

Gli effetti del “Decreto Pagamenti” sulla finanza locale

Il problema dei pagamenti della pubblica amministrazione, e più in particolare dei ritardi nei pagamenti, è stato oggetto di diversi interventi normativi, anche europei. Si ci riferisce alla direttiva 2000/35/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 giugno 2000 e alla successiva direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011, che è stata recepita con il d.lgs. n. 192 del 9 novembre 2012. Tale ultimo disposizione ha previsto che i contratti conclusi a decorrere dal 1° gennaio 2013 debbano essere pagati entro 60 giorni, con applicazione automatica degli interessi moratori alla scadenza del termine.

Con lo scopo di incentivare la ripresa economica, il governo ha inteso immettere liquidità nel sistema finanziario, accelerando i pagamenti dei debiti commerciali della PA, fornendo liquidità per un importo di circa 40 miliardi di euro, per ognuno degli anni 2013 e 2014. Il d.l. n. 35 del 8 aprile 2013 ha risposto, nelle intenzioni del potere centrale, alle richieste rivolte sia dai comuni e dagli altri soggetti pubbliciⁱ che da parte delle organizzazioni di categoria degli imprenditoriⁱⁱ.

Le misure dirette all'accelerazione dei pagamenti operano con diverse modalità, in relazione alla tipologia del debito. Come vedremo c'è un allentamento dei vincoli del patto di stabilità interno, al fine di permettere agli enti di utilizzare le risorse disponibili per il pagamento dei debiti in conto capitale. Si favorisce la liquidità degli enti locali con un ampliamento del limite massimo al

ricorso delle anticipazioni di tesoreria e infine si istituisce un apposito fondo con obbligo di restituzione in un lungo arco temporale diretto a garantire liquidità agli enti che non possono far fronte al pagamento dei debiti, sia di parte corrente che in conto capitale, maturati alla data del 31 dicembre 2012.

GLI SPAZI FINANZIARI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO

I primi cinque commi dell'articolo 1 del d.l. n. 35/2013 sono relativi all'esclusione dai vincoli del patto di stabilità per l'anno 2013 dei pagamenti di debiti di parte capitale.

In particolare, il comma 1 esclude dai vincoli rilevanti del patto le spese che gli enti sostengono nel 2013, per il pagamento di debiti di parte capitale che, alla data del 31 dicembre 2012, risultino certi, liquidi ed esigibiliⁱⁱⁱ, ovvero per i quali, entro la stessa data, sia stata emessa fattura o una richiesta equivalente di pagamento. L'esclusione opera per il limite massimo di 5 miliardi di euro.

Così come formulato, il comma fa riferimento al pagamento di tutte le tipologie di debiti di parte capitale degli enti locali, compresi quelli relativi a forniture e appalti che possono essere oggetto di certificazione.

Si rende, a questo punto, necessaria un breve riferimento alla disciplina del patto. Il patto di

stabilità interno dei comuni è disciplinato dall'articolo 31 della legge n. 183 del 12 novembre 2011, così come modificato e integrato dai commi da 428 a 447 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2013. L'obiettivo di ogni ente è il raggiungimento di un particolare livello di saldo finanziario, ottenuto applicando alla media della spesa corrente del triennio 2007/2009 determinati coefficienti^{iv}.

Il saldo finanziario è dato dalla differenza tra entrate finali e spese finali, espresso in termini di competenza mista, che considera le entrate e le spese in termini di competenza, per la parte corrente e in termini di cassa per la parte investimento e ciò al fine di rendere quanto più omogeneo possibile il patto interno con quello europeo di stabilità e crescita.

Il sistema dei saldi obiettivi in termini di competenza mista ha determinato da un lato una sensibile riduzione delle spese di investimento degli enti locali e dall'altro ha determinato che molti enti si sono trovati nell'impossibilità di provvedere ai pagamenti, di impegni regolarmente assunti, nonostante avessero le disponibilità di cassa necessarie, ma non utilizzabili per i vincoli del patto. Tutto ciò ha determinato un forte accumulo di residui passivi da parte degli enti locali, con problemi e ritardi sui pagamenti, in particolar modo in conto capitale.

La definizione di esigibilità è contenuta nel



d.P.C.M. del 28 dicembre 2011 che ritiene esigibile la somma per la quale non vi sono ostacoli al pagamento. Rientrano non solo le fatture ma anche, per i lavori pubblici, lo stato di avanzamento lavori^v o in caso di pagamento in un'unica soluzione il conto finale dei lavori, così come gli accordi bonari e gli espropri sottoscritti o approvati entro la data del 31 dicembre 2012.

Rientrano nella disciplina in esame anche i conferimenti e gli aumenti di capitale sociale a società partecipate e il riferimento è agli atti amministrativi assunti dall'ente o alle richieste formali pervenute entro la data suddetta.

Analizzando la procedura web del ministero rientrano nella fattispecie anche i pagamenti già effettuati prima del 9 aprile 2013, ma è chiaro che in sede di ripartizione delle somme il MEF effettuerà un'attribuzione secondo un preciso ordine di priorità, indicato dalla suddetta procedura:

- ammontare dei debiti per appalti di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 e dei debiti per appalti di lavori pubblici per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, non estinti alla data dell'8 aprile 2013;
- ammontare dei debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 e dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine non estinti alla data dell'8 aprile 2013, diversi da quelli di cui al punto 1;
- ammontare dei debiti per appalti di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 3 del decreto

legislativo 12 aprile 2006 n. 163, certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 e dei debiti per appalti di lavori pubblici per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, pagati prima del 9 aprile 2013;

- ammontare dei debiti di parte capitale certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 e dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, pagati prima del 9 aprile 2013, diversi da quelli di cui al punto 3.

La procedura richiede anche: l'ammontare dei debiti di parte corrente, esclusi quelli per spese di personale, certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012 e dei debiti di parte corrente per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, ma è chiarito nelle note che le informazioni relative a tale punto non sono finalizzate alla concessione di ulteriori spazi di spesa in deroga ai vincoli del patto di stabilità interno, ma ha finalità puramente statistiche.

Il comma 2 del decreto sui pagamenti prevede che ai fini dell'attivazione della procedura prevista, entro il 30 aprile 2013 gli enti locali devono comunicare (utilizzando il sistema web della Ragioneria generale dello Stato) gli spazi finanziari di cui necessitano al fine di effettuare i pagamenti dei debiti in conto capitale e tale termine è perentorio, in quanto non verranno considerate le comunicazioni inviate dopo tale termine.

Entro il 15 maggio 2013, il Ministero dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, sulla base delle comunicazioni pervenute nei termini provvede a ripartire gli importi dei paga-

menti da escludere dal patto di stabilità interno, per il 90 per cento dell'importo fissato (5 miliardi di euro). La modalità di riparto è fissata dalla Conferenza Stato-città e autonomie locali entro il 10 maggio e in mancanza si applicherà il criterio del riparto proporzionale. La quota residua del 10 per cento verrà ripartita con un ulteriore decreto da adottarsi entro il 15 luglio prossimi, se le richieste pervenute in prima istanza siano state inferiori all'importo del 90 per cento della somma^{vi}.

Il legislatore ha, comunque, previsto che nelle more dell'emanazione del suddetto decreto del MEF, gli enti possono effettuare i pagamenti dei residui passivi del Titolo II della spesa nel limite massimo del 13 per cento delle disponibilità liquide detenute presso la tesoreria statale alla data del 31 marzo 2013 e comunque entro il 50 per cento degli spazi finanziari comunicati alla RGS.

Il comma 4 prevede sanzioni a carico dei responsabili dei servizi interessati, disponendo che in caso di segnalazione del collegio dei revisori dei conti, se le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che l'ente, senza giustificato motivo, non ha richiesto gli spazi finanziari nei termini e nelle modalità previste dalla norma, ovvero non ha effettuato, nel termine dell'esercizio finanziario 2013, il pagamento di almeno il 90 per cento degli spazi concessi, le sezioni irrogano una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali, per i responsabili dei servizi interessati.

Sul punto è da ricordare che le funzioni dei revisori dei conti, disciplinate dall'articolo 239 del TUEL, sono state oggetto di modifiche con l'articolo 3 del d.l. n. 174 del 2012, che ha ampliato notevolmente le suddette funzioni, e tra

Le prossime scadenze per gli EE.LL.

Entro il 29 aprile 2013	Ai fini della certificazione delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, le PA sono obbligate a registrarsi sulla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni predisposta dal Dip. della RGS. La mancata è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare; i dirigenti responsabili sono altresì assoggettati ad una sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella registrazione.
Entro il 30 aprile 2013	1) I comuni e le province comunicano mediante il sistema web della RGS, gli spazi finanziari di cui necessitano per sostenere i pagamenti – che vengono esclusi dai vincoli del patto di stabilità interno per un importo complessivo di 5.000 milioni di euro - di debiti di parte capitale certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti di parte capitale per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il termine del 30 aprile 2013, ivi inclusi i pagamenti delle province in favore dei comuni, sostenuti nel corso del 2013 dagli enti locali. 2) Gli enti locali che non possono far fronte ai pagamenti dei debiti a causa di carenza di liquidità chiedono alla Cassa depositi e prestiti S.p.A., secondo modalità stabilite nel predetto addendum, l'anticipazione di liquidità da destinare ai pagamenti.

queste vi sono le proposte di indebitamento – lett. b) n. 4 - e la funzione di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione relativamente all'acquisizione delle entrate, all'effettuazione delle spese, alla completezza della documentazione, agli adempimenti fiscali – lett. e).

La segnalazione dei revisori non è configurata come atto obbligatorio e non sono previste sanzioni in caso di mancata segnalazione, ponendosi, pertanto, il problema se tale elemento è necessario per l'attività della Corte dei conti.

L'attività sanzionatoria è possibile a condizione che non vi sia un giustificato motivo che impedisca l'adempimento, anche se la norma non indica una casistica in cui siano riconducibili giustificati motivi^{vii}.

In tema di patto di stabilità interno il comma 6 dell'articolo 1 prevede, infine, la sospensione per l'anno 2013 del patto nazionale orizzontale, disciplinato dall'articolo 4-ter del d.l. n. 16/2012, così come convertito dalla legge n. 44/2012. Tale patto è una misura di flessibilità nell'applicazione del patto di stabilità interno permettendo la rimodulazione orizzontale degli obiettivi finanziari tra i comuni a livello nazionale, con l'obiettivo di permettere lo smaltimento dei residui passivi di parte capitale.

Il meccanismo si basa sulla cessione di spazi finanziari da parte dei comuni che prevedono di conseguire un differenziale positivo rispetto all'obiettivo del patto previsto dalla normativa nazionale - la cui entità va comunicata al Ministero dell'economia entro il termine del 15 luglio - a vantaggio di quelli che, invece, prevedono di conseguire, nel medesimo anno di riferimento, un differenziale negativo rispetto all'obiettivo prefissato. Lo scopo, come detto, è quello di consentire a tali ultimi enti l'utilizzo di maggiori spazi finanziari per effettuare maggiori spese esclusivamente per il pagamento di residui passivi di parte capitale.

I comuni che cedono o acquisiscono spazi finanziari ottengono nel biennio successivo, rispettivamente, una riduzione o un peggioramento del proprio obiettivo, dato, per ogni anno, dalla metà del valore dello spazio ceduto o acquisito. Sulla base dei dati della RGS, nel 2012 hanno usufruito del patto nazionale orizzontale 441 comuni, che hanno richiesto circa un miliardo di euro, a fronte di spazi ceduti di circa 130 milioni di euro.

E' chiaro, infine, che gli spazi concessi e richiesti nel corso del 2012 saranno recuperati nell'esercizio in corso e in quello successivo, anche se il d.l. n. 35/2013 prevede la sospensione del patto orizzontale.

LA NUOVA LIQUIDITA' DEGLI ENTI LOCALI

Il comma 9 dell'articolo 1 del decreto in commento contiene una deroga a quanto fissato dall'articolo 222 del TUEL, in tema di anticipazione di tesoreria da parte del tesoriere comunale, disponendo un aumento dei limiti massimi di tale anticipazione, fino alla data del 30 settembre 2013, da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente^{viii}.



Come noto, l'articolo 222 del TUEL prevede che su richiesta dell'ente locale, corredata dalla concessione iniziale con deliberazione della giunta, il tesoriere concede un'anticipazione di tesoreria entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente. L'utilizzo dell'anticipazione comporta il pagamento degli interessi passivi, che decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme.

Per gli enti locali in stato di dissesto economico finanziario, tale limite è stato innalzato da tre a cinque dodicesimi delle entrate correnti, con l'articolo 3 comma 1 lett. i-bis) del d.l. n. 174/2012, a condizione che l'organo di revisione e il responsabile del servizio finanziario certifichino una condizione di grave indisponibilità di cassa^{ix}.

La parte finale del comma 9 del decreto n. 35 prevede che l'utilizzo della maggiore anticipazione vincola, per i comuni, una quota corrispondente delle entrate dell'IMU per l'anno 2013.

Al fine di assicurare ulteriore liquidità per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione il comma 10 dell'articolo 1 del d.l. n. 35/2013 prevede l'istituzione presso il MEF, di un *Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili*, che è

è suddiviso in tre sezioni, cui corrispondono tre articoli del relativo capitolo del bilancio statale:

- "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali", dotata di 2.000 milioni di euro per ciascuno degli anni 2013 e 2014;
- "Sezione per assicurare la liquidità alle

regioni e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili diversi da quelli finanziari e sanitari", dotata di 3.000 milioni di euro per l'anno 2013 e di 5.000 milioni di euro per l'anno 2014;

- "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale", dotata di cui 5.000 milioni di euro per l'anno 2013 e di 9.000 milioni di euro per l'anno 2014;

e in considerazione che il fondo è riferito, genericamente, al pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, si ritiene che la tipologia di debito è sia di parte corrente che di conto capitale, maturati al 31 dicembre del 2012.

L'ultima parte del comma 10 dispone che una somma pari al 10 per cento delle somme delle prime due Sezioni sia accantonata per essere destinata alle anticipazioni per il pagamento dei debiti degli enti locali e delle regioni richiesti in data successiva al 30 aprile 2013.

In considerazione della necessità di garantire l'immediata operatività della Sezione del fondo per gli enti locali, il comma 11 del più volte cita-

to articolo 1, dispone il trasferimento dei 2 miliardi di euro su un conto corrente acceso presso la tesoreria centrale dello Stato, la cui gestione è affidata alla Cassa depositi e prestiti, che è autorizzata ad effettuare tutte le operazioni sul suddetto conto.

Al fine di regolamentare i rapporti tra il MEF e la Cassa la norma prevede che entro 5 giorni dall'entrata in vigore del decreto la stipula di un *addendum* alla convenzione del 23 dicembre 2009, che definisca i criteri e le modalità di accesso degli enti locali alle risorse della Sezione, sulla base di un contratto-tipo approvato dal direttore generale del Tesoro^x.

Il comma 13 fissa le modalità con le quali la Cassa effettua l'anticipazione di liquidità agli enti locali e la restituzione delle anticipazioni da parte di quest'ultimi^{xi}. Il rimborso avverrà con un piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e di quota interessi, con una durata massima di 30 anni. Tale richiesta va effettuata dagli enti locali entro il 30 aprile 2013 alla Cassa depositi e prestiti, secondo le procedure fissate con l'*addendum* e prevedendo una procedura agevolata, in quanto la richiesta avviene in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del TUEL^{xii}.

In particolare, l'articolo 42 prevede il controllo politico amministrativo del consiglio comunale sull'assunzione di mutui e di aperture di credito non espressamente previsti in atti fondamentali del consiglio e sulle spese che impegnano i bilanci per gli esercizi successivi. L'articolo 203 prevede che il ricorso all'indebitamento è possibile soltanto se è avvenuta l'approvazione del rendiconto dell'esercizio del penultimo anno precedente in cui si intende deliberare l'indebitamento e l'adozione del bilancio annuale nel quale sono incluse le previsioni suddette. Infine, l'articolo 204 del TUEL stabilisce il limite massimo dell'indebitamento degli enti locali, che afferma che l'ente non può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di indebitamento se l'importo annuale dei relativi interessi, sommati agli oneri già in essere sia superiore al 6 per cento per l'anno 2013 e al 4 per cento, dal 2014, delle entrate correnti^{xiii}.

L'anticipazione è concessa entro il 15 maggio 2013, in proporzione e nei limiti delle somme disponibili nella Sezione. Entro il 10 maggio la Conferenza Stato-città potrà individuare una modalità di riparto differente rispetto al criterio proporzionale. La somma della Sezione per la liquidità è disponibile per il 90 per cento, in quanto il restante 10 per cento è accantonato per le richieste di liquidità pervenute in ritardo, ma comunque non oltre il 30 settembre 2013, che saranno erogate entro il 31 ottobre successivo.

La somma ottenuta va restituita con rate annuali e la prima rata decorre dall'anno successivo a

quello di sottoscrizione del contratto. Per le anticipazioni dell'anno 2013 il tasso di interesse da applicare è dato dal rendimento di mercato dei Btp a 5 anni in corso di emissione alla data del 8 aprile 2013, che è stato determinato nel 3,302 per cento. Per le erogazioni del 2014, il tasso di interesse è quello del rendimento di mercato dei Btp a 5 anni in corso di emissione e pubblicato sul sito del MEF entro il 15 gennaio 2014.

In caso di mancato pagamento della rata di ammortamento, l'Agenzia delle entrate tratterà le somme non pagate all'atto del riversamento ai comuni dell'IMU riscossa con il modello F24 o con il bollettino di conto corrente postale.

La concessione dell'anticipazione determina una serie di obblighi per gli enti che ne beneficiano. In particolare il comma 14 dell'articolo 1 prevede l'immediata estinzione dei debiti successivamente all'erogazione dell'anticipazione. Gli enti debbono fornire alla Cassa, a tal proposito, una certificazione rilasciata dal responsabile finanziario, dell'avvenuto pagamento e dell'effettuazione delle registrazioni contabili. E' previsto, inoltre, che il fondo svalutazione crediti, istituito con il comma 17 dell'articolo 6 del d.l. n. 95/2012, per i 5 esercizi successivi a quello in cui è stata concessa l'anticipazione, deve essere di almeno il 50 per cento (e non il 25 per cento) dei residui attivi del Titolo I e del Titolo III dell'entrata, con un'anzianità superiore a 5 anni. Così come previsto nella normativa originaria, previo parere motivato dei revisori dei conti è possibile escludere dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi hanno certificato la sussistenza delle ragioni del credito e l'elevata riscuotibilità.

I commi 15 e 16 prevedono, infine, disposizioni particolari per gli enti che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, che sono tenuti a modificare il piano di riequilibrio entro 30 giorni dalla concessione dell'anticipazione.

EUGENIO PISCINO

Note

⁽ⁱ⁾ Si veda anche E. Bruno, *Più coraggio per i debiti PA*, *IlSole24Ore* del 12 aprile 2013.

⁽ⁱⁱ⁾ Un esame del decreto legge è effettuato da A. Guiducci, *Arrivano nuovi strumenti per dare ossigeno alla cassa*, *IlSole24Ore* del 15 aprile 2013.

⁽ⁱⁱⁱ⁾ Il credito è certo quando non è controverso

nella sua esistenza. E' liquido quando determinato nel suo ammontare o facilmente determinabile. Il credito deve essere espresso in un numerario (danaro) e sono ammessi solo i calcoli matematici per il suo esatto ammontare. E' esigibile quando è scaduto e non è sottoposto a condizione.

^(iv) Per uno studio completo sul patto di stabilità interno si veda E. Piscino, *Le regole per il patto di stabilità interno per il 2013*, ebook, Maggioli editore.

^(v) Si veda G. Trovati, *Sblocca debiti a largo raggio*, *IlSole24Ore* del 16 aprile 2013.

^(vi) Sull'argomento si veda G. Trovati, *Senza correzioni effetti paradossali*, *IlSole24Ore* del 16 aprile 2013.

^(vii) Le sezioni giurisdizionali regionali hanno competenza in primo grado nei giudizi di responsabilità, di conto e pensionistici. Per i giudizi di responsabilità la legge individua le fattispecie oggetto di giudizio sotto il profilo della responsabilità amministrativa o erariale e stabilisce l'elemento soggettivo richiesto, in termini di dolo o colpa. Inoltre, l'art. 1 della legge 20/1994 limita la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai fatti ed alle omissioni commessi con dolo o con colpa grave. Il comma in esame non qualifica gli inadempimenti indicati come fattispecie di responsabilità né contiene specificazioni in merito all'elemento soggettivo richiesto.

^(viii) Sul punto si veda B. Migliorini, *Gli enti: ora serve più liquidità*, *ItaliaOggi* del 12 aprile 2013.

^(ix) L'argomento è stato trattato da E. Piscino, *Trappola degli interessi sulla strada delle anticipazioni*, *ItaliaOggi* del 9 aprile 2013.

^(x) In relazione all'*addendum* si veda G. Trovati, *Dalla Cdp anticipazione per tutti*, *IlSole24Ore* del 17 aprile 2013.

^(xi) Si veda M. Barbero, *Le anticipazioni alzano il tiro*, *ItaliaOggi* del 17 aprile 2013.

^(xii) Sul punto si veda E. Piscino, *Per la richiesta una disciplina agevolativa*, *ItaliaOggi* del 10 aprile 2013.

^(xiii) Con riferimento alla possibilità di indebitamento degli enti locali, si ricorda che l'articolo 119 della Costituzione stabilisce che gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. La regola, vigente anche nell'ordinamento degli enti locali, stabilisce un vincolo di destinazione alla contrazione dei debiti, che non possono finanziare spesa corrente.

La fiscalità locale nel “Decreto Pagamenti”

Il d.l. n. 35 del 8 aprile 2013, sebbene incentrato soprattutto sui pagamenti e sui relativi ritardi della pubblica amministrazione, affronta, all'articolo 10, una serie di novità che riguardano il tema della fiscalità locale.

Si ampliano i termini per la presentazione della dichiarazione dell'IMU, che viene spostata al 30 giugno dell'anno successivo. Viene, altresì, modificato il termine per la pubblicazione della deliberazione che annualmente ne fissa le aliquote, disponendo che in caso di mancata pubblicazione si applica, in sede di acconto, quanto già deliberato per l'anno precedente.

Interventi innovativi sono stati disposti anche per la TARES, per la quale è stata prevista la possibilità di emettere le rate per la tassa rifiuti, con il regime in vigore per l'anno 2012, con conguaglio, nell'ultima rata, delle somme versate in acconto. È stato chiarito, come vedremo, che la tassa non è dovuta per le aree scoperte, pertinenti o accessorie.

LE ALIQUOTE E IL REGOLAMENTO IMU

Il d.l. n. 35 introduce due modifiche di carattere procedimentale: la prima circa il termine per la deliberazione delle aliquote e dei regolamenti in tema di IMU; la seconda circa i nuovi termini per la presentazione delle dichiarazioni della nuova imposta.

Il comma 13-bis dell'articolo 13 del d.l. n. 201/2011, nella versione più volte modificata, prevede che le deliberazioni di approvazione delle aliquote e della detrazione dell'IMU sono pubblicate sul sito informatico del ministero dell'economia e delle finanze. L'efficacia delle suddette deliberazioni decorre dalla data di pubblicazione, a condizione che avvenga entro il 30 aprile dell'anno a cui la delibera si riferisce. È necessario che l'invio avvenga entro il 23 aprile e in caso di mancata pubblicazione le aliquote e la detrazione si intendono prorogate di anno in anno.

Il comma 4 lett. b) dell'articolo 10 del decreto sui pagamenti ha completamente riformulato il comma in tema di pubblicazione ed efficacia delle deliberazioni. È stato, innanzitutto, chiarito che la pubblicazione deve avvenire nell'apposita sezione del Portale del federalismo fiscale¹ e gli elementi da indicare sono quelli fissati dal Dipartimento delle finanze, sentita l'ANCI.

Il versamento della prima rata avviene sulla base degli atti che i comuni hanno pubblicato entro il 16 maggio di ogni anno, con invio entro il 9 maggio. Nell'ipotesi che l'ente non ha effettuato, per tale data, alcuna pubblicazione il versamento della prima rata viene effettuato dai contribuenti per il 50 per cento dell'imposta calcolata sulla base dell'aliquota e della detrazione dell'anno precedente.



Il saldo, da corrispondere a dicembre, viene effettuato sulla base delle deliberazioni pubblicate sul sito entro il 16 novembre, purché inviate entro il 9 novembre dello stesso anno. Il pagamento è eseguito a saldo dell'imposta dovuta, con eventuale conguaglio sulla prima rata versata.

Nell'ipotesi, infine, che l'ente non abbia effettuato alcuna pubblicazione si applicano gli atti pubblicati entro il 16 maggio dell'anno o, in mancanza, quanto disposto e adottato nell'anno precedente².

Come noto, le deliberazioni dei tributi locali in tema di aliquote, in questo caso dell'IMU, vanno approvati entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione³.

Queste deliberazioni anche se approvate successivamente e durante l'esercizio, purché entro il termine indicato, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno. In tema di regolamenti, la legge finanziaria per l'anno 2001 ha disposto che il termine per approvare i regolamenti relativi alle entrate degli enti locali, è stabilito entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione, prevedendo, analogamente alle tariffe, che in caso di approvazione successivamente all'inizio dell'esercizio, purché entro il termine indicato sopra, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento⁴. La previsione del termine del 23 aprile, nella precedente versione del comma 13-bis, determinava di fatto, per l'ente locale, la necessità di deliberare le tariffe IMU prima della data prevista per l'approvazione del bilancio di previsione 2013, che è fissato al 30 giugno prossimo⁵, con un possibile conflitto tra norme. La novella legislativa riallinea la disciplina al termine massimo di

approvazione del bilancio, ferma restando la facoltà del comune di deliberare in anticipo⁶.

Sulla già complicata regola generale è intervenuto il comma 444 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2013 che riconosce ai comuni la possibilità, per ristabilire gli equilibri di bilancio, di cambiare le tariffe e le aliquote entro il 30 settembre, pertanto entro la data fissata per il riequilibrio di bilancio.

LA DICHIARAZIONE IMU

Il precedente comma 12-ter del citato articolo 13 del decreto istitutivo dell'IMU prevedeva che la dichiarazione dell'imposta andava presentata entro 90 giorni dalla data in cui si era verificato uno dei casi indicati nelle istruzioni ministeriali, che imponeva tale adempimento. In questi mesi di prima applicazione, il breve lasso temporale ha evidenziato due principali problemi. Il primo è relativo al ravvedimento *annuale* e quindi alla sua difficile applicazione in assenza di una dichiarazione periodica. Il secondo era la possibilità, concreta, che il contribuente venisse a conoscenza dell'adempimento in ritardo e oltre il termine previsto per il ravvedimento⁹.

Pertanto, la lett. a) del comma 4 dell'articolo 10 del decreto in commento modifica la prima parte del comma 12-ter dell'articolo 13 del d.l. n. 201 del 2011, stabilendo, a partire dall'anno di imposta 2013, un unico termine – il 30 giugno dell'anno successivo – per la presentazione della dichiarazione IMU e ciò al fine di evitare un'eccessiva frammentazione dell'obbligo dichiarativo, derivante dal termine mobile dei 90 giorni, recentemente introdotto¹⁰. Tale ultima norma aveva differito i termini per la presentazione, originariamente fissati al 30 settembre 2012, consentendo di presentarla entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto di approvazione

del modello di dichiarazione¹¹.

La lett. a) sostituisce l'espressione *entro 90 giorni* con quella *entro il 30 giugno dell'anno successivo* con la conseguenza che entro tale nuova data il contribuente può dichiarare tutte le variazioni intervenute nell'anno precedente, così come accadeva con l'ICI, con la differenza che il termine è fisso e non è più agganciato a quello della presentazione della dichiarazione dei redditi.

L'APPLICAZIONE DELLA TARES NEL 2013

Il decreto in commento ha affrontato le problematiche dell'attuazione del nuovo tributo, TARES, in deroga a quanto previsto nel decreto Salva Italia. L'articolo 10 del d.l. n. 35/2013 ha introdotto, ai commi 2 e 3, delle importanti novità in tema di disciplina transitoria per il pagamento della TARES, permettendo ai comuni, per il solo anno corrente, di modificare la scadenza, fissata al mese di luglio e il numero delle rate.

Come noto, l'articolo 14 del d.l. n. 201 del 2011 ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2013, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, a copertura integrale dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, nonché dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni. A decorrere da tale data sono soppressi tutti i vigenti prelievi relativi ai rifiuti. L'articolo 1-bis del d.l. n. 1/2013 aveva posticipato, per il solo anno 2013, al mese di luglio il termine di versamento della prima rata della TARES, inizialmente fissato al mese di aprile¹².

In tale contesto normativo, il comma 2 dell'articolo 10 del d.l. n. 35/2013 consente ai comuni, per il solo anno corrente, di stabilire con una propria deliberazione la scadenza e il numero delle rate di versamento del tributo, inviando ai contribuenti, per il pagamento delle prime due rate, i modelli precompilati già predisposti per la TARSU, la TIA1 o la TIA2. In particolare, la lett. a) del comma 2 prevede che la scadenza e il numero delle rate di versamento del tributo sono fissate dall'ente con propria deliberazione, pubblicata sul sito istituzionale dell'ente, almeno 30 giorni prima della data di versamento¹³. La deliberazione può essere adottata anche nelle more della regolamentazione del nuovo tributo comunale¹⁴.

Per le prime due rate del tributo, ad eccezione dell'ultima rata dello stesso, l'ente può continuare ad utilizzare il sistema già in vigore per l'anno 2012, scomputando dall'ultima rata dovuta a titolo di TARES per l'anno 2013, quanto già versato con le prime due rate, così come disposto dalla lett. b) del comma 2.

Per il solo anno 2013, la maggiorazione standard, di 30 centesimi per metro quadrato, è riservata allo Stato ed è versata in un'unica soluzione unitamente all'ultima rata del tributo.

La facoltà dei comuni di incrementare tale maggiorazione fino a 40 centesimi è sospesa. Tale maggiorazione aveva determinato una decurtazione dei trasferimenti statali di un miliardo di euro e pertanto la lett. e) dispone che il Fondo di solidarietà comunale¹⁵ è incrementato, per il 2013, anziché di 890,5 milioni di 1.833,5 milioni di euro.

A seguito di tale disposizione, la dotazione del FSC è integrata di 943 milioni per il 2013, determinandosi complessivamente in 6.701,4 milioni di euro.

	Cap. 1365/Interno	2013	2014
Legge di stabilità			
- art. 1, co. 380,	dotazione	4.717,9	4.145,9
- art. 1, co. 380,	integrazione dotazione	890,5	318,5
- art. 1, co. 120	incremento dotazione	150,0	0
D.L. n. 35/2013	Ulteriore incremento	943,0	
	Disponibilità totale	6.701,4	4.464,4

Tabella 1

LE AREE SCOPERTE AI FINI DELLA TARES

Sempre in tema di TARES, il comma 3 dell'articolo 10 del d.l. n. 35 del 2013 estende, in analogia a quanto già previsto per la TARSU¹⁶, l'esclusione della tassazione alle aree scoperte pertinenziali o accessorie di tutti i locali tassabili.

Nella sua versione ante modifica, il comma 4 dell'articolo 14 del d.l. n. 201/2011 prevedeva che erano escluse dalla tassazione le aree scoperte pertinenziali o accessorie a civili abitazioni e le aree comuni condominiali, a condizione che non siano occupate in via esclusiva. Erano, quindi, soggette alla tassa sui rifiuti e sui servizi tutte le altre aree scoperte¹⁷.

Da più parti, si era evidenziata la necessità di modificare tale disposizione, in grado di determinare un notevole aggravio per le imprese e le attività produttive, in quanto le aree non operative venivano comunque assoggettate alla stessa imposizione delle aree coperte.

Con la novella legislativa, il comma 4 è interamente riscritto e dispone che sono escluse dalla tassazione, ad eccezione delle aree scoperte operative, le aree scoperte pertinenziali o accessorie a locali tassabili e le aree comuni condominiali, che non sono detenute o occupate in via esclusiva. Rimangono, invece, soggette a tassazione le aree scoperte operative¹⁸, cioè quelle utilizzate nell'ambito di attività economiche e produttive, che non hanno natura pertinenziale, per le quali esiste una presunzione di produzione di rifiuti.

LE CONCLUSIONI

In conclusione, sull'IMU si registra una serie di elementi che determina difficoltà di applicazione nel 2013. La legge di stabilità per l'anno 2013 ha disposto che entro il 28 febbraio 2013 ci fosse l'esame delle assegnazioni statali, ad aliquota base, determinando in tal modo i rapporti finanziari e quantificando le assegnazioni statali destinate a ogni comune. Non vi è stata, al momento, l'individuazione di una metodologia condivisa tra MEF e comuni, che non permette una valutazione delle somme. Sulla base delle

prime analisi, l'Anci con gli studi dell'Ifel, ha evidenziato che i comuni hanno registrato una perdita di circa 300 milioni di euro per effetto del computo degli immobili di proprietà comunale nel gettito IMU, di circa 250 milioni di euro per effetto delle code di gettito non realizzate e circa 450 milioni di euro per la quota di gettito ICI non riconosciuta a seguito della revisione Istat dei Conti della pubblica amministrazione.

L'introduzione della TARES pone importanti problemi applicativi, in particolar modo in un periodo di forte transizione come quello attuale. Le criticità rilevabili sono da ricercare, innanzitutto, nel riferimento al d.P.R. n. 158 del 1999, che determina un rilevante incremento impositivo per i nuclei familiari più numerosi e per alcune categorie economiche e il riferimento datato a studi sulla produzione di rifiuti, che è alla base del citato decreto, rende necessaria una nuova regolamentazione tecnica, in realtà già presente nella norma istitutiva del tributo, successivamente abolita dalla legge di stabilità 2013.

EUGENIO PISCINO

Note

⁽¹⁾ Per la pubblicazione nel sito informatico di cui

all'articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 360 del 28 settembre 1998.

⁽²⁾ Sul punto si veda M. Barbero, *Scadenze a incastro per l'Imu*, ItaliaOggi del 22 aprile 2013.

⁽³⁾ La disposizione è prevista, le aliquote, dal comma 169 dell'art. 1 della legge 296 del 2006.

⁽⁴⁾ Per i regolamenti, la norma è l'art. 53, comma 16, della legge n. 388 del 2000.

⁽⁵⁾ Lo spostamento della data di approvazione del bilancio 2013 è stabilito dall'articolo 1, comma 381, della legge di stabilità 2013.

⁽⁶⁾ L'argomento è trattato da S. Trovato, *Più tempo per denunce e delibere Imu*, ItaliaOggi del 9 aprile 2013.

⁽⁷⁾ Le istruzioni ministeriali sono allegate al modello approvato con dm 30/10/2012.

⁽⁸⁾ Entro il 30 giugno, il contribuente può usufruire del ravvedimento lungo, previsto dall'articolo 13 comma 1 lett. b) del d.lgs. n. 446 del 1997, con applicazione della sanzione ridotta del 3,75 per cento, sanando entro tale data, gli omessi, insufficienti o tardivi versamenti, sia in acconto che a saldo. L'omessa presentazione della dichiarazione potrà, pertanto, essere sanata entro il 28 settembre, con una sanzione pari al 10 per cento dell'imposta dovuta.

⁽⁹⁾ Si veda anche M. Bonazzi, *Imu un po' di respiro*, ItaliaOggi del 11 aprile 2013.

⁽¹⁰⁾ Termine introdotto dall'articolo 9 del decreto-legge n. 174 del 2012.

⁽¹¹⁾ Con il D.M. del 30 ottobre 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 5 novembre 2012, sono stati approvati il suddetto modello e le istruzioni per la compilazione

⁽¹²⁾ Si veda S. Trovato, *Tares un debutto a conguaglio*, ItaliaOggi del 9 aprile 2013.

⁽¹³⁾ L'art. 238 del d.lgs. n. 152/2006 disciplina la "tariffa per la gestione dei rifiuti urbani" (comunemente indicata come "tariffa integrata ambientale" o TIA2) prevedendo, tra l'altro, che chiunque posseda o detenga a qualsiasi titolo locali, o aree che producano rifiuti urbani, è tenuto al pagamento di una tariffa che costituisce il corrispettivo per lo svolgimento del servizio di raccolta, recupero e smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Contemporaneamente all'istituzione della TIA2, l'art. 238 ha disposto l'abrogazione della TIA1, vale a dire la precedente "tariffa Ronchi" (istituita dall'art. 49 del d.lgs. n. 22/1997 e comunemente indicata come "tariffa d'igiene ambientale"). L'attuazione della TIA2 è stata tuttavia differita (dal comma 11 dell'art. 238 citato) fino all'emanazione di un apposito decreto attuativo, a tutt'oggi non ancora emanato. Nelle more dell'emanazione di tale decreto è stata disposta (sempre ai sensi del comma 11 citato) l'applicazione delle norme regolamentari vigenti, e quindi fatta salva l'applicazione della "tariffa Ronchi" nei comuni che l'avevano già adottata. Alcuni comuni, poi, applicano ancora la Tassa per lo smaltimento dei rifiuti (TARSU, disciplinata dal Capo III del d.lgs. n. 507/1993), soppressa dall'art. 49, comma 1,

del cd. decreto Ronchi (d.lgs. n. 22/1997), a decorrere dai termini indicati dal citato d.P.R. n. 158/1999, entro i quali i comuni avrebbero dovuto provvedere all'integrale copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti urbani attraverso la tariffa. Il comma 1-bis del medesimo art. 49 ha comunque consentito ai comuni di deliberare, in via sperimentale, l'applicazione della tariffa anche prima dei citati termini. Termini però che, per effetto di successive proroghe legislative operate nei confronti delle disposizioni dell'art. 11 del d.P.R. n. 158/1999, non sono mai diventati operativi.

⁽¹⁴⁾ Si veda M. Barbero, *Tares aumenti rinviati a fine anno*, ItaliaOggi del 22 aprile 2013.

⁽¹⁵⁾ Lettera c) del comma 380 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

⁽¹⁶⁾ Articolo 1 comma 3, del d.l. n. 8 del 26 gennaio 1999.

⁽¹⁷⁾ L'argomento è trattato da S. Trovato, *Aree scoperte senza la Tares*, ItaliaOggi del 10 aprile 2013.

⁽¹⁸⁾ Si veda, al riguardo, E. Piscino, *L'applicazione della tassa sui rifiuti alle aree scoperte*, Rivista della scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Incentivi ex art. 92 d.lgs. 163/2006

Ancora una conferma riguardo ai canoni di corretto riconoscimento degli incentivi per la progettazione e pianificazione interna, previsti dall'art. 92, commi 5 e 6, del d.lgs. 163/2006, da parte della Corte dei Conti, sezione regionale Lombardia che, con la deliberazione n. 72/2013/ PAR del 26 febbraio 2013:

- ripercorre i criteri legittimanti i riconoscimenti degli incentivi;
- conseguentemente, esclude dal novero delle fattispecie compensabili le attività poste dal personale interno per i lavori di manutenzione ordinaria e/o straordinaria che non concretizzino la realizzazione di un'opera pubblica alla cui base vi sia la necessità di una progettazione;
- altrettanto, esclude la possibilità di incentivazione degli atti di pianificazione generale (piano regolatore o variante generale) che non siano strettamente connessi alla realizzazione di un'opera pubblica.

IL QUESITO. Il sindaco del comune di Cislago, con nota n. 2011 del 5 febbraio 2013, chiedeva



all'adita Sezione l'espressione di un parere in ordine alla corretta interpretazione dell'articolo 92, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 163/2006. In parti-

colare, il sindaco del comune di Cislago chiedeva se fosse corretto corrispondere l'incentivo ex art. 92 al personale dipendente interno all'ufficio

tecnico comunale coinvolto nella realizzazione di opere e di lavori di manutenzione sugli immobili comunali o del verde pubblico quali: opere di manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili (di carattere edile e relative agli impianti); opere di manutenzione ordinaria e straordinaria sulle strade, manutenzione del verde.

Chiedeva, inoltre, se l'incentivo per gli atti di pianificazione fosse erogabile per la redazione di varianti allo strumento urbanistico generale (Piano di Governo del Territorio), relative alla predisposizione di modifiche parziali e/o totali di articoli delle norme tecniche di attuazione del PGT o alla stesura di elaborati relativi all'azzonamento, sia riguardanti aree con destinazioni di interesse pubblico che di carattere privato, con relativa procedura di V.A.S.

LA RISPOSTA DELLA CORTE. La questione in esame concerne la corretta interpretazione dell'articolo 92, commi 5 e 6, del d.lgs. n. 63/2006, questione su cui la giurisprudenza di questa Sezione è ormai più che consolidata.

Più nel dettaglio, l'istanza di parere concerne separatamente il comma 5 citato (incentivi per l'affido di lavori di manutenzione ordinaria / straordinaria) ed il comma 6 (incentivi per la redazione di varianti allo strumento urbanistico generale), così da rendere opportuna una separata trattazione.

Seguendo l'ordine numerico, il menzionato comma 5 prevede che *“una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un'opera o di un lavoro, (...), è ripartita, per ogni singola opera o lavoro, con le modalità e i criteri previsti in sede di contrattazione decentrata e assunti in un regolamento adottato dall'amministrazione, tra il responsabile del procedimento e gli incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, nonché tra i loro collaboratori. La percentuale effettiva, nel limite massimo del due per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare. La ripartizione tiene*

conto delle responsabilità professionali connesse alle specifiche prestazioni da svolgere. La corresponsione dell'incentivo è disposta dal dirigente preposto alla struttura competente, previo accertamento positivo delle specifiche attività svolte dai predetti dipendenti (...); le quote parti dell'incentivo corrispondenti a prestazioni non svolte dai medesimi dipendenti, in quanto affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione medesima, ovvero prive del predetto accertamento, costituiscono economie”.

La disciplina in discorso è stata già oggetto di attenzione da parte di precedenti pronunce della Corte dei conti (cfr., fra le altre, Sezione Autonomie n. 16/2009, Sezione Veneto n. 337/2011/PAR, Sezione Piemonte n. 290/2012/PAR, Sezione Lombardia n. 57 e 259/2012/PAR) alle cui motivazioni e conclusioni può farsi riferimento per l'analisi dei profili generali.

La norma va letta nel complessivo contesto delle modalità d'affidamento degli incarichi tecnico professionali, previste dalla legislazione in materia di contratti pubblici. Quest'ultima (si rinvia agli artt. 10, 84, 90, 112, 120 e 130 del d.lgs. 163/2006) è informata da un principio generale, già codificato dall'art. 7 comma 6 del d.lgs. n. 165/2001, in base al quale i predetti incarichi possono essere conferiti a soggetti esterni al plesso amministrativo solo se non si disponga di professionalità adeguate nel proprio organico e tale carenza non sia altrimenti risolvibile con strumenti flessibili di gestione delle risorse umane. Tale presupposto mira a preservare le finanze pubbliche oltre che a valorizzare il personale interno alle amministrazioni.

Pertanto, nelle ipotesi ordinarie in cui gli incarichi tecnici sono espletati da personale interno, ai fini della loro remunerazione, occorre far riferimento alle regole generali previste per il pubblico impiego, il cui sistema retributivo è conformato da due principi cardine, quello di definizione contrattuale delle componenti economiche e quello di onnicomprensività della retri-

buzione (cfr. artt. 2, 24, 40 e 45 del d.lgs. n. 165/2001, nonché Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Puglia, sentenze nn. 464, 475 e 487 del 2010). Secondo questi ultimi nulla è dovuto, oltre al trattamento economico fondamentale ed accessorio stabilito dai contratti collettivi, al dipendente che ha svolto una prestazione che rientra nei suoi doveri d'ufficio, anche se di particolare complessità.

Il c.d. “incentivo alla progettazione”, previsto dal Codice dei contratti pubblici, costituisce uno di quei casi nei quali il legislatore, derogando al principio per cui il trattamento economico è fissato dai contratti collettivi, attribuisce un compenso ulteriore e speciale, rinviando ai regolamenti dell'amministrazione aggiudicatrice, previa contrattazione decentrata, i criteri e le modalità di ripartizione.

L'art. 92, comma 5, del d.lgs. 163/2006 deroga ai principi di onnicomprensività e determinazione contrattuale della retribuzione del dipendente pubblico e, come tale, costituisce un'eccezione che si presta a stretta interpretazione e per la quale sussiste il divieto di analogia posto dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile (in tal senso Sezione Campania, delibera n. 7/2008).

Come evincibile dalla lettera del comma, la legge pone alcuni paletti per l'attribuzione del predetto incentivo, rimettendone la disciplina concreta (“criteri e modalità”) ad un regolamento interno assunto previa contrattazione decentrata.

I punti fermi che il regolamento interno deve rispettare (sull'impossibilità da parte del regolamento di derogare a quanto previsto dalla legge o di attribuire compensi non previsti, si rimanda al parere della Sezione n. 259/2012) paiono essere i seguenti:

- erogazione ai soli dipendenti espletanti gli incarichi tassativamente indicati dalla norma (responsabile del procedimento, incaricati della redazione del progetto, del piano della sicurezza, della direzione dei lavori, del collaudo, e loro collaboratori), riferiti all'aggiudicazione ed esecuzione “di un'opera o un lavoro” (non, pertanto, per un appalto di fornitura di beni o di servizi). La norma non presuppone, tuttavia, ai fini della legittima erogazione, il necessario espletamento interno di una o più attività (per esempio, la progettazione) purché, come sarà meglio specificato, il regolamento ripartisca gli incentivi in maniera conforme alle responsabilità attribuite e devolva in economia la quota relativa agli incarichi conferiti a professionisti esterni;
- ammontare complessivo non superiore al due per cento dell'importo a base di gara. Di conseguenza la somma concretamente prevista dal regolamento interno può essere stabilita in misura percentuale



Corte dei Conti Lombardia, Deliberazione 72/2013

“L’incentivo alla progettazione non può venire riconosciuto per qualunque lavoro di manutenzione ordinaria / straordinaria su beni dell’ente locale ma solo per lavori di realizzazione di un’opera pubblica alla cui base vi sia una necessaria attività di progettazione”.

“(…)l’atto di pianificazione, comunque denominato, deve necessariamente riferirsi alla progettazione di opere pubbliche e non ad un mero atto di pianificazione territoriale redatto dal personale tecnico abilitato dipendente dell’amministrazione”.

inferiore;

- ancoramento del fondo incentivante alla base di gara (non all'importo oggetto del contratto, né a quello risultante dallo stato finale dei lavori). Si deduce che non appare ammissibile la previsione e l'erogazione di alcun compenso nel caso in cui l'iter dell'opera o del lavoro non sia giunto, quantomeno, alla fase della pubblicazione del bando o della spedizione delle lettere d'invito (cfr., per esempio, l'art. 2 comma 3 del DM Infrastrutture n. 84 del 17/03/2008). Quanto detto non esclude che, in sede di regolamento interno, al fine di ancorare l'erogazione dell'incentivo a più stringenti presupposti, l'amministrazione possa prevedere la corresponsione solo subordinatamente alla aggiudicazione dell'opera;

- puntuale ripartizione del fondo incentivante tra gli incarichi attribuibili (responsabile del procedimento, progettista, direttore dei lavori, collaudatori, nonché loro collaboratori), secondo percentuali rimesse alla discrezionalità della amministrazione, da mantenere, tuttavia, entro i binari della logica, congruenza e ragionevolezza (cfr. Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, Deliberazioni n. 315 del 13/12/2007, n. 70 del 22/06/2005, n. 97 del 19/05/2004;

- devoluzione in economia delle quote del fondo incentivante corrispondenti a prestazioni non svolte dai dipendenti, ma affidate a personale esterno all'organico dell'amministrazione. Obbligo che impone di prevedere analiticamente nel regolamento interno, e graduare, le percentuali spettanti per ogni incarico espletabile dal personale, in maniera tale da permettere, nel caso in cui alcune prestazioni siano affidate a professionisti esterni, la predetta devoluzione (si rinvia alle Deliberazioni dell'Autorità di vigilanza n. 315 del 13/12/2007, n. 35 del 08/04/2009, n. 18 del 07/05/2008 e n. 150 del 02/05/2001).

Sulla base di tali criteri si può rispondere negativamente al primo quesito posto dal Comune di Cisalago: l'incentivo alla progettazione non può venire riconosciuto per qualunque lavoro di manutenzione ordinaria / straordinaria su beni dell'ente locale ma solo per lavori di realizzazione di un'opera pubblica alla cui base vi sia una necessaria attività di progettazione.

Esulano, pertanto, tutti quei lavori manutentivi per la cui realizzazione non è necessaria

l'attività progettuale richiamata negli articoli 90, 91 e 92 del decreto n. 163.

Sulla stessa linea, con motivazione ampiamente condivisibile, va richiamata la deliberazione della Sezione Toscana n. 293/2012/PAR secondo cui "l'art. 90 del D.lgs. n. 163/06 sia alla rubrica che al c. 1, fa riferimento esclusivamente ai lavori pubblici, e l'art. 92, c. 1, presuppone l'attività di progettazione nelle varie fasi come finalizzata alla costruzione dell'opera pubblica progettata. A fortiori, lo stesso comma 6 dell'art. 92 prevede che l'incentivo alla progettazione venga ripartito tra i dipendenti della amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto e, dunque, è di palmare evidenza come il riferimento normativo e la conseguente *voluntas legis* sia ascrivibile solo alla materia dei lavori pubblici, presupponendosi una procedura ad evidenza pubblica finalizzata alla realizzazione di un'opera di pubblico interesse" (nello stesso senso, la medesima Sezione si è espressa più di recente con il parere n. 459/2012).

Analoga risposta negativa merita la seconda ipotesi prospettata nell'istanza di parere (incentivi per la redazione di varianti allo strumento urbanistico generale).

Ai sensi dell'articolo 92, comma 6, decreto legislativo n. 163/2003 "il trenta per cento della tariffa professionale relativa alla redazione di un atto di pianificazione comunque denominato è ripartito, con le modalità e i criteri previsti nel regolamento di cui al comma 5 tra i dipendenti dell'amministrazione aggiudicatrice che lo abbiano redatto".

Anche su tale disposto normativo la Sezione si è già più volte pronunciata con le deliberazioni n. 57, 259 e 440 del 2012 cui si rinvia per la completezza del quadro giurisprudenziale.

Richiamati le suesposte considerazioni sull'eccezionalità della previsione normativa, va ricordato che le condivisibili conclusioni di questa Sezione sono pertanto che "l'art. 92, comma 6, non potrebbe costituire titolo per l'erogazione di speciali compensi ai dipendenti che svolgono attività sussidiarie, strumentali o di supporto alla redazione di atti di pianificazione affidata a professionisti esterni. Tale disposizione, infatti, abilita (nella misura autoritativamente fissata dalla legge) a riconoscere uno speciale compenso, al di là del trattamento economico ordinaria-

mente spettante, solo in presenza dei due seguenti elementi di fattispecie: a) sul piano dell'oggetto, che la prestazione consista nella diretta "redazione di un atto di pianificazione", non in attività variamente sussidiarie che rientrano nei doveri d'ufficio dei dipendenti, nel contesto dell'attività di governo del territorio (cfr. la deliberazione del 27 gennaio 2009, n. 9 di questa Sezione); b) implicitamente, che la redazione dello stesso non sia stata esternalizzata ad un professionista esterno ai sensi dell'art. 90, comma 6".

Quanto al corretto significato da attribuire alla locuzione "atto di pianificazione" inserita nel testo dell'art. 92, comma 6, del d. lgs. n. 163/2006, la Sezione richiama il condivisibile orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per il Piemonte (cfr. deliberazione n. 290/2012/SRPIE/PAR), a tenore del quale, l'atto di pianificazione, comunque denominato, debba necessariamente riferirsi alla progettazione di opere pubbliche e non ad un mero atto di pianificazione territoriale redatto dal personale tecnico abilitato dipendente dell'amministrazione.

Stante la *sedes materiae* della norma sugli incentivi alla progettazione (Codice degli appalti), nonché la ratio della disposizione (contenere i costi connessi alla progettazione delle opere pubbliche valorizzando le professionalità interne alla pubblica amministrazione), si condivide l'argomentazione secondo cui "la norma ancora chiaramente il riconoscimento del diritto ad ottenere il compenso incentivante alla circostanza che la redazione dell'atto di pianificazione, riferita ad opere pubbliche e non ad atti di pianificazione del territorio, sia avvenuta all'interno dell'Ente. Qualora sia avvenuta all'esterno non è idonea a far sorgere il diritto di alcun compenso in capo ai dipendenti degli Uffici tecnici dell'Ente" (In termini, Sezione contr. Piemonte deliberazione cit.; cfr. altresì Sezione contr. Lombardia, 30 maggio 2012, n. 259; 6 marzo 2012, n. 57; Sezione contr. Puglia, 16 gennaio 2012, n. 1; Sezione contr. Toscana, 18 ottobre 2011, n. 213).

In conclusione, ciò che rileva ai fini della riconoscibilità del diritto al compenso incentivante non è tanto il *nomen juris* attribuito all'atto di pianificazione, quanto il suo contenuto specifico intimamente connesso alla realizzazione di un'opera pubblica, ovvero a quel *quid pluris* di progettualità interna, rispetto ad un mero atto di pianificazione generale (piano regolatore o variante generale) che costituisce, al contrario, diretta espressione dell'attività istituzionale dell'ente per la quale al dipendente è già corrisposta la retribuzione ordinariamente spettante.

EMIDIO CECCHETTI

Il contratto di disponibilità: un nuovo strumento di partenariato di sviluppo socio-economico



In un momento storico come questo costellato da incertezze normative, disagio sociale e costante attenzione ai risvolti economici per le scelte che le pubbliche amministrazioni sono tenute a compiere per rispondere ad esigenze generali e assicurare servizi pubblici, può senz'altro rappresentare un'opportunità interessante sia per il privato che per l'Ente il c.d. contratto di disponibilità.

Quest'istituto è stato introdotto con il decreto Cresci Italia (DL 1/2012) convertito nella legge 127/2012 e oggi lo ritroviamo trasfuso nell'art.160 ter del Dlgs 163/2006 (codice dei contratti pubblici).

Di che cosa si tratta. Vediamo i punti salienti.

Innanzitutto con questo istituto si ribaltano i ruoli: l'Ente diventa conduttore, il privato resta il proprietario, affidando a rischio e a spesa di quest'ultimo la costruzione e la messa a disposizione a favore dell'Ente un'opera di proprietà privata destinata all'esercizio di un pubblico servizio ma a fronte di un corrispettivo.

In cosa consiste la c.d messa a disposizione? Si tratta dell'onere assunto a proprio rischio dall'affidatario di assicurare all'Amministrazione aggiudicatrice la fruibilità dell'opera, nel rispetto dei parametri di funzionalità previsti dal contratto, garantendo allo scopo la manutenzione e la risoluzione di tutti gli eventuali vizi, anche sopravvenuti.

A fronte di tutto ciò come si configura il corri-

spettivo?

L'articolo stabilisce che il privato può essere retribuito secondo varie formule:

a) un canone di disponibilità, da versare soltanto in corrispondenza alla effettiva disponibilità dell'opera. Il canone è proporzionalmente ridotto o annullato nei periodi di ridotta o nulla disponibilità della stessa per manutenzione, vizi o qualsiasi motivo non rientrante tra i rischi a carico dell'amministrazione aggiudicatrice;

b) l'eventuale contributo in corso d'opera, comunque non superiore al 50% del costo di costruzione dell'opera, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice;

c) un eventuale prezzo di trasferimento, parametrato, in relazione ai canoni già versati e all'eventuale contributo in corso d'opera, al valore di mercato residuo dell'opera, da corrispondere, al termine del contratto, in caso di trasferimento della proprietà dell'opera all'amministrazione aggiudicatrice.

Quali sono i principali adempimenti per il privato?

La redazione del progetto definitivo, esecutivo e delle eventuali varianti in corso d'opera che l'affidatario stesso può introdurre ai fini di una maggiore economicità di costruzione o gestione, nel rispetto del capitolato prestazionale. Egli dovrà altresì approvare il progetto definitivo, esecutivo e le varianti in corso d'opera, previa

comunicazione all'amministrazione aggiudicatrice e, ove prescritto, a terze autorità competenti.

Qual è la procedura?

Il bando di gara è pubblicato secondo le classiche modalità previste dal codice degli appalti ivi compresa la disciplina per i contratti sotto soglia secondo l'importo del contratto.

Si pone a base di gara un capitolato prestazionale, predisposto dall'amministrazione aggiudicatrice, che indica, in dettaglio, le caratteristiche tecniche e funzionali che deve assicurare l'opera costruita e le modalità per determinare la riduzione del canone di disponibilità.

Le offerte devono contenere un progetto preliminare rispondente alle caratteristiche indicate nel capitolato prestazionale e sono corredate dalla garanzia a corredo dell'offerta.

L'amministrazione aggiudicatrice valuta le offerte presentate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Quali sono i rischi per il privato?

Principalmente sono i rischi della costruzione e della gestione tecnica dell'opera per il periodo di messa a disposizione dell'amministrazione aggiudicatrice, e quello della mancata o ritardata approvazione da parte di terze autorità competenti della progettazione e delle eventuali varianti.

Il contratto determina la ripartizione delle modalità dei rischi.

Infine il collaudo dell'opera. La norma è chiara, essa è posta in capo alla stazione appaltante per verificare la realizzazione dell'opera e per accertare il rispetto del capitolato prestazionale e delle norme e disposizioni cogenti, potendo proporre modificazioni, varianti e rifacimento di lavori eseguiti, ovvero la riduzione del canone di disponibilità, sempreché siano assicurate le caratteristiche funzionali essenziali.

I vantaggi immediati per l'Ente: in questo caso per erogare un servizio pubblico non è più necessario incrementare il patrimonio pubblico, con tutte le conseguenze del caso, ma basta ricorrere al mercato per l'utilizzo di un'opera senza oneri patrimoniali.

Come *best practices* segnaliamo il caso del Comune di Massarosa (Lucca), che ha previsto, come oggetto del contratto, la progettazione, costruzione e manutenzione straordinaria (ma non ordinaria mantenuta per scelta politico-amministrativa) di un complesso scolastico (nido, materna, elementare) da 485 bambini, più centro cottura (da riqualificare), due aree parcheggio e la fornitura di arredi e attrezzature, per un investimento stimato nello studio di fattibilità in 5,119 milioni di euro (di cui 250mila euro per gli arredi).

A questo si aggiunge la progettazione e realizzazione degli spazi per la direzione didattica,

intervento da 150mila euro (stima). A base d'asta, soggetto a ribasso, c'è appunto il valore del canone, quantificato in 470mila euro (+ Iva) all'anno, per trent'anni, pari a un valore cumulato di 14,1 milioni di euro (+ Iva).

Com'è nella natura del nuovo istituto, la proprietà delle opere realizzate resta del privato, ma nei documenti di gara già si stabilisce che a fine contratto esso sarà trasferito all'amministrazione (riscatto), a costo zero per il Comune.

Il canone, a differenza di quanto indicato dalla legge, è fisso, ma l'amministrazione - nello schema di contratto - lega la mancata o incompleta messa a disposizione del bene da parte del privato all'escussione di polizze assicurative allo scopo contratte anziché appunto alla riduzione del canone.

A base di gara c'è il solo capitolato prestazionale, mentre al privato spetta sviluppare e auto-approvare tutte le fasi progettuali, dal preliminare all'esecutivo. In questo caso, tuttavia, il capitolato è molto dettagliato, di fatto uno studio di fattibilità tecnico.

Sempre l'esperienza di Massarosa ci offre una utile chiave di lettura rispetto ai tradizionali strumenti del project financing e del leasing.

Con il project financing, si classifica la spesa come investimento in conto capitale da contabi-

lizzare all'interno del Patto di stabilità mentre a sfavore del leasing opera poi un altro fattore conseguente al decreto sull'armonizzazione dei sistemi contabili quello per il quale anche il leasing in costruendo deve ora essere contabilizzato nel Patto di stabilità degli enti locali, con la conseguenza che bisogna contabilizzare l'intero investimento e non i canoni annuali, divenendo di fatto un mutuo.

Uno strumento innovativo di cui sentiremo parlare, almeno speriamo.

MASSIMO FIERAMONTI



POTENZIAMENTO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI E MISURAZIONE DELLA PERFORMANCE

La soluzione operativa Logos PA alla luce del DL 174/12

La Fondazione Logos PA, in risposta ai nuovi obblighi di legge introdotti dal DL 174/12 ed al fine di proseguire nell'attività di affiancamento e consulenza sulle tematiche della misurazione e del controllo, mette a disposizione delle **amministrazioni aderenti un software per la Gestione e la Misurazione delle Performance sviluppato insieme al Comune di Cesena.**

I moduli di intervento, consentono agli enti di poter usufruire delle seguenti attività:

- supporto all'ente per l'adeguamento delle attività di controllo alle nuove prescrizioni normative introdotte dal Decreto Legge 174/2012;
- supporto operativo rivolto al personale interno nella fase di avviamento del progetto;
- supporto alla dirigenza nella individuazione delle priorità;
- supporto nell'attività di valutazione della dirigenza e del personale;
- supporto nella fase della predisposizione delle relazioni periodiche introdotte con il DL 174/2012;
- supporto nella predisposizione della relazione di fine mandato, resa obbligatoria dal Decreto premi e sanzioni.

Per maggiori informazioni scrivi a info@logospa.it o contatta il numero 06.32110514

Alla prova i Piani anticorruzione e dei controlli degli Enti Locali

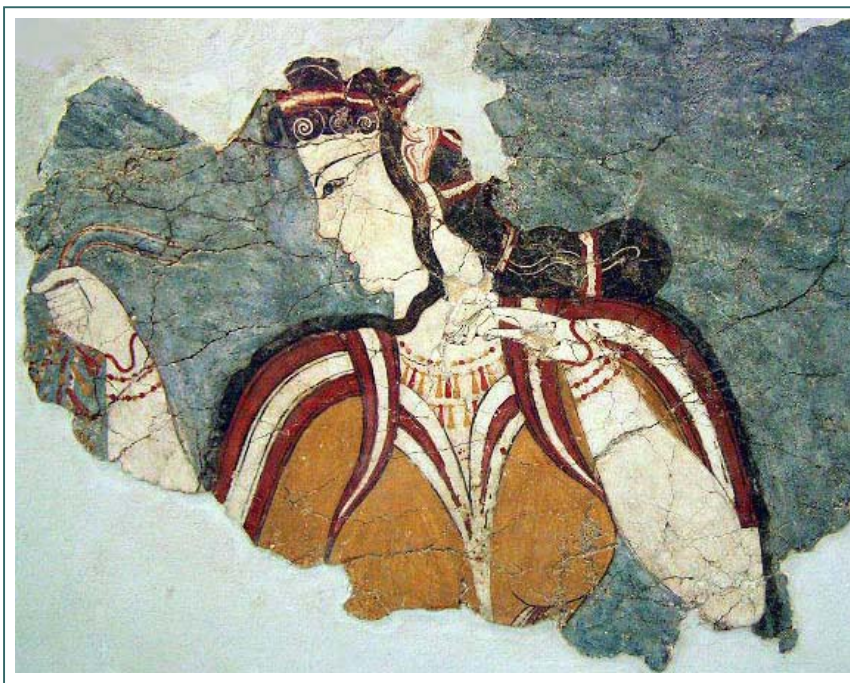
In attesa della piena funzionalità del Parlamento e di un Governo efficiente, rimane da gestire sul piano istituzionale la legislazione impegnativa ed innovativa dell'anticorruzione (L. 190/2012) e del rafforzamento dei controlli interni ed esterni che vedono tutti (D. lgs. 174/2012 conv. in L. 213/2012) i soggetti pubblici ed in particolare gli enti locali a misurarsi per l'adozione e la gestione dei relativi piani obbligatori. Scaduti ormai i termini di legge (a gennaio il piano dei controlli e il 30 marzo quello anticorruzione) presto gli enti locali (con popolazione superiore ai 15 mila abitanti) saranno alle prese con la redazione del primo rapporto semestrale (30 settembre) sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile e dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni per il quale la Corte dei Conti – sez. auto – (18 febbraio 2013) – unica ha emanato le linee guida. Seguendo le direttive dell'Organo di controllo si ha la conferma della stretta connessione tra l'attività di controllo ed i Piani di prevenzione della corruzione locali di cui il Comitato Interministeriale ha prodotto le linee di indirizzo (13 marzo 2013).

Il "focus" è incentrato sulla finalità di creare un "percorso virtuoso" che sappia coniugare la regolarità dell'azione con l'efficacia e l'efficienza della gestione negli enti locali attraverso l'effettiva funzionalità del sistema di programmazione supportato dall'attività di controllo della gestione e della spesa, tale da innescare un radicale mutamento dei comportamenti amministrativi e di prevenire l'illegalità e gli abusi anche in funzione anticorrotiva.

Il punto di integrazione tra le due normative è dato dunque dalla creazione di una rete di controlli su atti e comportamenti come strumento indispensabile all'attività anticorruzione. Questa rete è caratterizzata da due principali aspetti che la differenziano dall'attuale sistema di controlli, come sottolinea la delibera della Corte dei Conti, essa abbraccia i diversi aspetti della gestione partendo dalla regolarità finanziaria, intesa come rispetto del complesso delle regole di finanza pubblica applicabili agli enti e, in particolare, quella dell'equilibrio di bilancio, riguardando la regolarità anche sotto il profilo del rispetto delle procedure".

Secondo il documento della Corte, verrà approfondito anche il livello di "maggior dettaglio relativo alla organizzazione e alle finalità delle verifiche e nel coinvolgimento diretto delle figure organizzative di maggior livello di responsabilità presenti negli enti, quali il Segretario Comunale, il Direttore Generale e i responsabili dei servizi.

La finalità del rinnovato controllo, sempre secondo la Corte dei Conti, è quella di realizzare "una



"una più immediata vicinanza tra attività gestionale e monitoraggio", avendo riguardo sia agli aspetti di "procedimentalizzazione dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, calibrati sui singoli atti attraverso i pareri dei responsabili dei servizi sulla fase preventiva, sia sulle valutazioni improntate ai principi di revisione aziendale sugli atti di gestione di maggiore impatto nella fase successiva".

La rete dei controlli si chiude con il controllo esterno in corso di esercizio da parte delle sezioni regionali sulla base dei rapporti semestrali che il Sindaco o il Presidente della Provincia è tenuto a trasmettere alla sezione regionale della Corte, che dovranno "consentire di leggere il concreto sviluppo della gestione attraverso la conoscenza degli atti e delle attività gestionali di maggior rilievo mediante i quali l'ente attua i piani ed i programmi".

Scendendo nel particolare, la Corte individua alcuni punti rispetto ai quali si dovrà soffermare il rapporto semestrale:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli,
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati,
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile,

- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica,
- monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente,
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

L'attenzione particolare sullo stato di attuazione dell'attività programmata è volta a monitorare gli scostamenti che si verificano in corso d'anno in quanto esso può comportare implicazioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio ma anche sulle linee programmatiche definite dal bilancio annuale e pluriennale e sulla coerenza del bilancio con il PEG.

L'analisi di incongruenze di tal genere possono evidenziare anche cause rilevanti non solo riguardo la valutazione delle "performance" individuali ed organizzative ai sensi del Dlgs. 150/2009 ma anche possono essere indicatori di rischio specie se collegate ad attività di carattere "sensibile" produttive di provvedimenti comportanti la costituzione di diritti e di benefici a terzi (autorizzazione e/o concessione; scelta del contraente nell'affidamento di lavori, forniture e servizi; concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, concorsi e/o prove selettive) ovvero abbiano comportato il mancato rispetto di termini di conclusione del procedimento.

Tutti aspetti che dovrebbero trovare adeguata "copertura" nell'ambito del "risk assesment" dell'ente.

Particolare attenzione dovrà essere svolta sull'attività di monitoraggio ai fini dei controlli, anche in funzione anticorruzione, degli aspetti riguardanti la trasparenza delle cariche elettive (art. 3 c. 1 lett. a) L. 213/2012 con il nuovo art. 41 bis), la regolamentazione della procedura dei pareri dei responsabili dei servizi, ai sensi dell'art. 49 Dlgs. n. 267/2000 novellato dalla L. 213/2012.

A questo proposito è rilevante ai fini dell'efficacia dei controlli e in connessione con le ipotesi di "risk assesment" l'innovazione apportata dal legislatore riguardo l'obbligo del parere di regolarità contabile e tecnico, oggi riferito ad ogni decisione che implichi "riflessi diretti o indiretti sulla situazione economica finanziaria o sul patrimonio dell'ente. Ciò significa che, anche ai fini della determinazione dell'eventuale rischio anticorruzione, i dirigenti responsabili devono saper valutare gli ipotetici (e sopravvenuti) sviluppi dell'azione di che tratta

il provvedimento senza trovarsi nell'impossibilità di valutare gli eventuali effetti "politico – amministrativi" trincerandosi dietro l'alibi della separazione tra indirizzo politico e responsabilità professionale.

Il legislatore, infatti, ha opportunamente riservato alla parte politica la possibilità di distinguersi dal parere espresso dai dirigenti (c. 4 "ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri di cui al presente articolo, devono darne adeguata motivazione, nel testo della deliberazione").

Questa differenziazione risulta di estrema importanza al fine di salvaguardare non solo i diversi ruoli su cui si basa la separazione delle responsabilità ma, in concreto, anche ad individuarne gli aspetti più problematici e rischiosi.

Anche se i pareri dei responsabili di servizio, non sono da considerare attività di controllo, essendo manifestazione di esercizio di amministrazione consultiva obbligatoria è uno strumento di collaborazione alle decisioni degli Organi di Governo che ha sicuramente rilievo nella gestione del piano triennale anticorruzione in quanto

può prevedere elementi di allarme riferiti anche all'attività decisionale degli Organi politici. Infatti è da intendere in senso ampio e cioè coinvolgente oltre che i dipendenti pubblici, anche gli Organi politici, il riferimento ai rischi di corruzione che coinvolgono la pubblica amministrazione. E ciò visto che proprio agli Organi politici (segnatamente al Sindaco, così infatti dopo dibattito dottrinale, si è espressa la Commissione per la valutazione e la trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni pubbliche – Autorità Nazionale Anticorruzione), spetta il compito di massimo responsabile della prevenzione della corruzione di comuni e province.

GIORGIO LOVILI

Il nuovo ruolo del Segretario Comunale alla luce della legge anticorruzione e dei riformati controlli interni

Al termine della legislatura si è concretizzata una parziale riforma delle funzioni del Segretario comunale, senza modificare le procedure di nomina e di revoca dello stesso da parte dei Sindaci e/o dei Presidenti di Provincia.

Questo accade nonostante la Corte Costituzionale abbia con più sentenze¹ giudicato negativamente lo Spoil System italiano, introdotto a "Costituzione invariata" e contrastante i principi contenuti negli art. 97 e 98 della Costituzione. Non occorre essere facili profeti per prevedere ritardi, resistenze e contraddizioni nel processo di attuazione delle nuove funzioni attribuite al Segretario Comunale, rispettivamente dalla riforma dei controlli interni prevista dal D.L. n. 174/2012 di recente convertito nella legge n. 213/2012 e dalla legge n. 190/2012 (anticorruzione).

In primo luogo, perché i Segretari comunali esercitano soprattutto nei comuni inferiori ai diecimila abitanti, che rappresentano circa il 90% di tutti i comuni italiani, oltre alle funzioni tradizionali, anche le funzioni gestionali attribuite dai sindaci ai sensi dell'art. 97, 4°, lett. d) del D.Lgs. 267/2000. In questo contesto l'esercizio delle funzioni gestionali mal si concilia con il coinvolgimento diretto del Segretario Comunale nei riformati controlli interni, sotto il profilo



dell'accertamento della regolarità amministrativa nella fase successiva all'assunzione degli atti, perché si verificherebbe un'identificazione fra il soggetto controllato ed il controllore, per cui i Segretari Comunali non potranno esercitare

funzioni gestionali se saranno coinvolti sul piano organizzativo nei controlli interni. Ma tale nuovo ruolo comporterà il venir meno della possibilità di affidare la gestione di alcuni importanti servizi al Segretario Comunale.

In secondo luogo, le prime linee interpretative per l'attuazione dei controlli introdotti dal D.L. 174/2012, contenute nella deliberazione n. 15/2012 della Sezione Autonomie della Corte dei Conti precisano che "per gli enti locali è inoltre previsto che vengano sottoposte a verifica periodica il PEG, i regolamenti e gli atti di programmazione e pianificazione" ed ancora che "le valutazioni siano improntate ai principi di revisione aziendale sugli atti di gestione di maggior impatto".

Le funzioni sopra descritte possono essere esercitate in maniera efficace solo da un organo autonomo, non da un organo la cui nomina promana dal soggetto da controllare o da valutare e che per di più dispone del potere di revoca.

Per cercare di risolvere l'impatto delle nuove disposizioni sull'organizzazione comunale esistente i Comuni potranno utilizzare lo strumento del regolamento sui controlli interni, la cui mancata approvazione da parte del Consiglio Comunale è sanzionata con lo scioglimento dello stesso, previa diffida del Prefetto a provvedere in merito.

Identiche considerazioni possono essere sviluppate per le funzioni di responsabile della preven-

zione della corruzione, che l'art. 1, 7° comma della legge n. 190/2012 individua "di norma nel Segretario (Comunale) salva diversa motivata determinazione".

Anche in questa funzione il ruolo del Segretario Comunale è particolarmente delicato, per cui sarebbe stato utile rafforzare o dare maggiore tutela allo stesso, magari prevedendo una procedura aggravata non solo per la revoca, ma anche per la perdita di sede a seguito di strumentale convenzionamento con altri enti locali.

Infine va fatto un breve cenno in ordine alle disposizioni contenute nei commi 12, 13 e 14 dell'art. 1 della legge n.190/2012, in base alle quali il responsabile della prevenzione della corruzione risponde per la "culpa in vigilando", ovvero per la commissione di un reato di corruzione commesso da amministratori, dipendenti o altri soggetti.

Il responsabile risponde, altresì, sul piano disciplinare del danno erariale e all'immagine della P.A. "salvo che provi" alcune circostanze dirimenti, con un'inversione dell'onere della prova dall'accusa alla difesa.

In conclusione, le riforme sopra accennate

chiamano i Segretari Comunali ad esercitare nuove e delicate funzioni, ma non assicurano agli stessi idonee tutele per esercitarle al meglio, si rischia così di vanificare un'efficace lotta alla corruzione e di rendere meno incisivi i controlli interni all'attività degli enti locali.

UMBERTO IMPERI

Note

(*) Umberto Imperi è Segretario Generale dei Comuni di Morlupo, Ponzano Romano e Sant'Oreste

(1) Sentenza della Corte Costituzionale n. 104/2007, Sentenze della Corte Costituzionale n. 103/2008 e 161/2008, Sentenza della Corte Costituzionale n. 81/2010, Sentenza della Corte Costituzionale n. 246/2011

Campagna di adesione alla Fondazione Logos PA

NEWS IN PILLOLE

Servizio web esclusivo
per i soli aderenti

Le **NEWS IN PILLOLE** di Logos PA rappresentano uno dei servizi telematici di punta della Fondazione.

E' un servizio dedicato ai soli aderenti alla Fondazione, di notizie quotidiane, selezionate e di particolare interesse che consente di essere sempre informati sulle principali novità normative e giurisprudenziali.

Attraverso l'invio di una e-mail giornaliera ogni dipendente dell'ente riceverà in "pillole" articoli, commenti ed approfondimenti sulle ultime novità in materia di bilancio, contabilità, tributi, personale, appalti, servizi pubblici locali nonché in materia di bandi e finanziamenti.

Per ricevere le **NEWS IN PILLOLE**
e scoprire tutti i servizi riservati agli aderenti
scrivi a info@logospa.it



Public@mente

offre agli Uffici Stampa degli Enti Locali la possibilità di collaborare con la rivista, al fine di dare risalto alle *Best Practices*, alle attività e ai progetti svolti sul proprio territorio.

Per informazioni contattare

info@logospa.it