le censure di irragionevolezza e quelle di lesione della proporzionalità e dell'adeguatezza della retribuzione differita, esse sono state esaminate congiuntamente. Nel merito, si è giunti alla conclusione come tali censure non siano fondate.

5.1 Le censure mosse di irragionevolezza e la denunciata lesione della proporzionalità e della adeguatezza della retribuzione differita

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

Le indennità di fine rapporto, pur nella differente configurazione che hanno assunto nel volgere degli anni, si atteggiano come «una categoria unitaria connotata da identità di natura e funzione e dalla generale applicazione a qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo» (sentenza n. 243 del 1993, punto 5. del Considerato in diritto).

L'evoluzione normativa, «stimolata dalla giurisprudenza costituzionale» (sentenza n. 243 del 1993, punto 4. del Considerato in diritto), ha ricondotto le indennità di fine rapporto erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell'ambito di un percorso di tendenziale assimilazione alle regole dettate nel settore privato dall'art. 2120 del codice civile (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999, recante «Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti»).



Tale processo di armonizzazione, contraddistinto anche da un ruolo rilevante dell'autonomia collettiva (sentenza n. 213 del 22 novembre 2018), rispecchia la finalità unitaria dei trattamenti di fine rapporto, che si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell'uscita dalla vita lavorativa attiva.

Nel settore pubblico, le indennità in esame presentano una natura retributiva, avvalorata dalla correlazione della misura delle prestazioni con la durata del servizio e con la retribuzione di carattere continuativo percepita in costanza di rapporto.

Esse rappresentano il frutto dell'attività lavorativa prestata (sentenza n. 106 del 26 marzo-4 aprile 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto) e costituiscono parte integrante del patrimonio del beneficiario, che spetta ai superstiti «nel caso di decesso del lavoratore in servizio» (sentenza n. 243 del 1997, punto 2.3. del Considerato in diritto).

Le indennità sono corrisposte al momento della cessazione dal servizio allo scopo precipuo di «agevolare il superamento delle difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

cui viene meno la retribuzione» (sentenza n. 106 del 26 marzo-4 aprile 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto).

In questo si coglie, ad avviso della Corte Costituzionale, la funzione previdenziale che coesiste con la natura retributiva e rappresenta l'autentica ragion d'essere dell'erogazione delle indennità dopo la cessazione del rapporto di lavoro.



5.2 Il concetto di retribuzione differita (cenni)

Il carattere di retribuzione differita, comune alle indennità richiamate, le attira nella sfera dell'art. 36 Cost., che prescrive, per ogni forma di trattamento retributivo, la proporzionalità alla quantità e alla qualità del lavoro prestato e l'idoneità a garantire, in ogni caso, un'esistenza libera e dignitosa.

La garanzia costituzionale della giusta retribuzione, proprio perché trascende la logica meramente sinallagmatica insita nei contratti a prestazioni corrispettive e investe gli stessi valori fondamentali dell'esistenza umana, si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione.

È tale tempestività che assicura «al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa attraverso il soddisfacimento delle quotidiane esigenze di vita» (sentenza n. 82 del 2003, punto 2. del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 459 del 2000, punto 7. del Considerato in diritto).

Anche per le indennità di fine rapporto, legate a una particolare e più vulnerabile stagione dell'esistenza umana (cioè quella della fuoruscita dalla vita attiva), la garanzia costituzionale opera in tutta la pregnanza delle sue implicazioni.

La funzione previdenziale di tali trattamenti, che sopperiscono alle molteplici necessità del

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

lavoratore e della comunità di vita cui appartiene, rischia di essere vanificata da una liquidazione in tempi irragionevolmente protratti. Un giudizio alquanto chiaro, ma non in grado di portare a una decisione di eliminazione dal nostro ordinamento della legge censurata.

Da qui il ricorso alla sollecitazione del Giudice delle leggi a chi, in base alla Costituzione, esercita il potere legislativo.



6. Il messaggio al Parlamento è una sollecitazione al mutamento della disciplina

Alla stregua dei principi richiamati, la Corte Costituzionale si interroga sulla necessità di verificare se la disciplina dei tempi di pagamento apprestata dal Legislatore sia conforme ai canoni di proporzionalità e di adeguatezza di cui all'art. 36 Cost. e se essa attui un equilibrato componimento dei contrapposti interessi in gioco.

La Corte, a questo punto, ha ritenuto di non potersi esimere dal segnalare al Parlamento l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare.

Infatti, c'è da riconoscere come la disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro abbia finito per smarrire un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata.

Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto, conquistate «attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa» (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1. del Considerato in diritto), rischia, nelle valutazioni espresse da Giudice delle leggi, di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana.

Sulla necessaria salvaguardia della dignità della persona umana, nel campo del diritto del lavoro, la Corte Costituzionale ha dato indicazioni preziose.

Le differenze (sussistenti ancora) tra lavoro pubblico e lavoro privato, giustificazione alle decisioni parlamentari di contenimento della spesa pubblica. A margine della sentenza n.159/2019 della Corte Costituzionale

Lo ha fatto tutte le volte che ha visto compromessa la volontà della persona umana quando i rischi o/e i compromessi, ai quali risulta costretto dalla violazione di alcuni principi costituzionali da parte del Potere legislativo, sono diventati insopportabili.



La dignità della persona umana trova, comunque, fondamento nell'art.2 della Costituzione quale diritto inviolabile e viene riconosciuto, in misura eguale, a tutti gli esseri umani in conformità del principio di non discriminazione in base all'art.3. Ma vi sono altri articoli della stessa Costituzione che a tale diritto inviolabile fanno riferimento (l'art.3, l'art.41).

Tariffa tari maggiorata per attività di bed and breakfast

di **Giovambattista Palumbo**



La Corte di Cassazione, con l'Ordinanza n. 15545 del 16/05/2022, ha chiarito i profili impositivi, ai fini Tari, in caso di attività di bed and breakfast.

Nel caso di specie, la contribuente proponeva ricorso avverso un avviso di pagamento relativo alla Tari per l'anno di imposta 2017, affermando che, a suo avviso illegittimamente, il Comune aveva applicato alla sua attività di bed & breakfast la tariffa Tari riservata invece alle attività alberghiere.

La Commissione Tributaria Provinciale aveva rigettato il ricorso e la Commissione Tributaria Regionale aveva confermato la pronuncia di primo grado, affermando che i Comuni possono stabilire particolari tariffe Tari (nella specie quella relativa all'attività alberghiera senza ristorazione) per le unità immobiliari adibite all'uso di bed and breakfast, differenti e superiori rispetto alla tariffa abitativa ordinaria, dato che l'attività di bed & breakfast dà luogo ad una attività di ricezione, ospitalità e somministrazione di alimenti e bevande, con produzione di rifiuti differenti e superiori rispetto all'utenza residenziale.

La contribuente proponeva ricorso per cassazione, deducendo la violazione e falsa applicazione della normativa vigente in materia di bed and breakfast e contraddittorietà della motivazione in riferimento alla legge n. 5 del 2001, nonché contraddittorietà della sentenza in riferimento al regolamento comunale.

Secondo la Suprema Corte la censura era infondata.

Evidenziano i giudici di legittimità che l'attività di affitta camere presenta natura analoga a quella alberghiera, seppur si differenzi per le dimensioni più modeste.

Tariffa tari maggiorata per attività di bed and breakfast

In senso conforme, ad esempio, Cass. 7 gennaio 2016, n. 109, ha affermato che, ontologicamente, l'attività di affittacamere è del tutto sovrapponibile - in contrapposizione con l'uso abitativo - a quella alberghiera, così come quella di bed and breakfast, comportando, non diversamente da un albergo, un'attività imprenditoriale, un'azienda ed il contatto diretto con il pubblico.



Tale tipo di attività, infatti, richiede non solo la cessione in godimento del locale ammobiliato e provvisto delle necessarie somministrazioni (luce, acqua, ecc.), ma anche la prestazione di servizi personali, quali il riassetto del locale e la fornitura della biancheria da letto e da bagno (cfr., Cass. n. 21562 del 2020; Cass. n. 109 del 2016; Cass. n. 704 del 2105; Cass. n. 26087 del 2010; Cass. n. 17167 del 2002).

La fornitura di biancheria da bagno e da letto, nonché il riassetto delle camere e la fornitura giornaliera di colazione, evidenziano i giudici di legittimità, rappresentano del resto servizi personali riconducibili al servizio alberghiero e quindi ad un'attività che, senza dubbio, deve essere considerata commerciale (cfr., Cass. 27 febbraio 2020, n. 5355; Cass., 4 aprile 2018, n. 8308).

Al fine di individuare l'esatto trattamento tributario, anche ai fini Tari, occorre comunque sempre verificare le esatte modalità di svolgimento dell'attività di bed & breakfast, poichè ciò che risulta effettivamente rilevante ai fini di cui trattasi sono le qualità e quantità di rifiuti prodotti e non la formale destinazione d'uso dell'immobile.

Le attività di accoglienza ricettiva esercitate da privati, che, in via occasionale o saltuaria, senza carattere di imprenditorialità ed avvalendosi della organizzazione familiare, utilizzano parte della propria abitazione fino ad un numero massimo di camere o posti letto, fornendo ai turisti alloggio e prima colazione (classificate appunto come "bed & breakfast"), per comune esperienza, salva prova contraria da parte del contribuente, danno luogo ad un'attività di ricezione-ospitalità e somministrazione di alimenti e bevande, con produzione quindi di rifiuti certamente differenti e superiori ad un'utenza residenziale.

Secondo i giudici di legittimità deve, pertanto, ritenersi legittimo, da parte del Comune, istituire, pur nell'ambito della destinazione a civile abitazione, una tariffa differenziata per l'uso che si fa di un immobile, a prescindere dalla destinazione catastale, verificando l'utilizzo, in concreto, da

Tariffa tari maggiorata per attività di bed and breakfast

parte del proprietario, di servizi come il cambio della biancheria, la pulizia dei locali, la fornitura del materiale di consumo a fini igienico - sanitari, la manutenzione ordinaria degli impianti e altri analoghi.

E questo in particolare quando, come era anche nella fattispecie in esame, tali servizi non siano riferibili solo al proprietario, ma anche ai clienti della struttura adibita a bed & breakfast.

Non è invece necessaria la denuncia di variazione, in quanto la stessa va effettuata solo in caso di cambio di destinazione d'uso.



Anche la Corte di Giustizia comunitaria (CGUE del 16.7.2009 - C-254/08) ha peraltro affermato che la normativa nazionale che prevede, ai fini del finanziamento della gestione e dello smaltimento dei rifiuti urbani, una tassa calcolata in base ad una stima del volume dei rifiuti generato e non sulla base del quantitativo dei rifiuti effettivamente prodotto e conferito non può essere considerata, allo stato attuale del diritto comunitario, in contrasto con l'art. 15, lett. A) della direttiva 2006/12.

Il principio "chi inquina paga", rilevano ancora i giudici di legittimità, non osta quindi a che gli Stati membri adottino, in funzione di categorie di utenti determinati secondo la loro rispettiva capacità a produrre rifiuti urbani, un diverso contributo di ciascuna di dette categorie al costo complessivo necessario al finanziamento del sistema di gestione e di smaltimento dei rifiuti urbani.

Essendo l'imposta correlata alla capacità produttiva di rifiuti, doveva quindi ritenersi legittima la determinazione di prevedere una sottocategoria con valori e coefficienti di quantità e qualità intermedi tra le sottocategorie di civile abitazione ed alberghi, che tenesse conto della promiscuità tra l'uso normale abitativo e la destinazione ricettiva a terzi (cfr., Cass. n. 16972 del 2015; Cass. n. 20971 del 2019; Cass. n. 21562 del 2020).

La Commissione Tributaria Regionale si era dunque correttamente attenuta al suddetto principio, laddove, affermando che i Comuni possono stabilire particolari tariffe Tari per le unità immobiliari adibite all'uso di bed and breakfast, differenti e superiori rispetto alla tariffa abitativa ordinaria, aveva correttamente assimilato l'attività di bed and breakfast a quella alberghiera.

Entrambe le attività, del resto, rileva la Corte, erano senz'altro da qualificarsi come

Tariffa tari maggiorata per attività di bed and breakfast

imprenditoriali, in quanto volte ad offrire un servizio sul mercato e come tali necessariamente esercitate professionalmente e con la diligenza di cui all'art. 1176, comma 2, cod. civ. (il che non significa che le stesse debbano essere svolte per tutto l'anno o per lunghi periodi di esso, potendo tali attività essere anche solo stagionali), svolgendosi le stesse a contatto diretto con il pubblico attraverso una prestazione articolata e complessa, che non consiste solo nella cessione in godimento di un locale ammobiliato e provvisto di acqua, luce ecc., ma anche nella prestazione di servizi personali, quali la prima colazione, il riassetto del locale e la fornitura della biancheria da letto e da bagno.



Tale attività, conclude la Cassazione, determina inevitabilmente, anche in ragione del rapido avvicendamento delle persone nell'immobile, in considerazione della usuale brevità dei soggiorni in strutture quali alberghi e bed and breakfast, una maggiore produzione di rifiuti rispetto a quella che produrrebbe la stessa abitazione ove fosse adibita a privata abitazione, con la conseguenza che una maggiore tariffa per la Tari rispetto a quella prevista per le civili abitazioni risponde ai principi costituzionali di capacità contributiva, proporzionalità, ragionevolezza e uguaglianza, nella declinazione secondo cui occorre sempre trattare in maniera adeguatamente differenziata situazioni differenti (cfr., Cass. n. 3323 del 2021; Corte cost. n. 90 del 2018).

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

di Alberto Bignone



Il presente lavoro nasce dall'esigenza di fornire un inquadramento giuridico agli Enti di Governo del Territorio preposti alla regolazione del Servizio idrico integrato in Piemonte al fine di superare le antinomie tra normativa nazionale sopravvenuta risalente al codice dell'ambiente nella sua articolata evoluzione, e la legislazione regionale ormai risalente alla legge regionale n.13/1997. Il nodo delle questioni consta nel modello convenzionale di organizzazione degli enti locali partecipanti all'ente, risalente art.30 del d.lgs. n.267/2000, e l'espresso riconoscimento della natura di Enti pubblici in forza dell'art.147 del d.lgs. n.152/2006. Sotto un primo profilo, il superamento di tale ambiguità è utile a fornire una veste giuridica all'evoluzione di tale assetto organizzativo che, forzando i connotati tipici dell'istituto convenzionale prescritto dalla legislazione regionale, vede oggi le Autorità d'Ambito Territoriale in Piemonte assumere in via di fatto una piena personalità giuridica distinta dagli enti che vi partecipano. Sotto altro profilo, la ricostruzione mira ad individuare il regime contabile ed i vincoli di finanza pubblica a cui devono attenersi in tema di fabbisogno del personale.

Inquadramento normativo. La c.d. Legge Galli.

Il quadro normativo nazionale di riferimento al tempo vigente, è del tutto mutato rispetto a quello in cui è maturata la legge regionale e la convenzione. La legge nazionale n.36/1994, c.d. legge Galli, agli artt.8 e ss. individuava nei Comuni e nelle Provincie gli enti titolari del servizio, disponendo che essi lo organizzano e *"provvedono alla gestione del servizio idrico integrato"*

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

mediante le forme, anche obbligatorie, previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142” (art.9, comma 2). Veniva poi attribuita alle Regioni, la competenza concorrente a delimitare gli ambiti (art.8, c.1) ed a disciplinare “le forme ed i modi della cooperazione tra gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale”.



La legge n.36/1994, pur perseguendo l'obiettivo della gestione unitaria del Servizio idrico integrato (di seguito s.i.i.), confermava la titolarità dei servizi de qua in capo agli enti locali territoriali, prescrivendo unicamente una gestione unitaria secondo le forme di cooperazione previste dalla legge n.142/1990.

Nell'ordinamento degli enti locali erano contemplati, come oggi, un modello “*debole*”, la convenzione ex art.24, ed un modello “*forte*”, i consorzi (art.25). La legge n.36/1994 disponeva all'art.11 che “1. La regione adotta una convenzione tipo e relativo disciplinare per regolare i rapporti tra gli enti locali di cui all'articolo 9 ed i soggetti gestori dei servizi idrici integrati, in conformità ai criteri ed agli indirizzi di cui all'articolo 4, comma 1, lettere f) e g).”. L'espressione plurale “*enti locali*”, contenuta al comma 1 dell'art.11 della legge Galli, con riferimento all'affidamento del servizio unitario da parte dei “*comuni e le province di ciascun ambito territoriale ottimale*” ex art.9, comma 1, prefigurava un atto convenzionale di concessione con una parte “*plurisoggettiva*”, ovvero costituita dalla molteplicità di enti aderenti. Il successivo art.9, comma 2, precisava poi che “*Nei casi in cui la forma di cooperazione sia attuata per gli effetti dell'articolo 24 della legge 8 giugno 1990, n. 142*”, dunque la convenzione, “*le regioniomissis....individuano tra gli enti locali partecipanti, l'ente locale responsabile del coordinamento, degli adempimenti e i termini previsti per la stipulazione delle convenzioni di cui all'articolo 24, comma 1, della legge 8 giugno 1990, n. 142.*”. Tale inciso chiarisce che il legislatore del tempo aveva ben presente la necessità di imputare gli atti della “*parte plurisoggettiva*” del contratto di concessione, ad un soggetto pienamente “*capace di agire*” ovvero che avesse personalità giuridica.

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

La legge n.36/1994 delineava un servizio unitario, ma non qualificava l'ATO come "ente", pur attribuendo "pubbliche funzioni" regolatorie ad un "organismo strumentale", la convenzione, distinto dagli enti che collettivamente concorrevano a formarlo. Questo assetto chiarisce il motivo per cui essa prescriveva la necessità di individuare "l'ente locale responsabile del coordinamento" e, soprattutto, deputato agli "adempimenti.....per la stipulazione" della convenzione. Come si vedrà in seguito il piano "pubblicistico" ammette l'individuazione di un "organo" plurisoggettivo titolare di poteri autoritativi, ma il piano privatistico pertinente al rapporto sinallagmatico insito nella c.d. "concessione contratto", richiedeva la capacità giuridica, ovvero un centro di imputazione di diritti ed obblighi, che nell'ordinamento si attua attraverso la "fictio iuris" della personalità giuridica (art.11 del cc).

**La legislazione regionale attuativa della c.d. Legge Galli.**

La legge regionale del Piemonte n.13/1997, dopo aver delimitato gli ambiti territoriali ottimali, individua nella "Conferenza degli enti locali" l'Autorità d'Ambito territoriale ottimale. In particolare l'art.3, comma 1, dispone che gli ee.ll. "di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano in forma associata le funzioni previste dalla l. 36/1994 in materia di organizzazione del servizio idrico integrato" (art.3, c.1). L'art.4, rubricato "(Autorità d'ambito: istituzione), ai commi 1 e 2, nell'operare la scelta del modello organizzativo "debole", identificano "l'Autorità d'ambito" nella "Conferenza" dei rappresentanti degli enti dell'ambito: "gli Enti locali di ciascun ambito territoriale ottimale esercitano le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato attraverso la Conferenza ..omississ...., di seguito denominata "Autorità d'ambito". 2. A tal fineomissis... stipulano apposita convenzione, ai sensi dell' articolo 24 della l. 142/1990 , ..omissis...". il successivo comma 5 del medesimo articolo prescrive poi che "5. La convenzione di cui al comma 2 e le sue eventuali modificazioni sono adottate sulla base dei criteri e degli indirizzi emanati dalla Giunta regionale,omissis...".

La rubrica dell'articolo rispetto al suo contenuto conferma il brocardo "rubrica legis non est

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

legis". L'espressione "istituzione" dell'Autorità d'ambito, segue il richiamo all'istituto della convenzione ex art.24 della legge n.142/1990, oggi rifuso nell'art.30 del d.lgs. n.267/2000, che in sé contempla solo un modello organizzativo di funzioni e servizi gestiti in comune, e non di un accordo convenzionale con "causa", quale funzione economico sociale in concreto, di natura "associativa" ovvero destinata alla istituzione di una persona giuridica. Del resto la successiva DGR Piemonte n.36-18438 del 21/04/1997 precisa che "l'Autorità d'ambito territoriale ottimale" non è un ente ma un "*organo di natura politica*" coincidente con la Conferenza rappresentativa degli enti locali che concorrono a formarla. Dunque l'Autorità d'Ambito, nell'ordinamento regionale del Piemonte, è un mero organo collegiale, e non un ente in grado di essere titolare di diritti ed obblighi.



La conferma di tale impostazione si rinviene nell'art.5 della l.r. n.13/1997, che al comma 2 precisa: "3. Ove non stabilito nella convenzione di cui all'articolo 4, comma 2, l'Autorità d'ambito individua tra gli Enti locali appartenenti alla stessa ovvero istituisce il soggetto cui demandare, in nome e per conto della medesima:....omissis.... "c) il compimento degli atti necessari all'affidamento della gestione del servizio, ivi compresa la stipula della convenzione di cui all' articolo 11 della l. 36/1994 ;". Come per il legislatore nazionale (v. par.3), il problema giuridico del legislatore regionale riguardava la capacità giuridica soggettiva di essere titolare di diritti ed obblighi, c.d. soggettività giuridica, e di porre in essere atti idonei a produrre effetti

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

costitutivi, modificativi o estintivi di rapporti giuridici, c.d. capacità di agire. Se l'articolato della legge Galli consentiva di imputare atti amministrativi "regolatori" in capo ad un "organo collegiale rappresentativo degli enti locali dell'ambito" titolari del servizio, piano pubblicistico di esercizio di una funzione, il perfezionamento di una convenzione di concessione o di altri rapporti contrattuali, di servizi, lavori, forniture o di godimento e, non da ultimo, di rapporti di lavoro subordinato, imponeva sul piano "civile", di individuare una "persona giuridica" che rappresentasse la parte "plurisoggettiva", costituita dagli enti locali, nei rapporti con i terzi, con capacità giuridica e con capacità di agire. In tal senso il legislatore regionale rimette all'autonomia degli enti convenzionati di individuare uno degli ente locali partecipanti alla conferenza "ovvero" un "soggetto", ergo una "persona giuridica", deputato ad essere parte di un rapporto "interno" di "delega/mandato", in nome e per conto dei singoli enti titolari del servizio, e soprattutto del rapporto "esterno", al fine di perfezionare rapporti giuridici con soggetti terzi, in primis per la concessione del s.i.i. e non da ultimo di eventuali rapporti di lavoro subordinato.



Il modello organizzativo cristallizzato nella legge regionale, trova conferma nella citata DGR n.36-18438 del 21/04/1997. All'art.21, c.2, si dispone: *"Ove non diversamente stabilito dalla convenzione, l'Autorità d'Ambito deve individuare con atto soggetto cui demandare ogni atto di cui alla successiva sezione II tra i quali rientrano gli atti istruttori e di esecuzione delle decisioni della Conferenza"* generale di organizzazione i propri uffici tra gli enti locali appartenenti alla stessa ovvero istituire un soggetto cui demandare ogni atto di cui alla successiva sezione II tra i quali rientrano gli atti istruttori e di esecuzione delle decisioni della Conferenza". Il successivo art.23 dispone che *"L'ipotesi di istituzione un soggetto cui demandare, in nome e per conto, dell'Autorità d'Ambito, gli atti di cui alla successiva sezione II, è prevista dalla legge come soluzione alternativa alla utilizzazione degli uffici degli enti locali, ma in via subordinata e residuale, sia perché il fondamento dell'autorità indicato in un atto di convenzione affermando la qualità di organo degli enti locali, nega ad essa ogni natura di ente pubblico, sia perché trattasi di esercizio associato di funzioni che la legge della repubblica ha conferito a ciascun ente locale"*. Ovviamente le cautele del legislatore regionale del tempo, vanno misurate in ragione del quadro normativo di riferimento risalente alla legge Galli ed alla legge n.142/1990. La disciplina nazionale non contemplava "l'ente pubblico" ATO.

Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n.152/2006, la Regione Piemonte è intervenuta con la l.r. n.7/2012 che all'art.2 dove si conferma sostanzialmente il modello precedente nel quadro di un temporaneo intervento normativo nazionale che abrogava le autorità d'ambito rimettendo

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

alle regioni la relativa disciplina¹. Infine deve menzionarsi la Circolare del Presidente della Giunta regionale 16 marzo 2015, n. 2/AMB con cui la Regione Piemonte, nella persona del Presidente, dichiarava non necessario un intervento normativo in quanto *“Deve ritenersi ...omissis.... che, al di là del nomen iuris e della loro natura giuridica, le Autorità d’ambito istituite con la l.r. 13/1997 sono da considerarsi a tutti gli effetti gli Enti di governo d’ambito di cui all’articolo 147 del d.lgs. 152/2006, come novellato dal d.l. 133/2014”*. Le valutazioni espresse dal Presidente della Regione Piemonte non hanno ovviamente alcun valore innovativo o di interpretazione autentica della disciplina legislativa regionale, poteri riservati al Consiglio Regionale. Esprimono quanto meno la consapevolezza di un’evoluzione della normativa nazionale e della non perfetta coerenza di quella regionale.

La riforma del codice dell’ambiente.

Il d.lgs. n.152/2006, codice dell’ambiente, modifica radicalmente l’assetto della titolarità della gestione del s.i.i.. Tralasciando i molteplici e contraddittori interventi normativi che si sono susseguiti sul punto², la disciplina attuale è contenuta negli artt.147 e ss. del codice dell’ambiente, come modificato dal d.l. n.133/2014.

La novella normativa si inserisce in un più ampio intervento di coordinamento della finanza pubblica perseguito attraverso il conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica³ e, quindi, ad un contenimento della spesa pubblica. L’art. 1, comma 609, lett. a)⁴, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, modificando

1 Si fa riferimento all’art.2, comma 186 bis della L.191/2009, introdotto dall’art. 1 *quinquies* della legge 42/2010 di conversione del decreto legge 2/2010, secondo cui *“Decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono soppresse le Autorità d’ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d’ambito territoriale e’ da considerarsi nullo. Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni attribuiscono con legge le funzioni già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le disposizioni di cui agli articoli 148 e 201 del citato decreto legislativo n.152 del 2006 sono efficaci in ciascuna regione fino alla data di entrata in vigore della legge regionale di cui al periodo precedente. I medesimi articoli sono comunque abrogati decorso un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge”*;

2 l’art.148 del d.lgs. n.152/2006 era stato abrogato dall’art.2, comma 186 bis della legge n.191/2009 disponendo la soppressione delle A.t.o. entro un anno dall’entrata in vigore. Il termine è stato poi più volte prorogato. Da ultimo era intervenuto l’art.13, c.2, del d.l. 14/2012 che spostava la soppressione delle A.t.o. al 31/12/2012.

3 Il perimetro dei servizi pubblici locali a rete a rilevanza economica, oltre al s.i.i., comprende il servizio integrato di gestione rifiuti (artt.200 e ss. del d.lgs. n.152/2006), il servizio di trasporto pubblico locale (d.lgs. n.422/1997 ed art.48 del d.l. n.50/2017 conv. dalla legge 96/2017). In modo analogo il servizio di distribuzione del gas (d.lgs. n.164/2000, il d.lgs. n.93/2011, l’art.46 della legge n.222/2007 che prescrive gli Ambiti Territoriali Minimi (ATEM) per l’esperimento delle gare.

4 Art. 3-bis. (Ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali). 1. A tutela della concorrenza e dell’ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l’efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi. 1-bis. Le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall’articolo 1, comma 90, della legge n.7 aprile 2014 n.56. Qualora gli enti locali non aderiscano ai predetti enti di governo entro il 1° marzo 2015 oppure entro sessanta giorni dall’istituzione o designazione dell’ente di governo dell’ambito territoriale ottimale ai sensi del comma 2

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

il comma 3-bis del d.l. n. 138 del 2011, convertito con modificazioni in legge n. 148 del 2011, prevede che gli enti locali partecipino obbligatoriamente “agli enti istituiti o designati per il governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali”, al fine di organizzare lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Il comune denominatore di questo processo di riorganizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, tra cui è annoverato il s.i.i., è individuabile nell’istituzione di ambiti territoriali ottimali a cui riferirsi per la loro regolazione locale, per l’affidamento del servizio, che si accompagnano all’introduzione di un sistema cogente di regolazione nazionale attribuendo la competenza all’ARERA⁵. Circoscrivendo il campo di indagine al s.i.i., nelle diverse e successive formulazioni impiegate dal legislatore nel corso del tempo, i nuovi enti sono le Autorità territoriali d’ambito ottimale (ATO), nella prima versione degli artt.148 e ss., e poi gli Enti di governo degli ambiti territoriali ottimali (EGATO) nella versione introdotta nel 2014. L’art.147, c.3, del d.lgs. n.152/2006, dopo aver prescritto che gli enti locali partecipano “obbligatoriamente” all’Ente di governo dell’ambito individuato dalla Regione per ciascun ambito territoriale ottimale, dispone che ad esso “è trasferito l’esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all’articolo 143, comma 1.”. Il mutamento dell’esercizio della funzione istituzionale, già rinvenibile nella formulazione risalente all’originario testo dell’art.148 del d.lgs. n.152/2006, è confermata dall’art.142, comma 3, del d.lgs. n.152/2006, là dove si dispone che gli enti locali esercitano le funzioni pertinenti il s.i.i. **“attraverso l’Autorità d’ambito** ((l’Ente di governo dell’ambito)) di cui all’articolo 148, comma 1”, per inciso oggi abrogato. Il successivo art.149 del d.lgs. n.152/2006 prosegue disponendo al comma 1 che “l’ente di governo dell’ambito provvede alla predisposizione e/o aggiornamento del piano d’ambito.”. L’art.149 bis recita poi testualmente che “1. L’ente di governo dell’ambito, nel rispetto del piano d’ambito di cui all’articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall’ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all’affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica.”. Infine l’art.151 dispone che “1. Il rapporto tra l’ente di governo dell’ambito ed il soggetto gestore del servizio idrico integrato è regolato da una convenzione predisposta dall’ente di governo dell’ambito sulla base delle convenzioni tipo, con relativi disciplinari, adottate dall’Autorità per l’energia elettrica, il gas ed il sistema idrico”.

dell’articolo 13 del decreto legge 30 dicembre 2013 n.150 convertito con modificazioni dalla legge n.27 febbraio 2014 n.15, il Presidente della regione esercita, previa diffida all’ente locale ad adempiere entro il termine di trenta giorni, i poteri sostitutivi.omissis..... 6-bis. Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, comprese quelle di carattere speciale, in materia di servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica si intendono riferite, salvo deroghe espresse, anche al settore dei rifiuti urbani e ai settori sottoposti alla regolazione ad opera di un’autorità indipendente.

5 L’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA) è un organismo indipendente, istituito con la legge 481/1995 con il compito di tutelare gli interessi dei consumatori e di promuovere la concorrenza, l’efficienza e la diffusione di servizi con adeguati livelli di qualità, attraverso l’attività di regolazione e di controllo. L’azione dell’Autorità, inizialmente limitata ai settori dell’energia elettrica e del gas naturale, è stata in seguito estesa attraverso alcuni interventi normativi. Per primo, con il d.l. n.201/2011, convertito nella legge n. 214/11, all’Autorità sono state attribuite competenze anche in materia di servizi idrici. Infatti, l’articolo 21, comma 19, prevede che: “con riguardo all’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all’Autorità per l’energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all’Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”. Successivamente, il d.lgs. n.102/2014 è stata recepita nell’ordinamento nazionale la Direttiva 2012/27/UE, di promozione dell’efficienza energetica, ha attribuito all’Autorità specifiche funzioni in materia di teleriscaldamento e teleraffrescamento; in tale ambito, l’Autorità esercita altresì i poteri di controllo, ispezione e sanzione previsti dalla legge istitutiva, nonché i poteri sanzionatori di cui all’articolo 16 del decreto legislativo n. 102/2014.

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

Dall'esame del quadro normativo vigente è possibile approdare ad alcuni punti fermi utili a fornire le chiavi di lettura per qualificare la natura degli EGATO, ex ATO, nell'ottica di superare le antinomie rispetto alla disciplina regionale vigente in mancanza di un coerente intervento del legislatore regionale:



Le norme di legge nazionale contenute nel d.lgs. n.152/2006 prevedono espressamente che gli "Enti di governo d'ambito territoriale ottimale", ex Autorità d'Ambito (ATO), individuati dalla Regione, sono titolari dell'esercizio di tutte le funzioni pubbliche pertinenti la gestione del S.i.i., "al quale è trasferito l'esercizio", per tali intendendosi il potere di programmazione, regolazione, di affidamento e vigilanza sul servizio, oltre ad essere titolare di una piena capacità di agire nell'ambito della convenzione che regola "il rapporto tra l'ente di governo dell'ambito ed il soggetto gestore del servizio idrico integrato" (art.151 del d.lgs. n.152/2006).

Gli enti locali territoriali che vi "partecipano obbligatoriamente", concorrono collettivamente al governo del s.i.i. attraverso l'Ente di governo. Il s.i.i., come si è visto in precedenza, è assorbito su un piano sovra comunale di governo, ambiti ottimali, che lo sottrae all'esercizio funzionale istituzionale del singolo ente in forza del "trasferimento" all'Ente di governo, ex ATO⁶.

Diversamente dalla legge n.36/1994, l'attuale formulazione dell'art.147 del d.lgs. n.152/2006, come il precedente art.148 abrogato, istituisce un nuovo soggetto di diritto pubblico, gli EGATO e prima gli ATO, a cui riconosce "personalità giuridica"⁷ non solo in quanto attribuisce loro funzioni pubbliche di natura autoritativa, di pianificazione, di regolazione e, all'occorrenza, di esproprio, ma anche una piena "capacità di agire"⁸, là dove prevede che tali soggetti assolvono al ruolo di parte concedente nella convenzione-contratto di concessione del servizio, con assunzione dei relativi diritti ed obblighi nell'ambito di un rapporto contrattuale.

6 A titolo esemplificativo il Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 3236/2015, dichiara il «difetto di legittimazione attiva del Comune appellante, le cui funzioni in materia di gestione del servizio idrico sono devolute all'Ato. Il C.d.S.

7 L'Anac con Delibera n. 854 del 18 settembre 2019 ha affermato che "secondo la normativa del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, le Autorità sono configurate come enti locali di secondo grado cui sono affidate le funzioni di governo del settore idrico.";

8 La giurisprudenza costituzionale ed amministrativa ha, infatti, da tempo chiarito che l'ATO è una struttura organizzativa dotata di una distinta soggettività giuridica (Cons. Stato, Sez. V, n. 5243 del 2009; Sez. VI, n. 2948 del 2007).

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

I connotati attribuiti alle Egato, ex ATO, dagli artt.147 e 151 del d.lgs. n.152/2006 descrivono dunque, diversamente dal passato, il definitivo superamento della ricostruzione teorica della “soggettività giuridica” rispetto alla “personalità giuridica” prospettata al tempo all’ATO Torino 3 da autorevole studio legale⁹.



L’art.147 della legge nazionale prevede che gli Enti di governo dell’Ambito, ex ATO, sono “individuati” dalle Regioni. Si tratta dunque di una norma “aperta” all’integrazione “concorrente” della Regione che perfezione il meccanismo di qualificazione dell’organizzazione locale degli enti locali quale Ente di governo. Diversamente dalla legge n.36/1994, alle regioni non è prescritto di determinarsi su un “modello organizzativo”, convenzione o consorzio, ma viene unicamente prescritto di procedere all’individuazione: *“le Regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell’ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014”*. L’atto normativo od amministrativo concorrente regionale perfeziona in capo all’organizzazione locale la personalità giuridica. La Corte Costituzionale (sentenza n.226/2012) affermava che gli ATO sono enti locali¹⁰. Benché la pronuncia sia intervenuta sulla questione nella vigenza dell’abrogato art.148 del d.lgs. n.152/2006, istitutivo delle ATO, l’attuale riformulazione dell’art.147, che ne assorbe i contenuti essenziali, consente di ritenere attuale l’orientamento del giudice delle leggi.

Unico vincolo prescritto alle Regioni è da farsi risalire alla necessità di assicurare “la partecipazione” democratica degli enti locali appartenenti all’ambito territoriale definito dalla Regione, in attuazione di un principio di sussidiarietà verticale. La Corte costituzionale¹¹ ha, infatti, evidenziato nel 2013 che l’obiettivo della *“razionalizzazione nella programmazione e nella gestione del servizio idrico integrato”* e del superamento della precedente frammentazione

9 Parere reso dagli avv.ti Andrea Lanciani e Silvia Verzaro dello studio Toso, Weigman e associati, il 3 novembre 2003. Nell’ottica di superare il problema giuridico di conciliare il quadro normativo regionale con la volontà degli enti di costituire un soggetto giuridico distinti dagli enti, prospettano la tesi della soggettività giuridica, in mancanza dei presupposti legali della personalità giuridica. Si ritiene doveroso chiarire che la soggettività giuridica è l’idoneità ad essere potenziali titolari di diritti ed obblighi giuridici, mentre la capacità giuridica è la misura della soggettività, è l’effettiva titolarità di diritti ed obblighi giuridici.

10 Invero la pronuncia della Corte si riferisce ad una fattispecie in concreto diversa. L’oggetto del giudizio investiva la previgente l.r. della Regione Puglia che disciplinava le ATO come consorzi tra enti locali, ai sensi dell’art.31 d.lgs. n.267/2000. Tuttavia il giudice delle leggi sembra, come osservato dalla Corte dei Conti, Sez. Regionale del Piemonte n.99/2016, che si sia cristallizzato un processo di “entificazione” delle ATO, oggi EGATO, in ragione di successive e coerenti innovazioni dell’ordinamento nazionale, con un progressivo arretramento del perimetro della competenza regionale.

11 Corte Costituzionale sentenza n.50/2013;

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

implica che non può “essere trascurato (...) il ruolo degli Enti locali e [deve] essere prevista la loro cooperazione in vista del raggiungimento di fini unitari nello spazio territoriale che il legislatore regionale reputa ottimale”, Le istanze “potenzialmente frammentarie” degli Enti locali devono essere tenute in considerazione nella redazione del piano d’ambito (costituito dalla ricognizione delle infrastrutture, dal programma degli interventi, dalla scelta del modello gestionale e organizzativo e dal piano economico finanziario) ma “non possono condizionare in modo insuperabile l’attività programmatoria e pianificatoria dell’ente regionale [per il servizio idrico, Ersi] attributario del servizio”¹².



La disciplina del codice dell’ambiente in merito agli Enti di governo d’ambito, ex ATO, si inserisce in un più ampio intervento legislativo di riforma. Il già citato art.1, comma 609, della legge n. 190 del 2014, mira al conseguimento di risultati economici migliori nella gestione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica e, quindi, a un contenimento della spesa pubblica attraverso sistemi tendenzialmente virtuosi di esercizio delle relative funzioni ed erogazione dei servizi. La scelta di definire ambiti ottimali di gestione e trasferire in capo ad Autorità od Enti d’ambito l’esercizio delle funzioni pubbliche, con il precetto dell’unicità della gestione, rientra nell’ambito dei principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. (v. Corte Costituzionale n.160/2016). L’orientamento espresso dalla Corte Costituzionale chiarisce in sostanza che l’intero sistema di concentrazione e regolazione prospettato dal legislatore nazionale con la legge 190/2014, il d.lgs. n.201/2011¹³ e con il d.lgs. n.152/2006, costituiscono non solo un modello organizzativo per assicurare una maggiore competitività ed economicità, ma anche misure di finanza pubblica volte ad assicurare che il s.i.i., come altri servizi a rete di rilevanza economica, si autofinanzi attraverso le tariffe

12 Deve richiamarsi la sentenza della Corte Costituzionale n. n. 62/2012, in cui la Corte ha distinto tra funzioni regionali e funzioni assegnate all’Autorità idrica, pur istituita dalla Regione e operante su base regionale;

13 Con il d.l. n.201/2011, convertito dalla legge n.214/2011, all’Autorità sono state attribuite competenze anche in materia di servizi idrici. Infatti, l’articolo 21, comma 19, prevede che: “con riguardo all’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, sono trasferite all’Autorità per l’energia elettrica e il gas le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, che vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all’Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481”.

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

corrispettive dei servizi¹⁴ e non si scarichino sulla fiscalità degli enti locali le diseconomie della gestione.



La Sezione Autonomie della Corte dei Conti¹⁵ ha affermato che “*la disposizione del citato comma 609, qualificata dalla sent. cost. n. 160/2016 come principio di coordinamento della finanza pubblica, è stata concepita per promuovere processi di aggregazione e rafforzare la gestione dei servizi pubblici locali con misure che riservano agli Enti di governo, tra l’altro, il compito di predisporre la relazione sull’affidamento del servizio (art. 34, d.l. n. 179/2012) e che prevede la validità delle deliberazioni assunte dagli EGA senza necessità di ulteriori deliberazioni da parte degli Enti locali aderenti.*”. L’orientamento espresso dal giudice contabile conferma la pertinenza della disciplina in discorso con precise scelte di finanza pubblica. Per altro verso, sul piano dell’autonomia degli Egato rispetto al singolo ente locale partecipante, la Corte dei Conti, sulla scia degli orientamenti della Corte Costituzionale (infra par.12, punto v)), chiarisce che le determinazioni dell’Ente nell’esercizio delle funzioni pubbliche su di esso

14 L’art.154 del d.lgs. n.152/2006 dispone al comma 1 che “1. La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito, delle opere e degli adeguamenti necessari, dell’entità dei costi di gestione delle opere, [dell’adeguatezza della remunerazione del capitale investito] e dei costi di gestione delle aree di salvaguardia, nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell’ente di governo dell’ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio “chi inquina paga”. Tutte le quote della tariffa del servizio idrico integrato hanno natura di corrispettivo.

15 Corte dei Conti Sezione Autonomie Deliberazione 23/2018;

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

incombenti a seguito del trasferimento, non sono richieste “*ulteriori deliberazioni da parte degli Enti locali aderenti*”. In sostanza l'autonomia degli Egato è circoscritta dalle fonti regolatorie previste dalla legge ed incardinate in capo all'ARERA, ma non si contempla un potere di indirizzo e controllo o di regolazione in capo ai singoli enti, in forza della normativa “speciale” contenuta dall'ordinamento.

**La c.d. “entificazione” delle autorità d’ambito¹⁶.**

Merita una ulteriore riflessione quanto esposto al punto iv) del paragrafo 12 circa l’attribuzione della personalità giuridica agli Enti di governo d’ambito sia sotto il profilo della lesione delle prerogative degli enti locali territoriali, sia sotto il profilo dell’efficacia della norma nazionale.

Si è detto che la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa¹⁷, in più occasioni hanno affermato che le Autorità d’ambito, previste dall’ormai abrogato art.148, oggi artt.142 e 147 e ss. del d.lgs. n.152/2006, sono da considerarsi “amministrazioni pubbliche” ed in particolare “enti locali” non territoriali. Sotto il primo profilo, ovvero l’incidenza del trasferimento delle funzioni pertinenti il s.i.i. sull’autonomia di Comuni, Province e Città Metropolitane, deve rammentarsi che la disciplina nazionale ha superato in più occasioni il vaglio del giudice delle leggi. In particolare i nodi gordiani risolti attraverso molteplici arresti della giurisprudenza del Giudice delle leggi sono stati risolti nel senso di una piena conformità costituzionale, sia sotto il profilo della “limitazione” all’autonomia con riferimento all’obbligatorietà della partecipazione, sia sotto il profilo della “riduzione” del perimetro delle competenze istituzionali. Per entrambe i profili merita di essere rammentato quanto affermato dalla la Corte costituzionale, con sentenza 7 luglio 2016, n. 160. Nel respingere le censure sollevate dalla Regione Veneto remittente, ha rammentato come la disposizione dell’art. 1, co. 609, l. n. 190/2014 non va a comprimere l’autonomia amministrativa degli Enti locali, limitandosi a superare la frammentazione nella gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, quale esercizio della funzione statale

16 Corte Cost. n.226/2012 secondo cui le “l’ATO, in quanto «ente locale», rientra indubbiamente tra le «pubbliche amministrazioni, enti pubblici o loro aziende o strutture»”

17 v. Corte Costituzionale n. 246/2006, n. 226/2012, Consiglio di Stato, sentenze n. 5243/2009 e n.9228/2014;

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

di coordinamento della finanza pubblica e nell'esercizio delle competenze in materia di tutela dell'ambiente e della concorrenza.



Sotto il profilo dell'efficacia della norma nazionale di costituire la fonte attributiva della personalità giuridica agli Enti di governo d'ambito, ex ATO, il tema investe l'annosa questione della "personalità giuridica" di diritto pubblico succintamente delineata all'art.11 del c.c. (*"Le province e i comuni, nonché gli enti pubblici riconosciuti come persone giuridiche godono dei diritti secondo le leggi e gli usi osservati come diritto pubblico"*). La giurisprudenza civile ed amministrativa¹⁸ ha fatto propria una nozione di pubblica amministrazione non più «statica» e «formale», bensì «dinamica» e «funzionale» (a «geometrie variabili»), nel senso che il concetto di ente pubblico muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato. Al di là della possibile qualificazione come Pubblica Amministrazione a prescindere dalla natura privata o pubblica della persona giuridica, la Cassazione chiarisce che deve essere assunto *"quale certo indice di riferimento, la scelta del legislatore di dichiarare formalmente un ente come pubblico, perché tale dichiarazione vale, come è stato osservato in dottrina, quale «espressione riassuntiva» della normativa pubblica cui il legislatore vuole sottoporre l'ente. E' dunque di fondamentale rilievo l'art. 4 della legge 20 marzo 1975, n. 70, a norma del quale «Salvo quanto previsto negli articoli 2 e 3, nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge»*.

La Cassazione prosegue affermando che *"Questa Corte ha avuto modo di sottolineare come questa norma sancisca, con estrema chiarezza, il principio secondo cui l'esistenza di un ente pubblico dipende dall'espresso conferimento di tale qualifica da parte del legislatore, statale o regionale: in altri termini, perché un soggetto possa essere qualificato come pubblico, non si può prescindere da una base legislativa che sottoponga quel soggetto ad un regime pubblicistico (Cass. Sez.Un. 27 ottobre 1995, n. 11179; cfr. pure Cass. Sez. Un. 24 febbraio 1998, n. 1987, e Cass. Sez.Un. 9 marzo 2000, n. 2677, secondo cui l'art. 4 della legge n. 70 del 1975 stabilisce una riserva di legge di carattere relativo)"*¹⁹. Per quel riguarda

¹⁸ Cassazione civile SSUU n.7645/2020, Cons. Stato, Sez. VI, 11 luglio 2016, n. 3043; Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660;

¹⁹ Cass. SSUU 10244/2021;

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

l'indagine svolta, la norma che attribuisce natura di ente pubblico alle organizzazioni di enti locali individuate dalle Regioni, è l'art.147 del d.lgs. n.152/2006²⁰. A questo si aggiunga che negli Enti di governo d'ambito, ex ATO, sono rinvenibili tutti gli indici sintomatici tipici dell'ente pubblico.



La giurisprudenza, come detto in precedenza, afferma che sussiste una “riserva relativa di legge” circa l’istituzione degli Enti pubblici. Invero la nozione di “riserva relativa di legge” andrebbe declinata nella materia in discorso in termini di riserva relativa di legge statale con riferimento alle competenze esclusive risalenti alla materia della concorrenza (art.117, c.2, lett. e) Cost.), dell’ambiente (art. 117, c.2, lett. s) Cost.), di coordinamento della finanza pubblica (art.117, c.3, Cost.) e, non da ultimo, di competenza concorrente nell’attuazione delle politiche eurounitarie (art.117, comma 2, lett. a) e comma 3, della Cost.), da cui discende gran parte del modello organizzativo e di sostenibilità finanziaria del servizio idrico integrato, assorbiti nel perimetro della tutela dei beni giuridici essenziali declinati in precedenza. Basti pensare che il precetto della gestione unitaria dei servizi idrico, fognario e di depurazione, oltre a quello del “chi inquina paga”, declinato in termini di uso della risorsa idrica e di tariffa correlata ai costi dell’intero ciclo, risalgono alla direttiva 2000/60/CE. La disposizione dell’art.147 del d.lgs. n.152/2006 costituisce la fonte primaria istitutiva degli Enti di governo d’Ambito “individuati” da ciascuna Regione con un proprio intervento concorrente normativo od amministrativo. Come affermato dalla Corte di Cassazione, l’art.4 della legge n.70/1975, c.d. “legge sul parastato”, dispone che “Salvo quanto previsto negli articoli 2 e 3, nessun nuovo ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge”. La disciplina è coerente con l’art.97 cost. che, al comma 2, secondo cui “i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge”. La norma contenuta all’art.147, alla luce dell’intervento ermeneutico della Corte Costituzionale e della giurisprudenza amministrativa richiamata in narrativa, rappresenta in sostanza un coerente

20 All’art.147 del d.lgs. n.152/2006, norma che istituisce gli Enti di governo d’ambito, si accompagnano altresì ulteriori indici c.d. sintomatici, benché non decisivi, utili ai fini della qualificazione dell’ente pubblico. La Cassazione (v. nota precedente) richiama “la natura pubblica degli enti che concorrono a formarli (Cass., Sez. Un., 23 novembre 1993, n. 11541; Cass., Sez. Un., 17 aprile 1982, n. 2334 cit.); il perseguimento delle finalità riguardanti i soggetti che lo hanno formato (Cass. n. 11541/1993 cit.), specie se la coincidenza degli scopi e delle attività dell’ente non è integrale con i fini e gli scopi della pubblica amministrazione (Cass., n. 2334/1982 cit.); la partecipazione ai suoi organi dei rappresentanti dei soggetti che l’hanno formato (Cass., n. 11541/1993, cit.). Infine, elemento decisivo per escludere la natura pubblicistica è il difetto dei poteri di imperio (Cass., n. 3017/1984)”.

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

esempio di attuazione del precetto dell'art.4 della legge n.70/1975. Soprattutto l'art.147, 149 bis e 151 del codice dell'ambiente sono la fonte, norma precettiva, istitutiva dell'ente pubblico locale, aperta all'intervento concorrente ed integrativo della legislazione regionale a cui è rimessa la scelta dell'individuazione dell'organizzazione tra enti locali.



La scelta del legislatore nazionale rientra nelle c.d. grandi riforme economico sociali rispondenti all'interesse pubblico ad assicurare un efficiente, efficace e economica erogazione ottimale dei servizi a rete di rilevanza economica, attuativa di quel piano di più ampio respiro, come si diceva, risalente all'art. 1, comma 609, lett. a), della legge 23 dicembre 2014, n. 190, che modifica il comma 3-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 (convertito con modificazioni in legge n. 148 del 2011). Alla norma "aperta" istitutiva degli Enti di governo dell'ambito del s.i.i., il legislatore nazionale fa seguire il precetto dell'obbligo per gli enti locali di parteciparvi nelle forme prescritte dalla legislazione regionale concorrente. Tuttavia quell'organizzazione tra enti locali acquisisce la personalità giuridica in forza della norma nazionale che prevede tale effetto in conseguenza dell'individuazione Regionale²¹.

Interpretazione adeguatrice del quadro normativo regionale.

Dal rinnovato quadro normativo, emerge, prima face, l'inadeguatezza del modello "debole" prescelto dalla l.r. n.13/1997, proprio per la diversità ontologica della funzione dell'istituto della convenzione ex art.24 della legge n.142/1990, oggi art.30 del d.lgs. n.267/2000, rispetto alla forma di Ente pubblico non economico locale prescritta a livello nazionale. L'affermazione di una

21 Al riguardo preme sottolineare l'assoluta incongruenza della Circolare Regionale BU11S1 19/03/2015 rispetto al quadro normativo nazionale là dove si affermava che "A tal proposito è bene rammentare che con la legge regionale 24 maggio 2012, n. 7 (Disposizioni in materia di servizio idrico integrato e di gestione integrata dei rifiuti urbani) le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, ivi comprese quelle di elaborazione, approvazione e aggiornamento del relativo piano d'ambito, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe, di affidamento della gestione e di controllo diretto, sono state confermate in capo agli enti locali ai sensi dell'articolo 142 del d.lgs. 152/2006. Sempre in ragione dell'articolo 2 della l.r. 7/2012 gli Enti locali esercitano, senza soluzione di continuità e ad ogni effetto di legge, le predette funzioni secondo le disposizioni della legge regionale 20 gennaio 1997, n. 13 concernenti il servizio idrico integrato, sulla base delle convenzioni stipulate in attuazione della stessa l.r. 13/1997. Deve ritenersi pertanto che, al di là del nomen iuris e della loro natura giuridica, le Autorità d'ambito istituite con la l.r. 13/1997 sono da considerarsi a tutti gli effetti gli Enti di governo d'ambito di cui all'articolo 147 del d.lgs. 152/2006, come novellato dal d.l. 133/2014."

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

“inadeguatezza” dell’istituto convenzionale è tuttavia fondata là dove la fonte “istitutiva” dell’ente pubblico, a mente degli art.11 c.c. e dell’art.4 della legge n.70/1975, fosse riconducibile alla convenzione ex art.24 della legge n.142/1990. Infatti l’allora vigente disposizione della legge n.142/1990, oggi rifiuto nell’art.30 del d.lgs. n.267/2000, non contempla il riconoscimento della personalità giuridica all’organizzazione di servizi tra enti locali costituita dalla convenzione. La l.r. del Piemonte n.13/1997 richiama esclusivamente l’istituto della convenzione. Diversamente ragionando, l’entrata in vigore del d.lgs. n.152/2006, la norma nazionale, l’art.148 previgente e l’attuale art.147, è chiaramente la fonte istitutiva delle Autorità d’ambito o Enti di governo d’Ambito, qualificate come persone giuridiche di diritto pubblico a partecipazione obbligatoria degli enti locali territoriali. Rispetto alla norma nazionale precettiva, la norma regionale e l’atto amministrativo della convenzione, svolgono una funzione integrativa ed attuativa del precetto.

**Il regime contabile.**

L’approdo interpretativo dell’istituzione ope legis dell’Autorità d’ambito, oggi Enti di governo d’ambito, esclude che il sistema di contabilità dell’ente ed i vincoli di finanza pubblica a cui lo stesso soggiace, possa essere regolato secondo i tradizionali criteri di ripartizione pro quota e di imputazione al bilancio degli enti aderenti ad una convenzione ex art.30 del d.lgs. n.267/2000²². Benché il modello di organizzazione della partecipazione degli ee.ll. prescelto dalla Regione Piemonte con la l.r. n.13/1997 sia la convenzione, il rinnovato quadro normativo nazionale assume la valenza di norma istitutiva dell’Ente di governo, aperta all’integrazione concorrente della disciplina regionale di “individuazione” dell’organizzazione partecipativa preposta all’esercizio della funzione. L’atto di individuazione, nell’integrare la norma nazionale, perfeziona il meccanismo attributivo della personalità giuridica a prescindere dalla “forma” organizzativa prescelta.

Gli EGATO, ex ATO, hanno, in forza della legge, personalità giuridica di diritto pubblico a mente delle numerose disposizioni che, come si evidenziava in narrativa, costituiscono elementi sintomatici, benché, non decisivi, della personalità giuridica di diritto pubblico di un ente (v. paragrafo 15 e 16), che confermano la soluzione interpretativa proposta. Sul piano contabile, trattandosi ex lege di un Ente partecipato dagli enti locali territoriali e deputato ad una funzione pubblica regolatoria, programmatica e di vigilanza nell’ambito del rapporto di concessione con il gestore, rientra nell’ambito degli enti pubblici non economici, ovvero che svolgono un’attività non a rilevanza economica. La Corte Costituzionale è da tempo approdata a tali conclusioni fin dalla sentenza n.235/2010²³.

22 Corte dei Conti, Sez. Regionale del Piemonte, Delibera n. 99/2016/SRCPIE/PAR;

23 Si v. Corte Costituzionale sentenza n.235/2010. Questa sentenza costituisce una “la pietra miliare dei rapporti tra i diversi enti in materia di regolazione dei servizi pubblici locali in genere e del servizio idrico integrato in specie”, fornendo utili elementi in questo senso e punti fermi in materia.

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

Trattandosi di Ente pubblico non economico e di rilievo “locale”, come definito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.226/2012, deve guardarsi all’art.1 della legge n.196/2009, legge di contabilità e finanza pubblica, secondo cui tutte le amministrazioni pubbliche “concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall’Unione europea” attraverso “i principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica”. La medesima disposizione, al comma 2, dispone che le amministrazioni pubbliche sono quelle inserite nell’elenco annualmente aggiornato dall’ISTAT ai sensi del comma 3 del medesimo articolo²⁴. Gli EGATO, ex ATO, sono contemplati tra gli enti locali nell’elenco ISTAT. Tale inserimento non rappresenta certo la fonte istitutiva dell’ente o che qualifica l’Egato, ex Ato, come ente pubblico. È tuttavia un indizio ulteriore della natura giuridica degli EGATO come Enti pubblici locali che rafforza la ricostruzione proposta.



Gli Egato, ex ATO, quali Enti pubblici locali non economici, rientrano nel perimetro delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell’art.1 della legge n.196/2009 e dell’articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Nell’ambito delle Pubbliche Amministrazioni locali, a mente del perimetro funzionale ad essi attribuito dal d.lgs. n.152/2006 e della giurisprudenza costituzionale, il plesso normativo a cui l’indagine conduce è quello della disciplina contenuta nel d.lgs. n.118/2011. L’art.1 dispone al comma 1 il perimetro di applicazione della disciplina, tralasciando le Regioni e le Aziende Sanitarie, ricomprende gli “enti locali di cui all’art.2 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n.267, e dei loro enti e organismi strumentali”. Il rinvio all’art.2 del d.lgs. n.267/2000 coinvolge i comuni, le province, le città metropolitane, le unioni, loro consorzi, “con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali”. Si è già chiarito che gli Egato, ex ATO, sono enti locali non economici. Nel contempo l’assetto istituzionale discendente dalla legge regionale del Piemonte n.13/1997, non consente

²⁴ la norma è attuativa del quadro normativo euro unitario. L’ISTAT infatti predispose l’elenco sulla base del Sistema europeo dei conti (SEC 2010, definito dal Regolamento (Ue) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013) e delle interpretazioni del SEC stesso fornite nel Manual on Government Deficit and Debt pubblicato da Eurostat (Edizione 2019), L’elenco comprende le unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13 nel SEC). Le ex ATO oggi EGATO sono ricomprese nelle amministrazioni pubbliche locali: si veda: https://www.istat.it/it/files//2016/09/ISTAT_lista_AAPP_30_settembre2020_GU_numero242.pdf

di ricondurli all'istituto del consorzio, stante l'espresso richiamo al modello "debole" della convenzione.



Enti ed organismi pubblici locali strumentali.

L'art.1 del d.lgs. 118/2011, amplia tuttavia l'ambito di applicazione agli "*enti ed organismi strumentali*" degli enti locali ex art.2 del d.lgs. n.267/2000, dunque Amministrazioni Pubbliche ulteriori e diverse dagli enti locali costituzionalmente rilevanti ex art.114 cost. e dai loro consorzi.

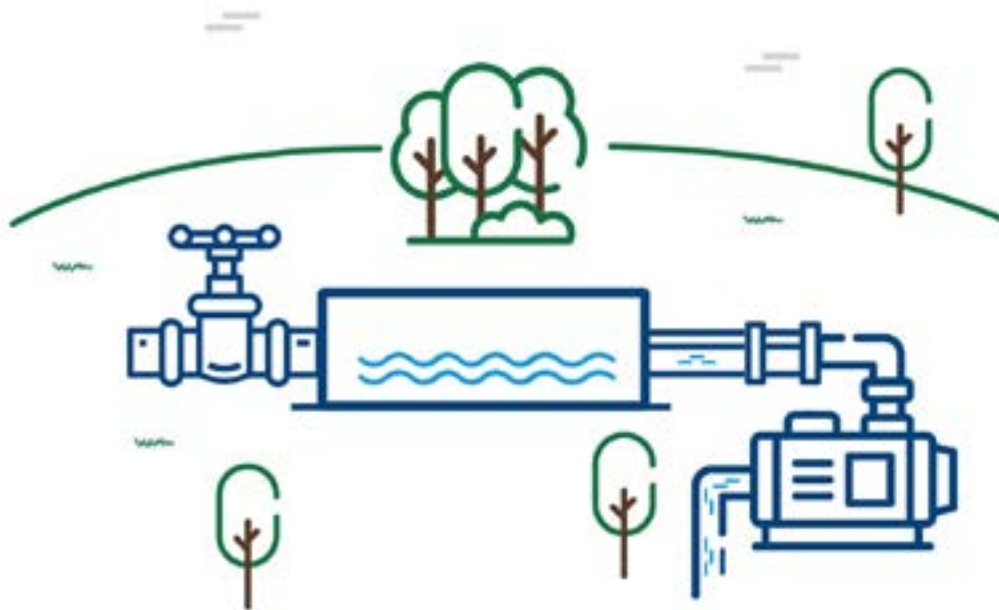
Il secondo comma dell'art.1 fin da subito consente di escludere come categoria di approdo dell'indagine "gli organismi strumentali". La lett. b) recita che "*per organismi strumentali delle regioni e degli enti locali si intendono le loro articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile, prive di personalità giuridica.*". Gli Egato, ex ATO, sicuramente non sono sussumibili nella categoria degli "organismi strumentali" in quanto l'esclusione della personalità giuridica, coerente con il dettato dell'art.3 e 4 della l.r. del Piemonte n.13/1997, risulterebbe antinomica con l'espressa previsione degli artt.147 e ss. del d.lgs. n.152/2006, da cui emergono le ragioni di una piena capacità di agire dell'organizzazione in discorso.

La lett. a), del comma 2 dell'art.1 del d.lgs. n.118/2011, richiama gli "*enti strumentali*" intesi come "*gli enti di cui all'art.11-ter, distinti nelle tipologie definite in corrispondenza delle missioni del bilancio;*". Ricondurre gli Egato, ex ATO, agli enti strumentali degli enti locali, pone un problema interpretativo di coerenza con "il trasferimento" ad essi dell'esercizio delle funzioni pubbliche pertinenti al s.i.i..

Il rapporto di strumentalità tra enti pubblici presuppone infatti un legame funzionale tra la competenza istituzionale propria di un ente alla cura e soddisfacimento di un "bene giuridico" tutelato dall'ordinamento, e la competenza dell'ente preposto in concreto all'esercizio della funzione. La chiave di lettura utile a conciliare un apparente contrasto, è rinvenibile nella ratio della legislazione nazionale in materia di "Autorità d'Ambito" descritta in narrativa. Si è detto che il modello di aggregazione nella funzione regolatoria e di gestione per ambiti ottimali, risponde ad un disegno volto al superamento della disparità di trattamento degli utenti e delle diseconomie discendenti dalla frammentazione, ed alla realizzazione di un'ottimale assetto dei

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

servizi locali sia sul piano economico, della concorrenza e, soprattutto, sul piano della tutela del bene giuridico “risorsa idrica” appartenente al genus del bene giuridico “ambiente”. Appare utile in questo percorso interpretativo l’art.142 del d.lgs. n.152/2006, rubricato “Competenze”. Al comma 3 la norma dispone: “3. Gli enti locali, attraverso l’ente di governo dell’ambito di cui all’articolo 148, comma 1, (oggi art.147) svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all’utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, secondo le disposizioni della parte terza del presente decreto.”. La norma va letta coordinandola con l’art.147 là dove si dispone che agli Egato, ex Ato, “è trasferito l’esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all’articolo 143, comma 1.”. La lettura sistematica della disciplina richiamata chiarisce in modo palmare che “il trasferimento” disposto dal legislatore nazionale ha inciso sull’esercizio delle funzioni pubbliche preposte alla cura del bene giuridico “risorsa idrica”, ma la competenza istituzionale, art.142, permane in capo agli enti locali dell’ambito territoriale ottimale che “partecipano obbligatoriamente” all’Egato, ex Ato. Dunque permane un “rapporto di strumentalità” tra enti locali e gli Egato, ex ATO. I primi sono titolari della competenza istituzionale di tutela della risorsa idrica, ma la esercitano “partecipando” all’Ente di governo dell’Ambito. La legislazione nazionale ha incardinato in capo a tali Enti una competenza esclusiva circa l’esercizio della funzione nell’ambito di una disciplina speciale che conferisce loro una piena autonomia rispetto alla “frammentazione” che sarebbe prodotta dalla capacità dei singoli enti di influenzare le scelte di governo dell’ente stesso.



In questi termini si forniscono le fondamenta per qualificare gli Egato, ex ATO, nella categoria degli Enti locali non economici strumentali²⁵ degli enti ex art.2, c.1, del d.lgs. n.267/2000. I comuni, le province e le città metropolitane non sono dunque estranei in termini di

25 v. ex multis Corte dei Conti sez. controllo della Regione Lazio par. n.4/2021, secondo cui “Peraltro, ciò vale anche nel caso in cui l’affidamento diretto non sia stato effettuato dall’ente locale direttamente, ma da un ente strumentale dallo stesso partecipato (quale poteva configurarsi, ad esempio, un’autorità di ambito territoriale ottimale ai fini dell’affidamento della gestione del servizio idrico integrato), in quanto gli enti strumentali partecipati dagli enti locali rientrano, in base alle norme di cui al paragrafo 2 dell’allegato 4/4, così come modificate dal d.m. 11.8.2017, nel gruppo amministrazione pubblica”

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

“competenza” istituzionale, ma ad essi è sottratto l’esercizio delle funzioni pubbliche pertinenti il s.i.i.. Nel rispetto di un principio di sussidiarietà verticale di un modello che intende superare la frammentazione, gli enti locali sono obbligati svolgere la loro competenza istituzionale in termini di rappresentanza degli interessi della comunità locale in seno all’Ente di governo. Al riguardo, per economicità del discorso, è solo il caso di evidenziare che l’assetto di competenze e le modalità di esercizio cristallizzato dal legislatore nazionale è stato oggetto di molteplici pronunce della Corte Costituzionale circa la piena conformità rispetto alla sfera di autonomia degli enti locali²⁶.



esposte in precedenza. L’art.2 del d.lgs. n.118/2011 al comma 1 dispone che *“Gli enti strumentali delle amministrazioni di cui al comma 1 che adottano la contabilità finanziaria affiancano alla stessa, ai fini conoscitivi, un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo economico-patrimoniale.”*.

La lettura sistematica del d.lgs. n.118/2011 fornisce tuttavia ulteriori e diversi modelli contabili ammissibili. Il successivo art.3, comma 3, del d.lgs. n.118/2011 dispone che *“3. Gli enti strumentali delle amministrazioni di cui all’art. 2, comma 1, che adottano la contabilità economico-patrimoniale, conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell’allegato 1 e ai principi del codice civile.”*. In sostanza il legislatore sembra ammettere per i soli “enti strumentali”, e non anche “per le istituzioni e gli organismi strumentali”, art.2, c.3, sia la possibilità dell’adozione della contabilità finanziaria, art.2, comma 2, sia l’adozione della contabilità economico patrimoniale, art.3, c.3.

Del resto il successivo art.8, rubricato “Adeguamento SIOPE”, dopo prescritto l’adeguamento delle codifiche “Siope” al piano dei conti integrato per gli enti locali ed enti strumentali in contabilità finanziaria, prosegue nel secondo periodo precisando che *“Le codifiche SIOPE degli enti in contabilità civilistica sono aggiornate in considerazione della struttura del piano dei conti integrato degli enti in contabilità finanziaria.”*. Infine l’art.17 del d.lgs. n.118/2011, rubricato *“Tassonomia per gli enti in contabilità civilistica”* fugge ogni dubbio circa l’ammissibilità di una contabilità economico patrimoniale per gli enti strumentali degli enti locali. L’articolo 17

26 Ex multis v. Corte Costituzionale sentenza n.160/2016;

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

assume particolare rilevanza in quanto prescrive specifici obblighi circa il ciclo di bilancio, quali l'adozione di un "budget economico" (comma 1), di un "rendiconto finanziario ai sensi dell'art.2428, c.2, cc., di riclassificare "i propri ((incassi e pagamenti)) attraverso la rilevazione SIOPE di cui all'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n.196," ed infine di predisporre "apposito prospetto, predisposto secondo le modalità di cui all'allegato n. 15, concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello secondo le corrispondenze individuate nel glossario delle missioni e dei programmi di cui all'allegato 14.". Ultimo elemento utile all'inquadramento del sistema contabile economico patrimoniale "adattato" alle esigenze di contabilità pubblica, è rinvenibile nell'allegato 4/3 del d.lgs. n.118/2011, rubricato "Principio contabile applicato alla programmazione di bilancio", al par.4.3 dispone, al quinto capoverso, circa gli "strumenti della programmazione degli enti strumentali in contabilità civilistica"²⁷.



Assunzione del personale. Il rapporto tra programmazione degli ee.lla. partecipanti e la programmazione degli EGATO, ex ATO.

Tratteggiato sommariamente il perimetro delle regole di contabilità pubblica degli enti strumentali degli enti locali, anche in contabilità economico patrimoniale, si ritiene utile dedicare un breve approfondimento circa l'ulteriore problematica connessa all'organizzazione dell'ATO ed in particolare al tema delle assunzioni e della spesa del personale. Sul punto è nota la difficoltà della struttura ad attendere con adeguatezza alle funzioni proprie in ragione di un deficit di

27 Costituiscono strumenti della programmazione degli enti strumentali in contabilità civilistica: a) il Piano delle attività o Piano programma, di durata almeno triennale, definito in coerenza con le indicazioni dell'ente capogruppo. In caso di attivazione di nuovi servizi è aggiornato il piano delle attività con la predisposizione di una apposita sezione dedicata al piano industriale dei nuovi servizi; b) il budget economico almeno triennale. Gli enti appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche definito dall'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, allegano al budget il prospetto concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello, di cui all'articolo 17, comma 3, del presente decreto; c) le eventuali variazioni al budget economico; d) il piano degli indicatori di bilancio (se l'ente appartiene al settore delle amministrazioni pubbliche definito dall'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196). Il bilancio di esercizio, da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio di riferimento, conclude il sistema di bilancio degli enti strumentali. Gli enti appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche sono tenute anche alla redazione di un rendiconto finanziario in termini di cassa predisposto ai sensi dell'articolo 2428, comma 2, del codice civile. Gli enti appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche definito dall'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, allegano al bilancio di esercizio il prospetto concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello, di cui all'articolo 17, comma 3, del presente decreto.

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

risorse umane disponibili. Il primo profilo attiene alla fase programmatica/autorizzativa. L'altra fase attiene alla sostenibilità finanziaria, soprattutto con riferimento ai parametri tariffari regolati dall'ARERA e correlati ai costi di funzionamento degli EGATO.

Le ATO, oggi EGATO, sono soggetti alla disciplina risalente al d.lgs. n.165/2001, ed in particolare agli obblighi ex art.6 in tema di programmazione triennale del fabbisogno del personale. L'ambito di applicazione del d.lgs. n.165/2001 investe infatti tutte le pubbliche amministrazioni e, tra esse, il comma 2 dell'art.1 del decreto, contempla *“tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali”*. Come si diceva in narrativa, la Corte Costituzionale ha qualificato gli ATO, oggi EGATO, Enti pubblici locali, ed essi sono inclusi negli elenchi ISTAT ai sensi dell'art.1, comma 3, d.lgs. n.196/2009. L'art.6 del decreto n.165/2001 precisa al comma 2 che *“Allo scopo di ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e perseguire obiettivi di performance organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini, le amministrazioni pubbliche adottano il piano triennale dei fabbisogni di personale, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance, nonché con le linee di indirizzo emanate ai sensi dell'articolo 6-ter”*. In sostanza gli ATO, oggi EGATO, devono programmare il proprio fabbisogno nei limiti della sostenibilità finanziaria facendo applicazione del Piano sul fabbisogno del personale previsto dall'art.6 del d.lgs. n.165/2001.



Indirizzi degli enti locali partecipanti.

Al riguardo merita un inciso il rapporto intercorrente tra enti locali che partecipano obbligatoriamente all'ATO, oggi EGATO, e tale ente. Questo è rilevante sotto il profilo degli obblighi di indirizzo e coordinamento che gli enti devono svolgere rispetto ai propri enti strumentali. Assumono rilievo i contenuti precettivi del paragrafo 8.3 dell'allegato 4/3 del d.lgs. n.118/2011 relativo alla Sezione operativa del Documento unico di Programmazione degli enti locali territoriali che sono chiamati a dettare *“gli orientamenti circa i contenuti degli obiettivi degli obiettivi di finanza pubblica da perseguire ai sensi della normativa in materia*

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

e le relative disposizioni per i propri enti strumentali e società controllate e partecipate;”. Si pensi altresì all’allegato 4/3 del d.lgs. n.118/2011, rubricato “Principio contabile applicato alla programmazione di bilancio”, dove si legge che “Le regioni, le province e i comuni definiscono gli strumenti della programmazione dei propri organismi ed enti strumentali (esclusi gli enti sanitari soggetti al titolo secondo del presente decreto), in coerenza con il presente principio e con le disposizioni del Dlgs.n.118/2011”.

La disposizione deve essere letta in rapporto con la disciplina speciale contenuta nel codice dell’ambiente ed alla ratio della relativa legislazione volta al superamento della “frammentazione” nell’esercizio della funzione. Nei paragrafi precedenti si è più volte sottolineato che gli Egato, ex ATO, siano titolari di un ampio margine di autonomia in forza dell’espressa disposizione dell’art.147 del d.lgs. n.152/2006, confermata da quanto emerge dagli arresti della giurisprudenza nei suoi diversi plessi giurisdizionali.



Nel disegno del legislatore nazionale, attuativo della disciplina eurounitaria richiamata in narrativa, vige un precetto di rigorosa autosufficienza del sistema di regolazione e gestione del s.i.i.. Diversamente da quanto potrebbe accadere per altri enti strumentali degli enti locali, non risulterebbe ammissibile un soccorso finanziario degli enti partecipanti nei confronti dell’Egato, ex ATO, sia perché contemplerebbe risorse afferenti alla fiscalità generale estranee alla tariffa, sia perché “l’esercizio della funzione” non è propria degli enti locali partecipanti a seguito del trasferimento delle stesse agli Enti d’ambito, sia perché verrebbe lesa il principio euro unitario del “chi inquina paga”. Tali precisazioni sono utili sotto un duplice profilo. L’attività d’indirizzo degli enti locali partecipanti è un atto doveroso che deve misurarsi con l’ampia autonomia degli Egato rispetto al singolo ente ed al sistema di regolazione e vigilanza predisposto a livello nazionale con le competenze dell’ARERA. L’originario assetto risalente alle ATO sono state considerate “forse il più importante fallimento del disegno iniziale”²⁸ perché “sorte come meta livello di governo con funzioni specializzate» e poi divenute «delle mere sovrastrutture, spesso

28 G. Citroni e A. Lippi, La politica di riforma dei servizi idrici. Istituzioni, processi e poste in gioco, in «Le istituzioni del federalismo»;

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

prive dell'expertise, per altro assenti nella quasi totalità dei Comuni che le compongono, necessarie a svolgere programmazione e controllo dei risultati sui gestori"²⁹. La riforma del 2014, unitamente al precedente inserimento del s.i.i. nel perimetro di un sistema regolatorio nazionale incardinato nell'ARERA, rappresenta non una semplice modifica del "nome" attribuito al livello di governo locale, ma, ad un tempo, una definizione univoca rispetto alle molteplici forme organizzative scelte dalle regioni³⁰ e, secondo quanto consentito dall'interpretazione resa dalla Corte costituzionale³¹, un rafforzamento dell'autonomia dell'Ente stesso nell'esercizio della funzione rispetto all'influenza dei singoli enti locali partecipanti. L'affievolimento del ruolo d'indirizzo dei singoli enti locali è stato rafforzato proprio dal sistema di regolazione a cui è stato assoggettato il s.i.i. in generale ed in particolare le Egato, ex ATO, che ne sono componente locale di governo. Il D.p.c.m. 20 luglio 2012³² ha conferito all'ARERA funzioni che investono molteplici fronti che, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, sono i seguenti:

qualità dei servizi e della tutela degli utenti;

sono definite le componenti di costo per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, predisponendo e rivedendo periodicamente il metodo tariffario per la determinazione della tariffa; approva le tariffe del servizio idrico integrato proposte dal soggetto competente sulla base del piano di ambito.

sul fronte degli atti che concorrono a disciplinare il servizio, la regolazione investe la disciplina dei rapporti tra Egato, ex ATO, e gestore;

verifica la corretta redazione del piano d'ambito, acquisita la valutazione delle Regioni sulla coerenza dei piani d'ambito con la pianificazione regionale e provinciale di settore;

sul fronte della rendicontazione, sono adottate direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori del servizio idrico integrato o di suoi segmenti, nonché la rendicontazione periodica dei dati gestionali ai fini dello svolgimento dei propri compiti istituzionali di comparazione, su base nazionale, dei costi e nell'ottica della definizione di standard;

L'ARERA ha dunque poteri regolatori ampi ed incisivi, tali da ridisegnare l'assetto di relazioni tra gli attori del servizio idrico integrato e comprimere, se non escludere, l'influenza dei singoli enti. Quanto innanzi esposto mira a chiarire che le ordinarie funzioni d'indirizzo che gli enti locali svolgono rispetto agli Egato, ex ATO, sono estremamente limitati dalla legislazione speciale della materia, derogando in tal modo alla disciplina generale risalente al d.lgs. n.118/2011.

Circa il profilo finanziario, la disposizione di riferimento è l'art.154 del codice secondo cui "1. *La tariffa costituisce il corrispettivo del servizio idrico integrato ed è determinata tenendo conto ... omissis... nonché di una quota parte dei costi di funzionamento dell'ente di governo*

29 v. nota 28;

30 si veda per un approfondimento la Relazione 295/2021/I/IDR di ARERA avente ad oggetto "Tredicesima Relazione Ai Sensi Dell'articolo 172, Comma 3-Bis, Del Decreto Legislativo 3 Aprile 2006, N. 152, Recante "Norme In Materia Ambientale";

31 Corte cost., sent. n. 128/2011, cons. in dir. n. 2, dove si riconosce "al legislatore regionale un'ampia sfera di discrezionalità, consentendogli di scegliere i moduli organizzativi più adeguati a garantire l'efficienza del servizio idrico integrato e del servizio di gestione ugualmente integrato dei rifiuti urbani, nonché forme di cooperazione fra i diversi enti territoriali interessati". Cfr. anche Corte cost., sent. n. 62/2012, cons. in dir. n. 3.2: "la legge regionale deve limitarsi a individuare l'ente od il soggetto che eserciti le competenze già spettanti all'Aato";

32 Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell'art. 21, comma 19 del d.l. n. 201/2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214/2011

La Natura Giuridica degli Enti di Governo del Territorio del Servizio idrico integrato in Piemonte

dell'ambito, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio secondo il principio del recupero dei costi e secondo il principio "chi inquina paga".". Ciò implica che le componenti di costo di funzionamento e la forchetta di oscillazione delle stesse, sono sottratte ex lege alla funzione dei singoli enti e riservate in modo esclusivo alla competenza regolatoria di ARERA ed alle determinazioni delle Egato.

Il fabbisogno del personale.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto che le funzioni regolatorie attribuite all'ARERA, in passato denominata AEEGSI, rientrano nell'ambito delle c.d. "riforme fondamentali economico sociali" del paese, la cui finalità, per quanto attiene la determinazione dello schema di convenzione di affidamento del servizio ed i costi ad esso imputabili, tra cui quelli di funzionamento delle Egato, è diretto a preservare l'equilibrio economico-finanziario della gestione e ad assicurare all'utenza efficienza e affidabilità del servizio, a tutela della concorrenza, dell'efficienza, efficacia ed economicità dei servizi³³. Al riguardo nel Metodo tariffario idrico 2020-2023³⁴, come del resto nei precedenti, è espressamente contemplata la componente dei costi operativi relativi al funzionamento dell'ATO, oggi Egato. La funzione regolatoria svolta da ARERA su scala nazionale, introdotta anch'essa nell'ambito dell'esercizio delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica nazionale, assicura, per quanto attiene al profilo in discorso, la congruità e l'adeguatezza dei costi di funzionamento secondo criteri di efficienza ed efficacia ed economicità della gestione. In sostanza la sostenibilità finanziaria del piano del fabbisogno del personale dovrà misurarsi con i parametri dettati dall'ARERA nella determinazione della componente tariffaria oggi contemplata all'art.23 del MTI 2020-2023 e dai costi massimi imputabili al funzionamento dell'Egato, ex Ato. L'art.23 contempla "la voce di costo a copertura delle spese di funzionamento dell'Ente di governo dell'ambito, come definita al successivo comma 23.2,". La spesa di funzionamento è il prodotto di diversi fattori individuati al punto 2.3 del Mti. Al di là di elementi risalenti a costi consolidati prima del Mti, si tiene conto della "popolazione residente nel territorio dell'ATO", si introduce un parametro moltiplicativo che esprime lo scostamento massimo ammesso in tariffa delle spese di funzionamento dell'Ente di governo dell'ambito addebitate al gestore rispetto alla media di settore. Viene infine prescritto che Eventuali costi superiori a quelli indicati al precedente comma 23.2 potranno essere valutati, previa apposita istanza motivata, laddove l'Ente di governo.

Considerata la ratio della funzione regolatoria di Arera nell'ambito della riforma del s.i.i. e la pregnante disciplina della fonte di finanziamento dell'Egato è dato da una quota della tariffa corrispettiva del servizio, il vincolo di finanza pubblica a cui l'Ente è sottoposto è quello del rigoroso rispetto della disciplina del Mti e delle prescrizioni dettate dall'Autorità in sede di approvazione. È di tutta evidenza che tra le componenti di costo dell'Egato sono comprese quelle relative alla spesa del personale. In sostanza il vincolo "di finanza pubblica" a cui riferirsi è quello della sostenibilità della relativa spesa rispetto al perimetro del bilancio che il metodo tariffario applicato riserva al costo di funzionamento dell'Ente.

³³ l'art. 9 della direttiva n. 2000/60/CE, dispone che "Gli Stati membri tengono conto del principio del recupero dei costi dei servizi idrici, compresi i costi ambientali e relativi alle risorse, prendendo in considerazione l'analisi economica effettuata in base all'allegato III e, in particolare, secondo il principio "chi inquina paga", in linea con la configurazione – diffusamente delineata nella Comunicazione COM 2000/447 - della tariffa dei servizi idrici quale «mezzo per garantire un uso più sostenibile delle risorse idriche ed il recupero dei costi dei servizi idrici nell'ambito di ogni specifico settore economico».

³⁴ Delibera ARERA n.580/2019;

Conclusioni.

Si ritiene che le ATO in Piemonte siano qualificabili come Enti Strumentali degli EE.LL. partecipanti ai quali è attribuita personalità giuridica di diritto pubblico in forza dell'art.147 del d.lgs. n.152/2006 e dell'individuazione operata dalla Regione Piemonte. Il rapporto di strumentalità risulta coerente con l'assetto normativo vigente in quanto oggetto del trasferimento disposto dall'art.147 del d.lgs. n.152/2006 è "l'esercizio della funzione pubblica" preposta alla cura del bene giuridico risorsa idrica, permanendo in capo agli enti locali la competenza istituzionale ai sensi del comma 3 dell'art.142 del d.lgs. n.152/2006. La natura giuridica delle ATO Piemontesi ed il rapporto di strumentalità, attrae la disciplina contabile dell'ente nel perimetro del d.lgs. n.118/2006 che espressamente ammette all'art.3, comma 3, e 17 del d.lgs. n.118/2011, la contabilità economico patrimoniale per gli enti strumentali. Allo stesso modo la qualificazione delle ATO Piemontesi, attrae l'ente nell'ambito della disciplina in tema di programmazione del fabbisogno del personale ai sensi del d.lgs. n.165/2006, a mente della loro natura di pubbliche amministrazioni ai sensi della d.lgs. n.196/2009 e dell'inclusione di tale categoria di enti nell'elenco ISTAT delle Pubbliche amministrazioni secondo il SEC 2010. Considerata la disciplina prevista in tema di finanziamento del s.i.i. contenuta all'art.154 del d.lgs. n.152/2006, il vincolo finanziario che presiede l'ente è da ricondursi ai parametri di ammissibilità dei costi di funzionamento approvati dall'ARERA con il Metodo tariffario in forza delle funzioni regolatorie ad essa attribuita dalla legge, quale riforma economico sociale e di finanza pubblica finalizzata al conseguimento di una maggiore efficienza, economicità ed efficacia dei servizi pubblici a rilevanza economica ed a rete.



www.asfel.it

[Torna all'indice](#) ^