UNIONE PROVINCIALE ENTI LOCALI
upel VARESE

FASCICOLO 1
2020

DIRITTO E PRASSI
DELL'EMERGENZA

LE RISPOSTE ALLE DOMANDE RIVOLTE AGLI ESPERTI

I FASCICOLI
DI UPEL VARESE

Diritto e prassi dell’emergenza

Le risposte alle domande rivolte agli esperti
durante l’emergenza da Covid-19

I FASCICOLI
DI UPEL VARESE

UPEL – Unione Provinciale Enti Locali Varese

Via Como 40 Varese

www.upel.va.it

Indice

Prefazione 1

Introduzione – Sta andando tutto bene? 2

Webinar 6

Area Amministrativa

Il Diritto Amministrativo dell'emergenza. La decretazione d'urgenza e la sospensione dei termini 7
Avv. Prof. Emanuele Boscolo

Area Amministrazione Digitale

Smart working e protezione dei dati personali 16
Aldo Lupi

Area Contratti Pubblici

Appalti pubblici ed enti locali in era Covid-19 17
Avv. Prof. Maria Cristina Colombo

Area Finanziaria

Le novità per gli enti locali introdotte dal decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 per i Servizi Finanziari (e non solo) 31
Dott. Tommaso Pazzaglini

Il rendiconto 2019 49
Dott. Marco Castellani

Area Personale

Il decreto legge Cura Italia: la gestione del personale per la garanzia dei servizi negli enti locali, fino alla cessazione dello stato di emergenza da Covid-19 57
Dott. Andrea Antelmi

Area Polizia Locale

Le notifiche in tempo di Coronavirus 69

Avv. Alessandro Scarpa

Le sanzioni e le procedure a salvaguardia delle misure volte a evitare la diffusione del Covid-19 76
Dott. Giuseppe Napolitano

Quesiti 81

Area Contratti Pubblici

Costi aggiuntivi relativi a progettazione e coordinamento degli interventi di assistenza educativa a distanza 82

Costi aggiuntivi relativi a progettazione e coordinamento degli interventi di assistenza educativa a distanza – ulteriori chiarimenti 86

Area Personale

Assunzioni nel periodo di emergenza Covid-19 89

Esenzione dal servizio a seguito di emergenza Covid-19 91

Misure straordinarie urgenti per il contrasto e il contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Svolgimento di controlli di Polizia, con pattuglie dedicate, finalizzati a limitare gli spostamenti delle persone fisiche secondo le vigenti disposizioni, nonché al controllo degli esercizi commerciali. Attività svolte in regime straordinario dal Servizio di Polizia Locale 94

Area Polizia Locale

Modalità di notifica in fase di emergenza 96

Area Servizi Pubblici Locali

Pagamenti corrispettivi servizio trasporto scolastico sospeso per emergenza sanitaria 98

Ringraziamenti 103

Prefazione

Dal 23 febbraio 2020 ci siamo trovati a fronteggiare un nemico invisibile che ha portato morte e sofferenza in migliaia di famiglie italiane. Per evitare i contagi abbiamo dovuto adottare la misura sanitaria del distanziamento sociale, allontanarci gli uni dagli altri.

La pubblica amministrazione locale, chiamata ad arginare l'onda della sofferenza umana e del disagio sociale, ha saputo costruire una rete di solidarietà e di vicinanza ai propri cittadini seconda soltanto al coraggio e all'abnegazione degli operatori sanitari. Ha dovuto applicare uno strumentario giuridico che stante l'emergenza si è posto in funzione derogatoria rispetto ai consolidati precetti normativi. I funzionari sono stati proiettati da un giorno all'altro in una dimensione nuova, assumendo una modalità lavorativa prima scarsamente conosciuta: il lavoro agile o smart working.

L'Unione Provinciale Enti Locali sin dalla sua costituzione supporta gli enti nello svolgimento delle proprie funzioni amministrative.

Di fronte ad un evento eccezionale ha ritenuto che l'unico modo per sostenere gli enti locali fosse quello di trasferire loro le competenze tecniche necessarie per agire in conformità alla normativa di emergenza che, alla pari del contagio, si è propagata a macchia d'olio su tutte le materie, derogando istituti giuridici da tempo consolidatisi nelle prassi amministrative.

L'unico strumento possibile per raggiungere i colleghi degli enti locali è parso da subito il webinar. Quindici interventi formativi sul diritto emergenziale e non solo, tutti accessibili gratuitamente con la partecipazione di oltre tremila persone.

In questo fascicolo, il primo, Upel ha raccolto un primo gruppo di risposte ai quesiti rivolti dai partecipanti nel corso dei webinar (e non solo) con l'intento di rendere ulteriormente fruibile il lavoro svolto in questo periodo segnato dall'emergenza.

Il Covid-19 ha seminato dolore, ma inevitabilmente ci ha costretti in pochi giorni a fare un balzo in avanti verso un futuro che diversamente avremmo dovuto impiegare anni per conoscerlo.

Sta ora a noi tutti proseguire la direzione che abbiamo involontariamente intrapreso, senza mai voltare le spalle, con un'unica certezza:

Upel sarà sempre al fianco degli enti locali!

Il Direttore

Dott. Claudio Biondi

Introduzione

di Claudio Biondi – 10 maggio 2020

A futura memoria, nella speranza che l'esperienza vissuta ci sia di insegnamento.

Tutto ha inizio in un mercato all'ingrosso di frutti di mare e animali vivi, il mercato di Huanan Seafood, nel sud della Cina.

Il 31 dicembre 2019 la Commissione Sanitaria Municipale di Wuhan (Cina) segnala all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) un cluster di casi di polmonite ad eziologia ignota nella città di Wuhan (6.434.373 abitanti), nella provincia cinese di Hubei. Da lì l'epidemia ha cominciato a diffondersi nel resto della Cina, poi in Asia e in tutto il pianeta.

Oggi, 5 maggio 2020, i casi confermati nel mondo sono 3.618.325 e i decessi 253.381 (in Italia 29.315)

La situazione particolarmente grave nel Nord Italia (78.605 casi confermati e 14.389 decessi nella sola Lombardia), ma anche nel Regno Unito (29.502 morti), Francia (25.204 morti), Spagna (25.428 morti) e soprattutto negli Stati Uniti d'America (69.079 morti)[1] sembra ancora oggi fuori controllo.

Ma cosa è accaduto in Italia dal 30 gennaio? Con quali strumenti il Governo e le Regioni hanno ritenuto di poter combattere il virus?

Per almeno venti anni, dai primi allarmi sull'influenza aviaria e poi sul Coronavirus della SARS, le probabilità di una pandemia erano alte. Solo pochi esperti si sono immediatamente resi conto del pericolo del virus, avendolo i cinesi sequenziato in tempo record e avendone pubblicato la sequenza il 12 gennaio[2]. Purtroppo in molti non ci hanno creduto.

Nella circolare del Ministro della Salute del 22 gennaio è scritto che "…. *il Centro Europeo per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (ECDC) stima che il rischio di introduzione dell'infezione in Europa, attraverso casi importati, sia moderato…"* e, secondo l'OMS, *"…devono essere considerati casi sospetti di nCoV le persone che rispondono ai criteri… Infezione respiratoria acuta grave… storia di viaggi a Wuhan (...) nei 14 giorni precedenti l'insorgenza della sintomatologia…operatore sanitario che ha lavorato in un ambiente dove si stanno curando pazienti con infezioni respiratorie acute gravi… contatto stretto con un caso confermato sintomatico di infezione da nCoV".*

[1] Fonte Johns Hopkins University - https://coronavirus.jhu.edu/map.html

[2] Ansa.it/Scienza&Tecnica/biotech del 21 gennaio 2020 – "*La sequenza genetica è stata depositata nella GenBank, la banca dati pubblicamente accessibile, punto di riferimento internazionale per i dati genetici. Adesso tutti potranno studiare questo virus, che appartiene alla stessa famiglia del virus della SARS, che ha colpito fra il 2002 e il 2003, ma che mostra di essere molto diverso da questo.*"

Il 30 gennaio l'Organizzazione Mondiale della Sanità dichiara l'epidemia da COVID-19 un'emergenza di sanità pubblica di *rilevanza internazionale*.

Conseguentemente, "*…attesi i rischi per la pubblica e privata incolumità…*" che impongono "*…l'assunzione immediata di iniziative di carattere straordinario ed urgente, per fronteggiare adeguatamente possibili situazioni di pregiudizio per la collettività presente sul territorio nazionale*" …, il Consiglio dei Ministri con deliberazione del 31 gennaio dichiara, per 6 mesi, lo *stato di emergenza* in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili[3].

L'emergenza sanitaria, che ha sconvolto il nostro paese, ha inizio il 21 febbraio, a Codogno, un paesino a 50 km da Milano. Mattia, un giovane di 38 anni, è il paziente *uno*, è lui che ha svelato involontariamente la presenza del nuovo coronavirus, circolava in silenzio sul territorio nazionale. Un'anestesista in servizio presso l'ospedale di Codogno mette in correlazione due indizi sui quali l'OMS si era raccomandata ai fini di una corretta diagnosi: Mattia manifesta un decorso clinico insolito, un deterioramento improvviso nonostante un trattamento adeguato e, sentendo la moglie, è stato a cena con un collega appena rientrato dalla Cina. Gli viene immediatamente praticato il tampone. È il primo paziente italiano risultato positivo al Coronavirus.

Due giorni dopo la scoperta del primo caso di coronavirus in Italia il Governo adotta il decreto legge n. 6 del 23 febbraio e individua alcuni comuni da isolare. Il primo ministro Conte annuncia la zona rossa intorno a Codogno[4].

Ma il virus, già da tempo, dilaga indisturbato. Alcuni esperti sostengono che circolasse per l'Italia da fine novembre, senza che i medici avessero la possibilità di riconoscerlo.

Intanto a Milano si consuma quella che è stata definita una *bomba epidemiologica*. È la serata di Champions League Atalanta – Valencia, migliaia di bergamaschi, alcuni infetti, si recano a San Siro in pullman e questo probabilmente ha incrementato il contagio. Un detonatore. Alcuni sostengono che i malati che non presentano particolari sintomi (*cosiddetti asintomatici*) possano causare fino a 15 casi secondari[5].

Pochi tra gli esperti han capito la portata del pericolo: chi lo definisce una normale influenza, chi invita a mantenere la propria vita normale, chi sostiene che in Italia la malattia difficilmente potrà diffondersi. La politica cerca di minimizzare. Intanto la diffusione del virus è ormai inarrestabile. E si amplifica, nella bergamasca e nel bresciano, con l'arrivo in ospedale di soggetti sintomatici ma non ritenuti tali che hanno ulteriormente diffuso nella comunità la malattia.

---

[3] Gazzetta Ufficiale n. 26 del 1-2-2020

[4] DPCM 23 febbraio 2020 "*Disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19" (Gazzetta Ufficiale n.45 del 23-2-2020)*

[5] In provincia di Pesaro-Urbino in base ai dati Istat l'aumento della mortalità tra il 20 febbraio e la fine di marzo è stata del 120 per cento. I decessi totali sono stati 912, contro una media di 454 negli anni che vanno dal 2015 al 2019, cioè 458 in più. A Pesaro dal 13 al 16 febbraio si sono svolte le *final eight* di coppa Italia di basket con migliaia di spettatori provenienti da diverse città tra cui Milano, Brescia, Cremona.

È nell'ospedale di Alzano Lombardo che nasce il primo focolaio di coronavirus nella bergamasca.

Il 3 marzo l'istituto superiore di sanità chiede che Nembro e Alzano vengano chiuse perché ci sono più contagi di Codogno e devono diventare le nuove zone rosse. Ma qualcosa il giorno dopo va storto. Qualcuno ha sostenuto che anche la regione Lombardia avesse il potere di fare la zona rossa, ma a differenza di altre regioni non l'avrebbe esercitato.

Mentre la politica tentennava le imprese hanno continuato a fare muovere migliaia di lavoratori come se niente fosse, nonostante l'assordante scia di ambulanze che in quei giorni riempivano le valli bergamasche. Eppure il modello delle zone rosse era stato un modello vincente.

Il sistema sanitario lombardo nel frattempo si avvia al collasso. Quando ormai la situazione è fuori controllo il governo chiude l'intera Lombardia. Chi non riesce a prendere il treno prova a prendere gli ultimi aerei rimasti. Dopo la chiusura della Lombardia in 48 ore decine di migliaia di persone fuggono in massa dal nord verso il sud. In quello stesso giorno da Napoli parte una durissima protesta nelle carceri. Durante la sommossa dal carcere di Foggia riusciranno ad evadere 72 detenuti.

Mentre l'Italia attraversa uno dei suoi momenti più difficili, la politica spinge perché il mondo del calcio non si fermi. L'ultima partita di Serie A sarà Juventus – Inter giocata a porte chiuse in un silenzio irreale. Dopo gli stadi chiudono anche i musei, le chiese, gli uffici pubblici, le scuole.

Nove milioni di studenti italiani a casa. Gli effetti su di loro non si possono ancora prevedere.

All'annuncio del nuovo provvedimento di riduzione della libertà personale i sindaci avviano un costante controllo delle città. Dall'entrata in vigore del provvedimento sono state fermate 7 milioni di persone e oltre 100 mila sono state denunciate.

Mentre il Governo chiede a tutti di restare a casa, c'è chi, pur volendo, non può farlo. Nel silenzio irreale delle metropoli italiane a sfidare la notte percorrendo le strade deserte rimangono solo i rider. Ma proprio quelli che consegnano il cibo agli altri devono elemosinarlo dalla Croce Rossa.

Mentre le città si svuotano gli ospedali si riempiono fino al punto di saturazione. Come nella medicina delle catastrofi riuscire a curare tutti diventa sempre più difficile. Dall'inizio dell'emergenza a oggi sono morti oltre 151 medici. Più di 16 mila operatori sanitari si sono ammalati, i più colpiti della categoria sono stati i medici di famiglia lasciati a combattere in prima linea senza protezioni. Ma la richiesta di aiuto dei medici è rimasta inascoltata.

Ad un mese dal lockdown i morti ufficiali in tutt'Italia saranno oltre 20 mila, di cui più della metà solo in Lombardia. Bergamo sarà la provincia a pagare il prezzo più alto di questa emergenza, dovrà intervenire l'esercito per spostare le bare dei defunti in altre città. Rispetto alla media nello stesso periodo 2015-2019 l'Istat registra un aumento dei decessi del 185% nel mese di marzo 2020[6].

[6] Rapporto Istat del 4 maggio 2020, *Impatto dell'epidemia covid-19 sulla mortalità totale della popolazione residente primo trimestre 2020.*

A non rientrare nelle stime ufficiali ci sono migliaia di morti fantasma, persone decedute nelle loro case senza essere sottoposte a tampone.

Al 14 aprile nella sola Lombardia sono morti nelle case di riposo 3045 anziani di cui 1625 per cause riconducibili al Covid[7].

Gli operatori sanitari combattono la loro battaglia negli ospedali, ma anche sul territorio e al loro fianco è sceso in campo un esercito di quasi 50mila persone. Vengono da esperienze di vita diverse, c'è chi lavora in fabbrica, chi in ufficio, chi ancora studia, ma anche chi un lavoro non ce l'ha. È l'enorme famiglia del volontariato in ambulanza. Soccorritori e soccorritrici che rappresentano "la vera trincea" del Covid-19 e che, fin dalle prime battute dell'epidemia, hanno prestato aiuto. Tre le associazioni principali, che già nel quotidiano operano in continuità con il Sistema sanitario nazionale, e che si sono subito attivate allestendo sale operative speciali coordinandosi con la protezione civile, Anpas (Associazione nazionale pubbliche assistenze), Croce Rossa Italiana e Misericordie.

L'emergenza sanitaria tenderà a diminuire, ma quella socio – economica cresce senza arrestarsi. Giorno per giorno aumentano sempre di più le famiglie bisognose. A Milano e in tante altre città d'Italia si sviluppa una nuova crisi sociale. Chi non ha un lavoro o è precario, non potendo uscire non ha possibilità di lavorare.

Ci sono famiglie in cui il fatto che i bambini non vadano a scuola costituisce un problema perché prima, i bambini, a scuola mangiavano. La crisi economica scatenata dal coronavirus sta creando una nuova povertà tra le famiglie italiane. Sono quasi 150mila persone nella ricca Lombardia.

I Comuni attivano progetti e raccolta fondi per contrastare la nuova povertà, consapevoli che l'emergenza sanitaria tenderà a diminuire, ma quella sociale si prolungherà nel tempo. Raccolgono tonnellate di generi alimentari da distribuire alle famiglie, i Sindaci costituiscono i C.O.C., Centri Operativi Comunali, per dirigere e coordinare i servizi di soccorso e di assistenza alla popolazione, attivano sportelli di supporto psicologico, progetti di assistenza e cura agli anziani, ai quarantenati e ai contagiati. In quindici giorni distribuiscono alle famiglie in difficoltà 400 milioni di euro per l'acquisto di generi alimentari. I soldi li ha messi lo Stato, ma ha demandato ai comuni il compito di spenderli, visto che i propri Enti non hanno la stessa efficienza. Con il decreto legge n. 18 del 17 marzo, il Governo stanzia un contributo per i lavoratori autonomi. L'Inps comunica di aver ricevuto 4.772.178 domande, ne sono state accolte 3.668.968. Le prime indennità arriveranno sui conti correnti dei più fortunati oltre metà aprile, ma moltissimi, ad oggi, non hanno ancora ricevuto il bonus che gli spetta.

Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 26 aprile 2020 parte la Fase 2, la ripresa.

Quando tutto questo sarà finito, avremo imparato qualcosa?

[7] Istituto Superiore della Sanità, *Survey nazionale sul contagio COVID-19 nelle strutture residenziali e sociosanitarie*, aggiornato al 14 aprile 2020.

Webinar

Il Diritto Amministrativo dell'emergenza.
La decretazione d'urgenza, la sospensione dei termini

Avv. Prof. Emanuele Boscolo

Webinar del 3 aprile 2020

1. ***Ha parlato di sospensione per 60 gg delle forme concorsuali: è consentito comunque la pubblicazione dei bandi di concorso negli Enti pubblici?***

Sì, ma è opportuno che i termini per la presentazione delle domande tengano conto della sospensione.

2. ***Il termine di 15 gg per presentare la segnalazione certificata di agibilità a seguito della fine lavori è sospeso?***

Sì: il termine di quindici giorni, fissato dall'art. 24 del d.P.R. 380/2001 è sospeso. La legge di conversione del d.l. 18/2020 ha previsto che "*2. Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.*"

3. ***I termini fissati nell'ambito delle convenzioni urbanistiche sono sospesi?***

Sì: è previsto dalla legge di conversione del decreto 19/2020, secondo cui "*2-bis. Il termine di validità nonché i termini di inizio e fine lavori previsti dalle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero dagli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale, nonché i termini dei relativi piani attuativi e di qualunque altro atto ad essi propedeutico, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, sono prorogati di novanta giorni. La presente disposizione si applica anche ai diversi termini*

delle convenzioni di lottizzazione di cui all'articolo 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, ovvero degli accordi similari comunque denominati dalla legislazione regionale nonché dei relativi piani attuativi che hanno usufruito della proroga di cui all'articolo 30, comma 3-bis, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98.".

4. ***Il potere di ordinanza del sindaco trova il suo fondamento nell'art. 3 comma 2 del DL 19/2020?***

Sì: è la norma da indicare e da rispettare. Essa pone il principio secondo cui i Sindaci non possono emanare ordinanze contingibili e urgenti in contrasto con le prescrizioni statali dirette a fronteggiare l'emergenza.

5. ***Art. 75 "... in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale ...", quindi anche la disciplina in materia di tracciabilità (ergo non è necessario acquisire il CIG) nonché quella in materia di acquisizione con modalità telematica (ergo acquisto anche ad es c/o negozio sotto casa=rectius sotto comune)?***

Sì, tuttavia si rimarca che è fatto altresì salvo il rispetto "*delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159*" e l'affidatario deve essere selezionato tra almeno quattro operatori economici, di cui almeno una «start-up innovativa» o un «piccola e media impresa innovativa».

6. ***La sospensione si applica anche al procedimento di ratifica delle variazioni di bilancio?***

L'art. 107 del decreto 18/2020 nel sospendere i termini dei procedimenti contabili e di bilancio non contempla espressamene tale fattispecie.

7. ***"Differimento termini procedimenti regionali al 30 settembre" riguarda quindi anche le delibere regionali relative alla legge regionale 18/2019?***

Sì.

8. ***Se ho in essere un contratto di appalto per un servizio (nella fattispecie l'incarico per il data protection officer) a maggio 2020, la sospensione vale anche in questa fattispecie? Ovvero, la scadenza dell'incarico rimane sempre la stessa o deve essere calcolato sui famosi 52 giorni?***

No. E' necessaria, in ragione dell'impossibilità di svolgimento della procedura di selezione del nuovo affidatario, procedere ad una proroga di efficacia del contratto in essere.

9. ***Le sospensioni delle concessioni di suolo pubblico, rientrano nella fattispecie di cui all'articolo 103? E se sì, cosa dovrebbe fare l'ente o il richiedente?***

Le concessioni (anche quelle di suolo pubblico) in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020 conservano automaticamente validità fino al 15 giugno 2020. Il procedimento di nuova assegnazione potrà quindi essere avviato dopo tale data.

10. ***Opera la sospensione rispetto alla revisione semestrale delle liste elettorali?***

Sì.

11. ***Può considerarsi sospeso il termine del 30 aprile per la comunicazione annuale dei dati in materia edilizia?***

Sì.

12. ***E' sospeso il termine del 30 aprile per l'invio dei dati all'Agenzia delle Entrate per l'Anagrafe tributaria?***

Sì.

13. ***Nel caso in cui la scadenza del termine per la presentazione delle offerte in gara d'appalto fosse stata prevista in data 19 marzo 2020 e con successiva determinazione del successivo 27 marzo sia stata prevista esplicitamente la sospensione della gara prima della seduta pubblica, c'è ancora margine per i concorrenti per presentare offerta (dopo il 15 aprile?) Questo anche in relazione alla circolare del MIT del 23.03.2020?***

La sospensione dei termini è applicabile anche alle procedure di gara. Spetta alla stazione appaltante, considerata l'urgenza dell'aggiudicazione, valutare se disporre la sospensione. Anche qualora l'Amministrazione disponga la sospensione, i concorrenti possono validamente porre in essere l'attività prevista entro il termine originario ovvero in un termine inferiore rispetto a quello della sospensione, come rimarcato anche dal MIT nella circolare citata nella domanda. Alla sospensione e ai conseguenti atti di riorganizzazione della procedura di gara dovrà essere data adeguata pubblicità.

14. ***E' possibile acquistare portatili e servizi di connessione dati, per i dipendenti comunali che svolgono lavoro agile, attualmente svolti in maniera non efficace con propri mezzi (lentezza nella connessione pc lenti e non coperti da antivirus)?***

Sì, ricorrendo alla procedura di cui all'art. 75, d.l. 18/2020 e, dopo la legge di conversione del d.l. 18/2020, applicando quanto previsto dal nuovo art. 87-*bis* (Misure di ausilio allo svolgimento del lavoro agile da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico). - *1. Allo scopo di agevolare l'applicazione del lavoro agile di cui*

alla legge 22 maggio 2017, n. 81, quale ulteriore misura per contrastare e contenere l'imprevedibile emergenza epidemiologica, i quantitativi massimi delle vigenti convenzioni-quadro di Consip S.p.A. per la fornitura di personal computer portatili e tablet possono essere incrementati sino al 50 per cento del valore iniziale delle convenzioni, fatta salva la facoltà di recesso dell'aggiudicatario con riferimento a tale incremento, da esercitare entro quindici giorni dalla comunicazione della modifica da parte della stazione appaltante. 2. Nel caso di recesso dell'aggiudicatario ai sensi del comma 1 o nel caso in cui l'incremento dei quantitativi di cui al comma 1 non sia sufficiente al soddisfacimento del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Consip S.p.A., nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione, è autorizzata sino al 30 settembre 2020, ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lettera e), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50: a) allo svolgimento di procedure negoziate senza previa pubblicazione di bandi di gara finalizzate alla stipula di convenzioni-quadro interpellando progressivamente gli operatori economici che hanno presentato un'offerta valida nella proceduta indetta da Consip S.p.A. per la conclusione della vigente convenzione per la fornitura di personal computer portatili e tablet, alle stesse condizioni contrattuali offerte dal primo miglior offerente; b) allo svolgimento di procedure negoziate senza previa pubblicazione di bandi di gara finalizzate alla stipula di convenzioni-quadro e di accordi-quadro aventi ad oggetto beni e servizi informatici, selezionando almeno tre operatori economici da consultare, se sussistono in tale numero soggetti idonei, tra gli operatori economici ammessi nella pertinente categoria del sistema dinamico di acquisizione di cui all'articolo 55, comma 14, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. 3. Ai fini dello svolgimento delle procedure di cui al comma 2 le offerte possono essere presentate sotto forma di catalogo elettronico di cui all'articolo 57 del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e la raccolta delle relative informazioni può avvenire con modalità completamente automatizzate. 4. Ai contratti derivanti dalle procedure di cui al comma 2 possono ricorrere le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché gli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del codice di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, previa attestazione della necessità ed urgenza di acquisire le relative dotazioni al fine di poter adottare le misure di lavoro agile di cui al comma 1 per il proprio personale.

15. ***Vista l'emergenza, è' possibile rogare contratti con firma digitale apposta dalla ditta presso la propria sede e contratto trasmesso poi via pec?***

Sì: è necessario favorire attività da remoto - cfr. art. 87, d.l. n. 18/2020.

16. ***E' possibile pubblicare prima del 15/4 un bando per una procedura aperta per affidamento di lavori di manutenzione ordinaria di edifici comunali?***

Sì, tenendo conto della sospensione ai fini della presentazione delle offerte.

17. ***A quali poteri e soggetti attributari attribuiamo la regolamentazione dei mercati comunali su suolo pubblico e in generale del commercio su area pubblica? Ipotesi: nessun potere dell'amministrazione locale trattandosi di attività economica?***

Le linee di fondo saranno dettate dallo Stato, senza possibilità di misure più restrittive da parte della Regione e del Comune. La Regione Lombardia ha dettato, da ultimo, specifiche disposizioni sulla 'fase 2' limitando la riapertura alla vendita di alimentari.

18. ***Gli effetti di un decreto di immissione nel possesso adottato ante d. l. 18/2020 sono sospesi ex art. 103?***

Sì.

19. ***L'ordinanza 655 del 25 marzo è coperta da sussistenza di un potere del capo della protezione civile?***

L'intero sistema si regge sull'assunto che l'urgenza consenta di considerare flessibili le clausole attributive di competenza (si veda, in senso contrario, la posizione espressa dalla Corte costituzionale nel proprio recente comunicato).

20. ***Siamo sicuri che il procedimento disciplinare sia un procedimento amministrativo i cui termini possano essere sospesi?***

Sì, il decreto sospende espressamente i procedimenti disciplinari.

21. ***L'amministrazione ha pubblicato il 25/03 l'avviso di avvio di procedimento per variante generale/revisione del PGT, propedeutico all'affidamento di incarico professionale per la redazione degli atti costituenti il PGT, e ha fissato nel 16 maggio il termine entro cui chiunque abbia interesse, anche per la tutela degli interessi diffusi, può presentare suggerimenti e proposte. La sospensione di 52 giorni è applicabile?***

Sicuramente sì.

22. ***Nella giornata di ieri è pervenuta a tutti i Comuni della Provincia di Varese una nota di ATS Insubria che domanda ai Sindaci l'emanazione di provvedimenti per la messa in quarantena di individui a seguito di conoscenza diretta di situazioni di contatti diretti con persone contagiate. Che tipo di provvedimento deve essere emanato?***

Una ordinanza del sindaco quale autorità preposta alla tutela della salute in sede locale.

23. Ricorso pendente al TAR con data fissata per il 1 aprile u.s. Il termine è quindi differito?

La disciplina della giurisdizione amministrativa è dettata dalle specifiche norme dei decreti che hanno differito sino al 3 maggio il solo termine di ricorso. I giudizi vengono definiti secondo modalità che non contemplano l'udienza pubblica. Le udienze pubbliche calendarizzate dall'8 marzo al 15 aprile sono rinviate d'ufficio a meno che le parti congiuntamente chiedano che la causa venga trattenuta ugualmente in decisione. Nel medesimo periodo, le istanze cautelari vengono decise d'ufficio con decreto monocratico e saranno successivamente trattate in sede cautelare collegiale dopo il 15 aprile.

24. Mi occupo di Trasporto Privato e vorrei chiedere un parere in merito alla possibilità di effettuare revisioni, sperando possiate aiutarmi e non sia troppo specifico. Non è chiaro se i centri di revisione possano operare o meno, a rischio e pericolo del cliente che commette reato in quanto, vista la proroga delle scadenze delle revisioni, non ha una motivazione valida per circolare.

Inoltre l'art.92 comma 4 del DL n.18/2020 espressamente recita che "è autorizzata fino al 31 ottobre 2020 la circolazione dei veicoli da sottoporre entro il 31 luglio 2020 alle attività di visita e prova di cui agli articoli 75 e 78 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285 ovvero alle attività di revisione di cui agli artt.80 del medesimo decreto legislativo".

25. Non si specifica da quale data, per cui si intende prorogato anche chi ha revisione scaduta nel 2019 che per dimenticanza non ha effettuato? O solo quelle da una specifica data?

Le officine possono operare. In base all'interpretazione più estensiva del decreto si può ritenere che beneficino della proroga di ordine generale al 31 ottobre 2020 anche i veicoli con revisione già scaduta in qualsiasi data antecedente alla data di entrata in vigore del decreto. La Circolare Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del 23/03/2020 - N. 1735 ha precisato quanto segue: Art. 92, comma 4 - Differimento termini operazioni tecniche *Per i veicoli soggetti a revisione (art. 80 c.d.s.) o a visita e prova (artt. 75 e 78 c.d.s.) entro il 31 luglio 2020, il comma 4 dell'art. 92 ne autorizza la circolazione su strada fino al 31 ottobre 2020. Per quanto attiene la revisione, la disposizione ha carattere generale e non ammette eccezioni; pertanto trova applicazione con riguardo a qualunque categoria di veicolo soggetto all'obbligo di revisione. Si specifica, in proposito, che nessuna incombenza è richiesta in capo agli interessati in quanto la proroga è operante "ope legis". La proroga è operante anche nel caso in cui il veicolo sia stato sottoposto a revisione con esito "ripetere" e a condizione che siano state sanate le irregolarità rilevate in tale sede. Medesimo regime di proroga è esteso alle operazioni inerenti le scadenze del c.d. "Barrato Rosa" per i veicoli che trasportano merci in regime ADR. Ancora, la sostituzione dei serbatoi GPL, aventi scadenza successiva al 31 gennaio 2020, come noto soggetti ad aggiornamento a norma dell'art. 78 del c.d.s., segue il periodo di proroga introdotto dall'art. 92, comma 4, del decreto legge in argomento.*

26. Una famiglia ha acquistato una villetta e la sta ristrutturando, deve trasferirvi la residenza entro 18 mesi, bloccandosi i lavori edili possono chiedere una deroga temporale per non perdere le agevolazioni fiscali?

I termini sono sospesi, come ha confermato l'amministrazione tributaria.

27. E' legittima un'ordinanza sindacale di chiusura del centro di raccolta rifiuti comunale al fine di evitare assembramenti?

Sì.

28. Volevo sapere se è stata prevista la possibilità di emettere Stati di Avanzamento Lavori e relativi certificati di pagamento, anche se non si è raggiunto l'importo minimo previsto nel csp e nel contratto.

Non sono previste deroghe alla disciplina dei singoli contratti relativamente agli stati di avanzamento. L'art. 91 del D.L. 18/20 prevede che all'art. 35 c. 18 del Codice dei contratti sia aggiunta la previsione per cui è permesso di erogare le anticipazioni di cui alla stessa norma anche nei casi di consegna in via d'urgenza ai sensi del comma 8 dello stesso art. 35.

29. Abbiamo visto la proroga delle scadenze rispetto alla presentazione di una pratica edilizia; ma anche in caso di richiesta di integrazione documentale ad una SCIA, per esempio, ed il titolare risponde tra 23 febbraio e 15 aprile, la scadenza per il controllo-riscontro da parte dell'Ente è sempre comunque il 15 maggio (30 giorni dal 15 aprile)?

Sì, è una interpretazione corretta. La legge di conversione del d.l. 18/2020 ha previsto che "*2. Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonchè alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza.*"

30. Se un PDC esaurisce la sua efficacia al 02/10/2020 per l'inizio lavori, tale scadenza viene prorogata di 52 giorni per effetto del DL 18/200?

Sì. La legge di conversione del d.l. 18/2020 ha previsto che "*2. Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di*

cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza."

31. ***E' possibile quindi concludere il procedimento prima del 15 aprile solo in caso di urgenza? o la scelta può essere rimessa alla valutazione del dirigente?***

Sì: il parametro dell'urgenza è oggetto di valutazione da parte del dirigente.

32. ***Se un atto abilitativo (accreditamento) è in scadenza prima del 15, è possibile procedere comunque al rinnovo dell'atto abilitativo? se si, il rinnovo decorre dal 15 giugno? o dal 15 aprile?***

Gli atti abilitativi in scadenza tra il 31 gennaio e il 15 aprile 2020 conservano automaticamente validità fino al 15 giugno 2020. E' comunque possibile prescindere dalla proroga ex lege e disporre il rinnovo tempestivo. In tal caso l'efficacia del rinnovo decorre dal momento del rinnovo stesso.

33. ***La semplificazione ex art. 73 è solo per gli enti locali. Per le regioni potrebbe applicarsi in via analogica...ma come si assicura la votazione personale dei consiglieri? soprattutto in assenza di dispositivi per assicurare l'identità dei consiglieri (v. smart card e relativi lettori, spid)***

E' imprescindibile che si faccia un appello nominale e si verifichi la presenza, l'identità del consigliere e il corretto funzionamento della connessione.

34. ***Anche per le dichiarazioni di residenza i termini sono sospesi? ma per le dichiarazioni presentate dal 23/02 al 15/4 l'ufficiale d'anagrafe deve provvedere comunque all'iscrizione anagrafica ("attribuendo quindi la residenza ai richiedenti) salvo poi procedere ai consueti accertamenti tramite la Polizia Locale dopo il 15 aprile?***

Sì.

35. ***Sono sospesi anche i termini per l'acquisizione del parere della commissione territorio/paesaggio? sarebbe quindi opportuno acquisire tale pare dopo il 15/04?***

Sì. La legge di conversione del d.l. 18/2020 ha previsto che "*2. Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità,*

nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza."

36. La retroattività era dal 23 febbraio?

Sì.

37. In una SCIA è sospeso anche il termine che l'Amministrazione assegna al cittadino per la conformazione?

Sì, anche il suddetto termine, fissato dall'amministrazione ai sensi dell'art. 19 della l. 241/90, è sospeso.

Smart working e protezione dei dati personali

Aldo Lupi

Webinar del 23 marzo 2020

1. ***Con applicativi in cloud e quindi raggiungibili direttamente dalla propria postazione personale di lavoro non ci sono contraddizioni per il GDPR nello scaricare documenti con dati sensibili e personali sul pc personale?***

Non vi sono contraddizioni, se i trattamenti di dati sono regolamentati e il soggetto è stato adeguatamente istruito nonché reso edotto sui rischi che si corrono. E' comunque fondamentale che si trattino i dati nel rispetto di adeguate misure di sicurezza. Nelle istruzioni al soggetto autorizzato si può chiedere espressamente di cancellare i dati scaricati al termine della sessione di lavoro. Lo stesso dovrebbe valere - ad esempio - nei casi in cui gli utenti consultino la posta elettronica dell'ente tramite smartphones con la possibilità di scaricare allegati.

Appalti pubblici ed enti locali in era Covid-19

Avv. Prof. Maria Cristina Colombo

Webinar del 7 aprile 2020

QUESITI SUL PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

1. ***Lo slittamento dei termini produce automaticamente le proroghe al rispetto della rendicontazione di chi finanzia l'appalto? es. MIT – MIUR -INTERREG ecc.***

Anzitutto, occorre rammentare che l'art. 103, comma 1, del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, ha disposto una sospensione *ex lege* di tutti i termini dei procedimenti amministrativi. Ciò risulta, peraltro, confermato non solo dalla circolare del 23 marzo 2020 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ma anche dalla nota di ANCI dell'8 aprile 2020. Detto ciò, considerato comunque che i termini sono sospesi, ci parrebbe opportuno, in via cautelativa, provvedere alla presentazione di una istanza di proroga dei termini, in modo da avere un riscontro sulla decisione assunta da parte dei singoli soggetti.

2. ***Devo indire una conferenza dei servizi per acquisizione pareri enti competenti su un progetto definitivo: devo tenere comunque conto della sospensione dei termini anche se sono coinvolte solo pubbliche amministrazioni?***

Nel ribadire come, ai sensi dell'art. 103, comma 1 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, tutti i termini dei procedimenti amministrativi siano sospesi, è da evidenziare come il medesimo comma prevede che le pubbliche amministrazioni "*adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti*".

In tal senso quindi, qualora le altre amministrazioni possano regolarmente partecipare alla predetta conferenza di servizi, avvalendosi degli strumenti del c.d. *smart working*, la stessa potrebbe quindi essere regolarmente avviata e proseguita nel rispetto dei termini di cui alla L. n. 241/1990.

Viceversa, qualora le altre amministrazioni dovessero invece ravvisare possibili problematiche circa il rispetto di tali termini, si dovrà tenere in considerazione la sospensione dei termini (ad oggi prorogata sino al 15 maggio).

3. ***Gara aggiudicata il 20/3 per avvio del servizio (pulizia immobile) dal 1/4: pervengono richieste di accesso agli atti ed ai controinteressati viene assegnato il termine di 10 giorni per dare o negare il proprio assenso, con scadenza 9/4. L'amministrazione comunale può o deve rinviare questo termine? Non abbiamo impedimenti organizzativi né i concorrenti hanno chiesto rinvii, possiamo mantenere i nostri termini?***

L'interpretazione maggioritaria sorta circa l'applicazione dell'art. 103 comma 1 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, è che il periodo di sospensione, rispetto ai termini endo-procedimentali, trova applicazione *ex lege*, senza la necessità di un provvedimento confermativo in tal senso, come peraltro chiarito anche da parte di ANCI con la nota dell'8 aprile 2020.

Ciò comporta che, il soggetto al quale è stato assegnato il termine per controdeduzioni di 10 giorni, ha diritto a che tale termine sia considerato sospeso sino al 15 maggio 2020 in ragione del sopravvenuto D.L. n. 8 aprile 2020, n. 23.

4. ***Dobbiamo per forza sospendere i termini o possiamo andare avanti?***

In applicazione del primo periodo dell'art. 103 comma 1 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, ai fini del computo dei termini dei procedimenti amministrativi "*non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data* [n.d.r. 23 febbraio 2020] *e quella del 15 aprile 2020*".

Disciplina oggi modificata dall'art. 37 del D.L. n. 8 aprile 2020, n. 23 che proroga tale periodo di sospensione sino al 15 maggio 2020.

Pertanto, è da ritenersi che i procedimenti amministrativi i cui termini vadano a ricadere in tale periodo, devono considerarsi automaticamente sospesi.

Tuttavia, il secondo periodo del predetto articolo 103 specifica che "*le pubbliche amministrazioni adottano ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti, con priorità per quelli da considerare urgenti, anche sulla base di motivate istanze degli interessati*".

Diviene quindi necessaria una preliminare analisi del procedimento a cui si sta facendo riferimento per determinare, eventualmente, la possibilità dell'amministrazione di dare prosecuzione al procedimento.

5. ***La sospensione dei termini prevista dall'art. 103 si applica anche ai termini stabiliti da provvedimenti statali riguardanti la concessione di contributi? Nello specifico, il nostro Comune ha ricevuto un contributo per il quale occorrerà aggiudicare i lavori entro il prossimo 31 ottobre. Tale termine potrà quindi essere automaticamente prorogato?***

L'art. 103, comma 1 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, per come integrato dall'art. 37 del D.L. 8 aprile 2020 n. 23, prevede una sospensione *ex lege* dei termini dei procedimenti amministrativi. Come già approfondito ai quesiti precedenti, quindi, anche tali procedimenti dovrebbero considerarsi sospesi. Tuttavia, in via cautelativa, potrebbe essere opportuno

presentare istanza di proroga dei termini, così da avere un riscontro sulla decisione assunta da parte dei singoli soggetti interessati.

QUESITI SULLE GARE IN CORSO E SU QUELLE FUTURE

1. ***Vorrei sapere se ci sono indicazioni su come gestire una seduta di gara per affidamento all'economicamente più vantaggiosa in questo periodo.***

Alla luce dell'emergenza nazionale, che impedisce lo svolgimento di sedute di gara in forma pubblica, segnaliamo che, a tal proposito, la giurisprudenza ha ritenuto come "*nell'ambito delle procedure telematiche di evidenza pubblica, non sono necessarie sedute pubbliche per l'apertura delle offerte, come confermato dall' art. 58, d.lgs. n. 50 del 2016, che non ha codificato, in relazione alle procedure gestite in forma telematica, alcuna fase pubblica*" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 21 novembre 2017, n. 5388; TAR Napoli, Sez. II, 2 marzo 2020, n. 957; TAR Venezia, Sez. III, 13 marzo 2018, n. 307).

Potremmo, quindi, consigliare di provvedere alla gestione delle predette sedute mediante l'utilizzo di strumenti informatici.

2. ***Gare concluse, esperiti controlli post aggiudicazione, richiesti documenti per contratto e predisposta bozza contratto in corso dell'emergenza quando già erano in atto le prime misure di contenimento. Parecchie delle imprese aggiudicatarie che avrebbero dovuto firmare il contratto provengono dalle regioni del sud. È possibile, di concerto con il Segretario generale e le parti interessate (Dirigente e Impresa) far sottoscrivere le scritture private autenticate e i contratti pubblici attraverso una videochiamata (es. Skype) con firma digitale in diretta, previo accertamento dell'identità delle parti? Oppure è meglio consigliare, se i lavori non sono differibili, la consegna degli stessi in pendenza di contratto e rimandare la sottoscrizione ad emergenza rientrata?***

La risposta alla problematica in oggetto consente di ricorrere a due soluzioni operative:

(i) ai sensi dell'art. 32, comma 8 del D.Lgs. n. 50/2016 potrebbe essere disposto l'affidamento in pendenza della firma del contratto che, potrà poi essere sottoscritto successivamente alla cessazione dell'emergenza nazionale;

(ii) ai sensi dell'art. 32, comma 14 del D.Lgs. n. 50/2016 il contratto potrà essere sottoscritto direttamente mediante l'utilizzo di strumenti informatici ed a distanza.

Detto ciò, la scelta della modalità operativa più congrua resta di competenza della Pubblica Amministrazione procedente.

3. ***Nel contratto d'appalto che vogliamo stipulare telematicamente a distanza, dobbiamo inserire un articolo che rinvia l'inizio dei lavori? Perché anche se stipuliamo il contratto a distanza, la fase successiva di inizio lavori non potrà partire.***

Rispetto alla problematica esposta, potremmo consigliare, in primo luogo, di provvedere alla stipula del contratto in forma telematica, con termine di conclusione dei lavori uguale a quello

previsto nella *lex specialis* di gara, provvedendo poi, in un secondo momento, all'adozione immediata di un provvedimento di sospensione dei lavori nel rispetto dell'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016. In modo da coordinare la *lex specialis* di gara ed il contenuto del contratto.

4. ***Nel caso delle verifiche documentali intercorrenti tra la proposta di aggiudicazione e l'aggiudicazione definitiva, sono sospesi i termini dei 30 giorni per la risposta richiesta agli enti competenti? Tipico: agenzia delle entrate per la verifica delle violazioni fiscali.***

Alla luce del contenuto dell'art. 103 comma 1 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, i termini di tutti i procedimenti amministrativi si intendono sospesi, ivi compresi quelli richiamati nel quesito. Tuttavia, ci pare opportuno segnalare che, in caso di particolare necessità, si potrebbe ricorrere all'affidamento in via d'urgenza di cui all'art. 32, comma 13 del D.Lgs. n. 50/2016, sotto riserva di verifica dei requisiti dell'aggiudicatario.

5. ***Come si conciliano, alla luce delle vigenti ordinanze finalizzate al contenimento del covid 19, che prevedono rigide misure di distanziamento sociale, le previsioni dell'art. 32 comma 14 del Dlgs 50/2016, che prevedono che il contratto venga stipulato in forma pubblica amministrativa? quali soluzioni possono essere adottate? il contratto può eventualmente essere sottoscritto tra le parti "a distanza"?***

L'art. 32, comma 14 del D.Lgs. n. 50/2016 consente alle stazioni appaltanti di sottoscrivere i contratti di appalto anche nelle forme di "*atto pubblico notarile informatico o in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante*".

La sopraindicata forma di sottoscrizione a distanza, quindi, pare ben conciliarsi con le misure restrittive adottate per il contenimento del contagio da Covid-19. Consentendo, quindi, di provvedere alla sottoscrizione dei contratti pubblici anche in mancanza della presenza fisica dei soggetti interessati.

6. ***Volevo chiedere se una procedura di manifestazione di interesse iniziata a marzo e con scadenza al 6 di aprile a cui alcuni operatori economici hanno partecipato occorre obbligatoriamente provvedere a dare una nuova scadenza dei termini e se si può validamente darne seguito.***

Rispetto al caso di specie, rileva l'interpretazione fornita dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti con la circolare del 23 marzo 2020 ed in forza del quale, lo stesso ha ritenuto applicabile il periodo di sospensione disposto dall'art. 103 comma 1 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, anche con riguardo ai termini delle procedure di cui al D.Lgs. n. 50/2016.

In particolare, il Ministero ha ritenuto che "*la previsione recata dall'articolo 103 del decreto legge n. 18/2020 risulta applicabile a tutti i termini stabiliti dalle singole disposizioni della lex specialis (esemplificativamente: termini per la presentazione delle domande di partecipazione e/o delle offerte; termini previsti dai bandi per l'effettuazione di sopralluoghi; termini concessi ai sensi dell'articolo 83, comma 9, del codice per il c.d. "soccorso istruttorio")*".

In tal senso, quindi, sebbene il termine sia da intendersi automaticamente prorogato, potrebbe essere opportuno intervenire indicando il nuovo termine di conclusione della procedura.

7. ***Nel caso in cui la scadenza del termine per la presentazione delle offerte, in gara d'appalto, fosse stata prevista in data 19 marzo 2020 e, con successiva determinazione del successivo 27 marzo, fosse stata prevista esplicitamente la sospensione della gara prima della seduta pubblica con data da destinarsi, c'è ancora margine per i concorrenti per presentare offerta (dopo il 15 aprile? Vale a dire entro l'11 maggio) Questo anche in relazione alla circolare del MIT del 23.03.2020?***

In applicazione dell'art. 103 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, per come interpretato dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti con la propria circolare del 23 marzo 2020, il termine di presentazione delle offerte deve considerarsi sospeso sin dal 23 febbraio 2020 e dovrà nuovamente essere calcolato tenendo conto del nuovo periodo di sospensione previsto sino al 15 maggio 2020.

Per meglio chiarire, ci pare opportuno specificare che, il termine di presentazione delle offerte non è mai giunto a scadenza e, quindi, dovrà nuovamente essere computato secondo le modalità previste dalla normativa vigente.

8. ***Gara sopra-soglia di servizi di architettura. e ingegneria: pubblicato avviso di aggiudicazione in piattaforma il 27 marzo; la clausola di stand still vale fino a 35 giorni dopo il 15 aprile?***

Nel rispetto delle indicazioni fornite dalla circolare del 23 marzo 2020 del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, "*una volta concluso il periodo di sospensione* [n.d.r. 23 febbraio 2020 – 15 aprile 2020], *i termini sospesi cominciano nuovamente a decorrere*".

In applicazione di tale principio, anche alla luce della proroga disposta con l'art. 37 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23, come correttamente prospettato, il termine di *stand still* dovrà essere calcolato a partire dalla scadenza della sospensione.

QUESITI SULL'ESECUZIONE DEL CONTRATTO D'APPALTO PUBBLICO

1. ***La sospensione dei lavori genera un danno da ristorare all'appaltatore?***

Qualora la sospensione venga ad essere legittimamente disposta ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016, l'appaltatore non ha diritto ad alcun risarcimento del danno. Come invece chiarito dall'art. 107, comma 6 del D.Lgs. n. 50/2016, qualora la sospensione venga illegittimamente disposta fuori dai casi consentiti dalla norma, l'appaltatore avrà diritto al risarcimento del danno. Considerata comunque la delicatezza della questione, si ribadisce l'importanza di disporre la sospensione d'accordo con l'operatore economico e solo a seguito di una valutazione sull'opportunità di proseguire nell'esecuzione del contratto, valutata la singola prestazione oggetto del contratto.

Qualora, in ogni caso, dovessero sorgere eventuali riserve da parte dell'appaltatore, queste dovranno essere oggetto di una singola e specifica valutazione concreta sulle ragioni delle stesse e sulla loro fondatezza.

2. ***La sospensione di un contratto, con relativa proroga dei termini di scadenza si applica comunque indipendentemente dalla durata? Il nostro Ente ha affidato in concessione la gestione del servizio mensa scolastica con durata quinquennale (scadenza 2024). Il periodo di sospensione va aggiunto al termine dell'affidamento?***

In applicazione dell'art. 107, la disposizione di un periodo di sospensione del contratto, in particolare nell'ambito delle concessioni, permette alla stazione appaltante di consentire all'O.E. di proseguire nell'esecuzione del contratto, godendo di una proroga di durata pari al periodo di sospensione disposto in sede esecutiva.

Pertanto, la scadenza fissata per il 2024, dovrà essere ricalcolata alla luce del periodo di sospensione disposto.

3. ***Posso emettere un SAL al di sotto dei limiti economici previsti nello schema di contratto, causa sospensione lavori?***

Seppur il D.L. n. 18/2020 non preveda specifiche disposizioni rivolte a risolvere la problematica in oggetto, la situazione di emergenza potrebbe giustificare l'immediata adozione dei SAL anche nel caso di mancato raggiungimento dell'importo previsto in sede contrattuale.

In effetti, potremmo consigliare, come sostenuto anche dagli orientamenti sorti in questo periodo, di provvedere al pagamento in via d'urgenza dei lavori effettivamente eseguiti, anche nel caso di mancato raggiungimento del limite previsto in sede contrattuale.

In tal senso, nel rispetto dell'art. 14 del D.M. 49/2018 e dell'art. 113-*bis* del D.Lgs. n. 50/2016, la D.L. potrebbe quindi adottare il SAL parziale, inviandolo al RUP che ne consentirà il pagamento mediante l'adozione di apposita determina in tal senso.

4. ***Domande su verbale di sospensione servizi: 1) redazione in contraddittorio: via Skype o anche tramite scambio semplici mail? 2) il direttore esecuzione contratto lo propone al RUP, ma se nel frattempo il direttore esecuzione è cambiato, il nuovo lo propone comunque sempre al RUP? 3) firma digitale, ma un OE non ce l'ha: sopperisco mediante invio con PEC dell'atto firmato normalmente?***

Sotto il primo profilo, occorre ricordare che l'art. 107, comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016 non richiede la necessaria presenza dell'operatore economico al momento della redazione del verbale di sospensione.

Pertanto, circa questo primo profilo, sarà possibile, per la direzione lavori, procedere nel modo ritenuto più idoneo rispetto al caso. Riguardo al secondo profilo, nel rispetto dell'art. 107, comma 1 del D.Lgs. n. 50/2016, nonché nel rispetto delle indicazioni fornite da ANCE, "*il verbale è inoltrato al responsabile del procedimento entro cinque giorni dalla data della sua*

redazione" (cfr. Ance, quinto aggiornamento indicazioni operative alle imprese, 25 marzo 2020).

Circa l'ultimo aspetto problematico proposto, considerato l'obbligo di comunicazioni telematiche di cui all'art. 40 del D.Lgs. n. 50/2016, in via sostitutiva, si potrebbe sopperire al problema mediante la sottoscrizione olografa del verbale che dovrà poi essere condiviso tra le parti mediante l'utilizzo di caselle di posta elettronica certificata.

5. ***Appalto servizi di progettazione aggiudicato con termine fissato nel bando per espletamento incarico decorrente dal 27.02.2020 e di cui era prevista nel bando la conclusione con consegna progetto entro il 23.4.2020: Si può ritenere quindi slittato quindi, per legge, anche questo termine ultimo per la consegna del progetto?***

Dal quesito proposto, non è chiaro se il termine ultimo cui viene fatto riferimento, sia da intendere come termine conclusivo previsto a livello contrattuale o faccia solamente riferimento al termine indicato negli atti di gara.

Qualora si stesse facendo riferimento al termine di consegna del progetto previsto a livello contrattuale, lo stesso non può ritenersi automaticamente sospeso in considerazione dell'art. 103 del D.L. Cura Italia in quanto, tale norma, riguarda esplicitamente il procedimento amministrativo e non la fase esecutiva dei contratti di appalto. Pertanto, salvo diversa statuizione da parte della stazione appaltante ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016, il termine non può considerarsi automaticamente sospeso.

Tuttavia, alla luce dell'emergenza nazionale, sarebbe opportuno avere un riscontro da parte del progettista circa la possibilità dello stesso di proseguire nell'esecuzione dell'attività di progettazione e quindi di consegnare il progetto tempestivamente. In caso contrario, si potrebbe procedere ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016 al fine di sospendere e prorogare tale termine.

Qualora, invece, si stesse facendo riferimento al termine di conclusione della gara, allora lo stesso dovrà intendersi automaticamente sospeso.

6. ***Appalto di manutenzione stradale: è possibile "obbligare" l'impresa a riprendere i lavori?***

Seppur l'ordinanza della Regione Lombardia n. 514/2020 consentiva la prosecuzione dell'attività di manutenzione stradale, tale provvedimento ha cessato di produrre i propri effetti in forza della successiva ordinanza n. 521/2020.

Tale ultimo provvedimento, salvo alcune particolari eccezioni, rinvia alla normativa nazionale, ossia al DPCM 22 marzo 2020 ed al DPCM 1 aprile 2020, che tuttavia non inseriscono l'attività di manutenzione stradale tra i codici ATECO (per le attività proseguibili). Alla luce di tale mancato inserimento, l'attività di manutenzione stradale deve considerarsi non eseguibile comportando di conseguenza l'impossibilità dell'O.E. di provvedere alla prosecuzione dell'attività. Tutto ciò a meno che per oggettivi e specifiche ragioni l'intervento sia urgente e non differibile.

7. ***Se un appalto di servizi non è ricompreso nei codici Ateco ma su istanza di parte ho ricevuto richiesta di sospensione come mi devo comportare***

Il mancato inserimento dell'attività tra quelle oggi consentite comporta una generale impossibilità di prosecuzione dell'attività oggetto di contratto.

Per tale ragione l'appaltatore ha presentato un'istanza di sospensione che consente all'Ente di concordare, con lo stesso, il periodo di sospensione dell'esecuzione ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016.

Tutto ciò, fatte salve considerazioni in tema di urgenza che potrebbero consentire all'Ente di richiedere la prosecuzione dell'attività esecutiva.

8. ***Per sospendere un contratto in corso è sufficiente una sola comunicazione (via pec) in cui si notifica la sospensione all'appaltatore o è indispensabile anche una determina che la preceda? E per la ripresa dell'appalto è indispensabile sempre una determina che preceda la comunicazione o è sufficiente anche solo una comunicazione? secondo quale riferimento normativo se è il RUP a sospendere è necessaria una Determina?***

Dalla lettura degli artt. 107 del D.Lgs. n. 50/2016, n. 10 e 23 del D.M. n. 49/2018, non è prevista la necessaria adozione di una determina per la sospensione del contratto in corso. Ed infatti, le norme predette fanno riferimento, nel caso di sospensione disposta dal D.L. o dal Direttore dell'esecuzione, ad un verbale di sospensione. Nel caso di sospensione disposta dal RUP, l'art. 107, comma 2 del D.Lgs. n. 50/2016 e le Linee Guida Anac n. 3, prevedono che il RUP ordini la sospensione dei lavori e, di conseguenza, lo strumento idoneo utile alla sospensione può essere costituito da un ordine di servizio adottato da parte dello stesso. Il tutto, tenendo sempre in considerazione possibili e diversi procedimenti di adozione del provvedimento di sospensione alla luce di disposizioni organizzative interne ad ogni amministrazione.

9. ***In merito ai tempi di esecuzione lavori? L'intervallo di sospensione dettato dalla norma - e quindi giustificati - decorre da quale data? Necessita comunque di formalizzare possibile con un verbale di sospensione lavori, e successivamente fino a che la norma consentirà di riprendere i cadi riprendere il cantiere. Ad oggi tale periodo se ho ben inteso è quello indicato dall'art. 103 del dl 18 compreso tra il 23 febbraio e il 15 aprile. Corretto?***

Deve anzitutto chiarirsi che l'art. 103 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, fa riferimento alla sospensione dei procedimenti amministrativi in corso, ivi compresi i procedimenti ad evidenza pubblica. Tale norma, tuttavia, nulla dice o statuisce circa i contratti in corso con le pubbliche amministrazioni che, pertanto, devono essere autonomamente regolamentati da parte delle singole amministrazioni. Pertanto, il periodo citato, fa riferimento ad una disciplina non applicabile alla fase esecutiva dei contratti pubblici, la cui sospensione è rimessa alla disciplina prevista dall'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016 che indica le modalità ed i tempi di adozione dei

provvedimenti di sospensione dei contratti in corso. In particolare, la predetta norma, nonché l'art. 10 del D.M. n. 49/2018 prevede che la sospensione possa essere disposta mediante l'adozione di un verbale redatto da parte del Direttore dei lavori, oppure, in applicazione dell'art. 107, comma 2 del D.Lgs. n. 50/2016, mediante un ordine di servizio che potrà essere adottato da parte del Responsabile del procedimento.

10. ***Ho dei dubbi sulla sospensione ai sensi del D.Lgs. 81/08 perché questa sospensione non incide sulla sospensione dei termini contrattuali in quanto la si imputa a negligenza dell'impresa.***

Nel corso webinar tenutosi in data 7 aprile 2020, il D.Lgs. n. 81/2008 è stato citato non al fine di consentire o disporre la sospensione dell'esecuzione ma, al contrario, al fine di individuare possibili soluzioni di continuità della fase esecutiva. In particolare, il D.Lgs. n. 81/2008 è stato citato al fine di ricordare che, il singolo appaltatore, qualora possa proseguire nell'esecuzione delle proprie prestazioni, dovrà tenere in considerazione le norme in tema di sicurezza che lo sottopongono a specifici obblighi in tema di tutela della sicurezza dei propri dipendenti. Qualora, invece, dovessero riscontrarsi violazioni dell'art. 92 del D.Lgs. n. 81/2008, o comunque, l'appaltatore non fosse in grado di garantire la sicurezza dei propri dipendenti, lo stesso sarà tenuto a sospendere la propria attività, per non incorrere in possibili conseguenze sia sotto il profilo civile, che penale.

11. ***Se faccio oggi un provvedimento di sospensione del servizio mensa la decorrenza decorre dalla data del provvedimento e non può essere retroattiva?***

In applicazione dell'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016, il periodo di sospensione deve essere precisato nel relativo verbale redatto da parte del Direttore dei lavori e, generalmente, non produce effetto retroattivo.

Tuttavia, considerati gli effetti prodotti da tale provvedimento a favore dell'impresa appaltatrice, potrebbe essere utile redigere il verbale in accordo con la stessa, indicandovi il termine di inizio della decorrenza del periodo di sospensione e facendo sottoscrivere tale verbale anche da parte dell'appaltatore.

12. ***Questa amministrazione, a seguito procedura di gara esperita ante covid19 ha sottoscritto contratto d'appalto il 19 febbraio. la consegna dei lavori da capitolato è prevista nei 45 giorni successivi ovvero entro il 4 aprile. la D.L. sentita l'impresa ha convenuto di non procedere in quanto per cause di forze maggiore conosciute dalle parti non sussistono le condizioni per l'esecuzione dei lavori. preciso che l'impresa ha sede in altra regione e che i lavori riguardano edifici scolastici, ovviamente chiusi. La domanda è se necessità un provvedimento comunque che dia atto della situazione, sottoscritto dalle parti.***

La sospensione dell'esecuzione del contratto, in ogni sua fase, è rimessa alla disciplina prevista dall'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016 che indica le modalità ed i tempi di adozione dei

provvedimenti di sospensione dei contratti in corso. In particolare, la predetta norma, in coordinamento con l'art. 10 del D.M. n. 49/2018 prevede che la sospensione possa essere disposta in due modalità: 1) mediante l'adozione di un verbale redatto da parte del Direttore dei lavori; 2) in applicazione dell'art. 107, comma 2 del D.Lgs. n. 50/2016, mediante l'adozione di un ordine di sospensione adottato da parte del Responsabile del procedimento.

Pertanto, alla luce anche dell'accordo sorto tra le parti, sarà necessario procedere all'adozione di uno dei predetti provvedimenti, così anche da dare traccia dell'intervenuta sospensione della consegna dei lavori.

13. ***Per una gara di trasporto scolastico in scadenza con la fine di questo a.s., posso prorogare il servizio al prossimo a.s. per un periodo equivalente alla sospensione, ma nel frattempo bandire nuova gara, prima della fine del corrente a.s..***

Anzitutto, al fine di poter dare una soluzione concreta al caso, sarebbe necessario conoscere i contenuti della *lex specialis* di gara, nonché del contratto. Tuttavia, in linea generale, l'impostazione assunta appare corretta ossia, anzitutto dovrà essere disposta la sospensione del contratto ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016.

Successivamente, una volta riprese l'esecuzione, dovrà essere prorogato il termine di esecuzione ai sensi dell'art. 106, comma 11 del D.Lgs. n. 50/2016 il quale, peraltro, consente di prorogare il termine del contratto per il "*tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente*". Come anche chiarito dalla giurisprudenza infatti, "*la proroga "è teorizzabile ancorandola al principio di continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) nei soli limitati ed eccezionali casi in cui (per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione) vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente"* (TAR Lazio, Sez. II-*bis*, 10 settembre 2018 n. 9212; Consiglio di Stato, Sez. III, 5 luglio 2013, n. 3580; Consiglio di Stato, Sez. V, 27 aprile 2012, n. 2459; Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 febbraio 2010, n. 850).

Conseguentemente, disporre la proroga per il tempo utile ad indire la nuova procedura di gara, appare conforme al dato normativo ed all'interpretazione giurisprudenziale sorta sul punto.

14. ***Se la gara per la concessione del servizio di refezione scolastica è stata aggiudicata con inizio del nuovo servizio a settembre 2020, come è possibile conciliare la prorogatio della concessione in corso con scadenza ad agosto 2020 con l'avvio del nuovo contratto da settembre 2020? Bisogna esaminare bene atti di gara precedente e vedere se possibile far slittare avvio nuovo appalto con provvedimento?***

In linea generale, dovrà essere disposta la sospensione del contratto ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016. Successivamente, una volta ripresa l'esecuzione, potrà essere prorogato il termine di esecuzione ai sensi dell'art. 106, comma 11 del D.Lgs. n. 50/2016 il quale, peraltro, consente di prorogare il termine del contratto per il "*tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente*". Nelle more

del periodo di proroga concesso, si dovrà provvedere alla indizione della procedura di gara diretta ad individuare il nuovo contraente del servizio. Tuttavia, per meglio precisare il corretto *iter* da seguire, sarebbe opportuno prendere visione del contenuto degli atti della *lex specialis* di gara, nonché del contratto.

QUESITI SUL PROCESSO AMMINISTRATIVO

1. ***Abbiamo ricevuto ricorso al TAR con sospensiva quindi entro 30 giorni. Dobbiamo costituirci entro 30 giorni?***

L'art. 84 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 prevede che tutti i termini del processo amministrativo sono sospesi secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui all'articolo 54, commi 2 e 3, del D.Lgs. n. 104/2010. In tal senso, l'art. 54, comma 3 del D.Lgs. n. 104/2010 prevede che il periodo di sospensione feriale, non trova applicazione rispetto ai procedimenti cautelari. Sul punto, anche la giurisprudenza ha ribadito come "*ai sensi dell'art. 54, comma 3, del codice del processo amministrativo la sospensione feriale dei termini non si applica nel procedimento cautelare*" (cfr. CGAS, 12 settembre 2019, n. 798). Pertanto, ci pare ragionevole consigliare di costituirsi nel termine di 30 giorni dalla notifica del ricorso. Considerata la specialità del caso, sarebbe comunque opportuno avere a disposizione la copia notificata del ricorso, così da poter valutare le domande ivi proposte e quindi la relativa tempestività o tardività.

2. **L'*ipotesi di slittamento al 16 maggio è relativa solo alle attività dei tribunali o anche per gli adempimenti amministrativi in generale?***

L'art. 37 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23, regola nuovamente i termini dei procedimenti amministrativi ed ha disposto una proroga del termine di sospensione sino al 15 maggio 2020.

3. ***Gli effetti previsti dall'art. 103 del D.L. n. 18, si estendono anche sui ricorsi a gare aggiudicate? Nello specifico abbiamo comunicato aggiudicazione di gara, il secondo classificato avrebbe dovuto presentare ricorso entro 11 marzo, il ricorso è pervenuto il 6 aprile.***

Con riferimento ai termini processuali amministrativi, non deve farsi riferimento all'art. 103 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18, bensì deve farsi riferimento all'art. 84 del medesimo decreto, ed in forza del quale "*tutti termini relativi al processo amministrativo sono sospesi, secondo quanto previsto dalle disposizioni di cui all'articolo 54, commi 2 e 3, del codice del processo amministrativo*". Conseguentemente, considerato il periodo di sospensione, la notifica del ricorso potrebbe considerarsi tempestiva. Tuttavia, considerato che l'art. 84 provvede a richiamare l'art. 54, comma 3 del D.Lgs. n. 104/2010 che quindi consente di escludere l'applicabilità della predetta sospensione ai procedimenti cautelari, al fine di meglio verificare la tempestività della notifica e del deposito del ricorso, sarebbe opportuno prendere visione dello stesso, al fine di valutare le domande ivi proposte. Tutto anche in considerazione del fatto che l'art. 36, comma 3 del D.L. 8 aprile 2020, n. 23 è nuovamente intervenuto in tema di

processo amministrativo prevedendo una nuova sospensione dei termini (esclusivamente con riferimento a quello di notifica dei ricorsi) sino al 3 maggio 2020.

CASI CONCRETI

1. ***Se l'attività da parte dell'OE viene proseguita in qualche modo da remoto (creazione gruppo FB con video delle educatrici x famiglie di bimbi asilo nido ad es.), come la remunero? è ovvio che le spese sono minori rispetto all'attività prestata in presenza, anche se su questo l'OE non è d'accordo.***

Rispetto al caso di specie, viene in rilievo la disciplina dell'art. 48 del D.L. 17 marzo 2020 n. 18, che consente di convertire parte dei servizi oggetto del quesito, in prestazioni in forma individuale domiciliare o a distanza. In particolare, la predetta norma consente di convertire in prestazioni domiciliari, i servizi educativi e scolastici per l'infanzia, per la cui dettagliata elencazione si rinvia alla lettura dell'art. 2 del D.Lgs. 13 aprile 2017, n. 65 e le attività sociosanitarie e socioassistenziali nei centri diurni per anziani e per persone con disabilità.

Applicando tale disciplina, quindi, parte del servizio oggetto del quesito potrà continuare ad essere svolto e retribuito secondo le modalità previste dall'art. 48, mentre, per la restante parte del servizio eventualmente non convertito (in quanto non facente parte delle categorie di servizi convertibili) lo stesso potrà essere sospeso ai sensi dell'art. 107 del D.Lgs. n. 50/2016, eventualmente prorogandone poi lo svolgimento oltre il termine di conclusione inizialmente previsto a livello contrattuale.

Il tutto, in attesa di un intervento chiarificatore del Legislatore circa l'operatività della disciplina anzidetta.

2. ***Un contratto che è stato prorogato con proroga tecnica, proprio nelle more dell'espletamento della gara, visto che la gara è procrastinata per il Covid-19, può essere anch'esso procrastinato dei 52 gg. previsti dall'art. 103 del DL 18/2020?***

In ragione del fatto che è già stata disposta una prima proroga tecnica del contratto, la sospensione dei procedimenti amministrativi non incide sulla durata di tale proroga.

Ed infatti, deve essere tenuto in considerazione il fatto che la proroga tecnica può avere durata massima di sei mesi, ai sensi dell'art. 23 della L. n. 62/2005 e deve essere diretta a consentire proprio lo svolgimento della procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del nuovo soggetto affidatario.

In tal senso, anche la più recente giurisprudenza ha chiarito che "*la proroga, nell'unico caso oggi ammesso, ha carattere di temporaneità e rappresenta uno strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale ad un altro; la proroga è teorizzabile ancorandola al principio di continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.) nei soli limitati ed eccezionali casi in cui (per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione) vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente*" (cfr. TAR Napoli, 2 aprile 2020, n. 1312).

Ne consegue che, non sembrano ravvisarsi le condizioni per intervenire nuovamente al fine di disporre ulteriore proroga, rispetto al periodo già in precedenza accordato.

3. ***Stiamo indicendo una gara per un servizio mensa. la ditta che sta svolgendo attualmente il contratto ci chiede che il mancato periodo di erogazione del servizio (da febbraio a giugno) venga traslato su periodo successivo. ciò ci mette in difficoltà per la nuova gara. va considerata la richiesta della ditta o non ha titolo per farla?***

Precisando che sarebbe opportuno avere conoscenza di ulteriori elementi per poter dare una chiara soluzione al problema in esame, in linea generale potremmo consigliare di disporre una proroga del contratto in corso ai sensi dell'art. 106, comma 11 del D.Lgs. n. 50/2016, provvedendo ad indire la gara solamente nelle more di tale periodo, così da coordinare i due eventi, mettendoli nella corretta successione temporale.

In sintesi, si potrebbe prorogare il contratto in corso, indicendo la nuova procedura di gara durante tale periodo di proroga, consentendo la successione del nuovo affidatario nell'esecuzione del servizio e evitando possibili contestazioni in capo all'amministrazione, rispetto al periodo di servizio non erogato da parte dell'attuale gestore.

4. ***Contratto affidamento in concessione servizio accertamento e riscossione imposta comunale pubblicità, tosap, derivante da gara aperta, in scadenza 1 maggio 2020. posso fare proroga tecnica di sei mesi anche se non indicato nel capitolato?***

La disciplina della proroga tecnica, trova il proprio fondamento negli artt. 22 e 23 della L .n .62/2005 che, tuttavia, consente di ricorrere a tale disciplina solamente al verificarsi di alcune specifiche condizioni. A tal riguardo la normativa prevede infatti che, la proroga tecnica possa anzitutto essere concessa solamente per il periodo necessario alla individuazione del nuovo affidatario e comunque per un periodo non superiore a sei mesi. Inoltre, la stessa norma prevede che la proroga possa essere concessa solamente a contratti che siano stati conclusi in specifici momenti.

Pertanto, al fine di prevedere la possibilità di ricorrere o meno all'utilizzo della proroga tecnica, sarebbe necessario prendere visione degli atti ed in particolare della *lex specialis* di gara e del contratto di concessione sottoscritto ad esito della procedura.

5. ***Con l'ordinanza regionale in data di ieri 6 aprile vengono consentiti interventi di manutenzione delle aree verdi per cause di sicurezza, si chiede se la il taglio tappeti erbosi e manutenzione delle aree verdi pubbliche su strade possono essere considerati interventi per motivi di sicurezza.***

L'ordinanza n. 522 del 6 aprile 2020 della Regione Lombardia prevede espressamente che "*le attività di cui al codice Ateco 81.3 (cura e manutenzione del paesaggio) sono consentite limitatamente alla cura e manutenzione di parchi, giardini e aree verdi finalizzate alla prevenzione di danni e alla messa in sicurezza delle stesse aree*". Ne consegue che, solamente per le attività di prevenzione danni e di messa in sicurezza, sia possibile lo svolgimento di tali

attività di manutenzione. Fuori da tale ipotesi, invece, la medesima attività deve considerarsi come non consentita.

Considerata quindi la genericità della domanda e delle informazioni fornite, al fine di meglio determinare la possibilità di proseguire nello svolgimento della stessa, sarebbe opportuno avere a disposizione maggiori informazioni relative alle ragioni che l'Ente ritiene di poter utilizzare per motivare lo svolgimento di tali attività.

6. Convenzioni CONSIP (forniture gas ed elettricità) attive e in scadenza a maggio, proseguono?

Dalle ricerche effettuate, non ci risulta che Consip abbia assunto decisioni o pubblicato dei comunicati in merito alla prosecuzione delle convenzioni in corso. Conseguentemente, al fine di ottenere maggiori informazioni in tal senso, ci pare opportuno consigliare di rivolgersi direttamente a Consip.

Le novità per gli enti locali introdotte dal decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 per i Servizi Finanziari (e non solo)

Dott. Tommaso Pazzaglini

Webinar del 30 marzo 2020

Le risposte tengono conto delle norme emanate alla data di pubblicazione del DECRETO-LEGGE 17 marzo 2020, n. 18 (cd. Cura Italia).

IL DOCUMENTO NON COSTITUISCE IN ALCUNA FORMA CONSULENZA O FORMA DI PARERE PROFESSIONALE MA ELENCA SOLTANTO DELLE INDICAZIONI PER I SERVIZI FINANZIARI DEGLI ENTI LOCALI, I QUALI RESTANO ESCLUSIVAMENTE RESPONSABILI DEGLI ATTI ADOTTATI.

SI DECLINA OGNI RESPONSABILITÀ PER EVENTUALI ERRORI NEL CONTENUTO DELLE RISPOSTE, ANCHE A SEGUITO DI SUCCESSIVE MODIFICHE NORMATIVE DURANTE L'ITER PARLAMENTARE DI CONVERSIONE DEL TESTO DEL DECRETO LEGGE NONCHÉ DI INTERPRETAZIONI DELLA NORMATIVA IN PARTICOLAR MODO DA PARTE DEGLI ORGANI GIURISDIZIONALI.

1. ***I maggiori permessi concessi agli Amministratori sono a carico del bilancio comunale o dello Stato?***

A legislazione vigente non si ravvisano trasferimenti statali a copertura dei maggiori permessi concessi agli Amministratori.

2. ***I buoni spesa devono esser acquistati da ditte specializzate e non prodotti in proprio dai Comuni perché l'ordinanza parla di acquisto. É corretto?***

Possono essere anche prodotti in proprio dai singoli Enti.

3. ***Per le donazioni si può usare il conto di tesoreria o devo attivar un nuovo conto?***

Per le donazioni per prima cosa occorre effettuare una Deliberazione di Giunta per attivare la raccolta fondi nonché per individuare le finalità delle risorse raccolte. Molti enti stanno utilizzando anche il conto di tesoreria, altri tesorieri invece hanno richiesto l'attivazione di un conto corrente dedicato alla raccolta con la condizione della sua estinzione nel momento in cui verrà conclusa l'emergenza.

4. ***Non mi è chiaro il tema della scadenza tari al 30 giugno o al 31 dicembre. Sembra che la possibilità di slittamento del PEF al 31/12 sia poco efficiente e possa creare problemi; significa che è meglio procedere entro il 30/06?***

Il Dl "Cura Italia" all'art. 107 comma 4 dispone il differimento del termine per la determinazione delle tariffe della Tari e della Tari corrispettivo, attualmente previsto dall'articolo 1, comma 683-bis, della legge 27 dicembre 2013, n.147, al 30 giugno 2020. Allo stesso tempo, al successivo comma 5, dispone che i comuni possono, in deroga all'articolo 1, commi 654 e 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019, anche per l'anno 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del piano economico finanziario del servizio rifiuti (PEF) per il 2020. L'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 potrà essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021.

5. ***L'articolo 48 si riferisce solo ai servizi educativi e socio-sanitari individuali? Quindi servizi come il doposcuola o il trasporto scolastico sono sospesi e non sono contemplati nell'articolo 48?***

L'articolo 48 si riferisce ai servizi educativi e scolastici, di cui all'art 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, disposta con i provvedimenti adottati ai sensi dell'art.3 c. 1 del D.L. del 23 febbraio 2020 n.6, e durante la sospensione delle attività sociosanitarie e socioassistenziali nei centri diurni per anziani e per persone con disabilità.

6. ***Sempre in tema di servizi educativi e socio-sanitari la possibilità di pagamento delle prestazioni si riferisce solo alle prestazioni effettivamente erogate, ancorché in modalità da remoto? Sono arrivate note da alcuni soggetti erogatori, finalizzate a richiedere il pagamento a prescindere dall'erogazione del servizio.***

Riporto articolo pubblicato nella rubrica enti locali&PA del quotidiano Sole24ore di Elena Masini e Daniela Ghiandoni:

"Nel complesso delle ricadute che l'emergenza Coronavirus determina sui contratti pubblici, un'attenzione particolare va posta su quelli che riguardano prestazioni inerenti i servizi socio-assistenziali ed educativi-scolastici. A essi infatti il Governo, con il decreto «Cura Italia», ha dedicato un'attenzione particolare. L'articolo 48 del decreto legge 18/2020 prevede, al comma 1, che le pubbliche amministrazioni si avvalgano dei lavoratori già impiegati in questi servizi per lo svolgimento di prestazioni individuali domiciliari o a distanza ovvero rese «nel rispetto delle direttive sanitarie negli stessi luoghi ove si svolgono normalmente i servizi senza ricreare aggregazione». Competerà alle amministrazioni individuare le priorità necessarie a fronteggiare le esigenze della collettività colpita dall'emergenza sanitaria, anche ricorrendo alla co-progettazione con i medesimi gestori. Le nuove prestazioni in cui riconvertire il contratto originario potrebbero consistere, ad esempio, nella consegna di pasti o della spesa a domicilio, nella fornitura di pasti per le persone in difficoltà, nell'assistenza domiciliare eccetera. L'unica

condizione posta dalla norma è che venga garantita la tutela della salute degli operatori e degli utenti, attraverso protocolli sottoscritti tra le parti che superano gli accordi vigenti. Ovviamente spetterà alle parti stabilire l'ammontare del nuovo corrispettivo dovuto per tali prestazioni alternative, mentre competerà al RUP, mediante una relazione che attesti la congruità del prezzo.

Se il comma 1 dell'articolo 48 del decreto pare quindi introdurre un onere per gli enti di attivarsi affinché vengano individuate prestazioni alternative da rendere in questa fase emergenziale e da affidare ai gestori, è il comma 2 che desta le maggiori perplessità. Esso infatti autorizza le medesime pubbliche amministrazioni «al pagamento dei gestori privati dei suddetti servizi per il periodo della sospensione, sulla base di quanto iscritto nel bilancio preventivo». Sulla base di questa disposizione, sono già diverse le associazioni di categoria (specie nel settore del trasporto) che hanno inviato ai Comuni lettere in cui chiedono il pagamento delle prestazioni previste dal contratto, pur senza aver svolto le relative attività. E di fronte alle richieste (a cui farà seguito l'emissione della fattura) gli enti si chiedono se il pagamento sia dovuto oppure no. Sul punto la disposizione pare cogente e non lasciare margini di discrezionalità, pur disegnando un procedimento che possiamo così riepilogare:

a) innanzitutto, verrà verificata la possibilità di riconvertire le prestazioni contrattuali in attività utili all'ente, stabilendo il relativo importo;

b) successivamente le amministrazioni dovranno quantificare le minori entrate che discenderanno dalla sospensione dei servizi, che andranno sottratte dalle disponibilità dei capitoli di bilancio dedicati al pagamento del corrispettivo contrattuale;

c) le risorse nette rese disponibili a bilancio verranno utilizzate per il pagamento delle prestazioni riconvertite e, qualora residuassero delle somme, queste saranno comunque riconosciute all'appaltatore solo «previa verifica dell'effettivo mantenimento, ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, delle strutture attualmente interdette, tramite il personale a ciò preposto, fermo restando che le stesse dovranno risultare immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti, con particolare riferimento a quelle emanate ai fini del contenimento del contagio da Covid-19, all'atto della ripresa della normale attività».

Un esempio aiuterà a capire meglio. Ipotizziamo che un ente abbia sottoscritto un contratto per le educatrici di asilo nido il cui corrispettivo mensile ammonta a 30.000 euro. Le minori entrate acquisite al bilancio comunale, rapportate a mese, ammontano a 9.000 euro (copertura 30%). Le risorse a carico del bilancio ammontano quindi a 21.000 euro. L'ente ha concordato con la cooperativa prestazioni alternative, il cui compenso è stato pattuito in 15.000 euro. Questo importo verrà quindi riconosciuto a tale titolo, mentre la differenza di 6.000 euro potrà essere riconosciuta solamente se l'ente verificherà, mediante documentazione acquisita agli atti, l'effettivo mantenimento delle strutture interdette a cura degli affidatari.

La norma quindi pare limitare l'esigibilità del pagamento ai soli contratti in cui sia possibile dimostrare tale condizione, escludendo quelli in cui l'affidatario non ha in carico la gestione delle strutture interdette ovvero non ne dimostra il mantenimento. Un discrimine che non sarà certo di agevole applicazione e che potrebbe sfociare in un contenzioso con gli appaltatori, stante la non chiara formulazione della disposizione.

Un altro grattacapo per gli enti, già alle prese con la difficile gestione dell'emergenza e del groviglio normativo che la stessa ha portato con sé. Si auspica che, in sede di conversione in legge, la norma venga modificata al fine di renderla di più facile applicazione, con introduzione anche di forme di compensazioni finanziarie a favore degli enti chiamati a darvi applicazione, considerato che la stessa eviterebbe la corresponsione della cassa integrazione salariale a carico del bilancio statale."

ANCI Emilia-Romagna, ha pubblicato sul proprio sito web, un approfondimento a cura di propri esperti che riporto integralmente:

"*Avv. Luciano Gallo*

La norma, pertanto, sembra indicare alcuni elementi costitutivi:

a. la possibilità per la PA di rimodulare, mediante co-progettazione, i servizi esternalizzati, che non sono temporaneamente sospesi e/o che non possono essere svolti sulla base delle previsioni contrattuali originarie, e ciò in ragione dell'emergenza sanitaria COVID-19 [comma 1];

b. la possibilità per le PA, che abbiano proceduto con la rimodulazione dei servizi in modalità "domiciliare", di riconoscere all'ente gestore l'originario importo previsto a titolo di corrispettivo, imputandolo in due sotto-voci, una relativa al servizio (rimodulato) erogato, l'altro a fronte del mantenimento operativa della struttura nella quale svolgere nuovamente l'attività "standard" con la cessazione della situazione di emergenza [comma 2];

c. il rapporto fra la rimodulazione dei servizi ed il conseguente riconoscimento del corrispettivo, da un lato, ed il regime degli ammortizzatori sociali attivabili nel periodo di emergenza [comma 3].

Ciò posto, sono molteplici le ragioni per ancorare il riconoscimento del corrispettivo, nella originaria misura prevista contrattualmente, all'effettiva erogazione delle prestazioni, anche se rimodulate, ed in contraddittorio con l'ente gestore; di seguito schematicamente compendiate:

i. è la rubrica della stessa norma a sottolineare l'oggetto della stessa, ovverosia le "prestazioni";

ii. la facoltà accordata alla PA di riconoscere l'originario corrispettivo – a prescindere dal negozio giuridico con il quale è stato arrivato il rapporto, elemento sul quale si avrò modo di ritornare oltre – è normativamente ancorata a precisi presupposti, fattuali e giuridici (ricavabili dal comma 1) e dunque:

1. la rimodulazione del servizio mediante coprogettazione;

2. l'impiego dei medesimi operatori e dei fondi ordinari destinati a tale finalità;

3. l'applicazione delle stesse condizioni assicurative, contrattualmente previste;

iii. a fronte della rimodulazione del servizio, il pagamento del corrispettivo, di importo analogo a quello previsto nel titolo contrattuale in essere, è comunque legato all'effettiva erogazione del servizio, per una quota, e dall'effettivo mantenimento della struttura nel quale era stato svolto il servizio antecedentemente alla sospensione, per la restante quota;

iv. a tale ultimo proposito, è la stessa norma a contemplare l'ipotesi, non meramente astratta, delle "minore entrate" ("al netto delle eventuali minori entrate connesse alla diversa modalità di effettuazione del servizio stesso") [comma 2].

Alle medesime conclusioni si perviene, per la verità, laddove si abbandona l'esegesi dell'art. 48 per passare ad un esame sistematico di quest'ultima nell'ambito dell'ordinamento giuridico.

Ebbene, occorre muovere dalla stessa previsione dell'art. 48 più volte citato, nella parte in cui richiama i diversi titoli contrattuali sulla base dei quali è attivato il rapporto obbligatorio fra la PA e gli enti gestori. Il riferimento è, nello specifico [comma 1]:

a) alle convenzioni;

b) agli appalti;

c) alle concessioni.

Con riferimento alle convenzioni, gli enti gestori, a fronte dello svolgimento della propria attività sono tenuti alla rendicontazione delle spese sostenute, al fine di ottenere il riconoscimento del contributo stabilito in convenzione (da ultimo Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Lombardia, PAR/146/2019).

In termini generali, trovano applicazione l'art. 12 della legge n. 241/1990 e ss. mm., nonché – laddove gli enti gestori siano Enti del Terzo settore, ai sensi del D. lgs. n. 117/2017 e ss. mm., recante il Codice del Terzo settore (in avanti anche solo "CTS") – gli enti pubblici devono svolgere i controlli sull'utilizzo dei contributi, ai sensi degli articoli 92 e 93 del CTS.

Nel caso in cui, invece, l'esternalizzazione del servizio sia avvenuta per mezzo di appalti, occorrerà fare riferimento alla vigente disciplina, prevista dal d. lgs. n. 50/2016 e ss. mm., recante il codice dei contratti pubblici (in avanti anche solo "codice" o "CCP"), in ordine alle modifiche legittime del contratto, nonché al rispetto dei principi generali per l'affidamento dei contratti pubblici (art. 30), fra cui quelli di economicità, proporzionalità, non discriminazione e parità di trattamento.

Con riferimento alle modifiche del contratto, in particolare, dovrà essere previamente verificato se possano ricorrere ipotesi ostative, coincidenti con le c.d. modifiche sostanziali e previste dall'art. 106, comma 4, lett. a) [la modifica introduce condizioni che, se fossero state contenute nella procedura d'appalto iniziale, avrebbero consentito l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati o l'accettazione di un'offerta diversa da quella inizialmente accettata, oppure avrebbero attirato ulteriori partecipanti alla procedura di aggiudicazione], e dalla lett. b) [la modifica cambia l'equilibrio economico del contratto o dell'accordo quadro a favore dell'aggiudicatario in modo non previsto nel contratto iniziale].

Infine, nell'eventualità che il servizio (da rimodulare) venga prestato in regime di concessione, ancora una volta occorrerà fare riferimento al CCP e, segnatamente,

all'art. 165, il quale stabilisce che è il c.d. "rischio operativo" (da tenere distinto dal

rischio d'impresa, tipico dell'appalto) a connotare tale forma di affidamento, con la conseguente previsione delle ipotesi, tassative e di stretta interpretazione, di revisione

dell'equilibrio economico-finanziario della concessione.

Non deve, inoltre, essere dimenticata la vigente disciplina in materia di enti locali, di cui al d. lgs. n. 267/2000 e ss. mm., recante il Testo unico degli enti locali (in avanti anche solo "TUEL").

In particolare, l'articolo 184 (Liquidazione della spesa) stabilisce "1. La liquidazione costituisce la successiva fase del procedimento di spesa attraverso la quale in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore, si determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto.

2. La liquidazione compete all'ufficio che ha dato esecuzione al provvedimento di spesa ed è disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore, a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, al termini ed alle condizioni pattuite".

L'obbligo della verifica dell'esatto adempimento contrattuale, da parte degli affidatari di contratti pubblici, trova, infine, conferma nella disciplina – prevista dal CCP – in materia di esecuzione contrattuale (artt. 101 e ss. mm. del CCP e DM n. 49/2018 in materia di Direttore dei Lavori e di Direttore dell'Esecuzione, nell'ambito dei servizi).

Ne discende che la violazione delle disposizioni sopra richiamate può integrare l'ipotesi del danno erariale (nei termini, fra le tante, Corte dei conti per il Piemonte, sezione giurisdizionale, sentenza n. 6 del 23 gennaio 2017).

Sia consentito, da ultimo, richiamare l'obbligo per le PA di garantire la continuità di quei sevizi, non sospesi dal DL, e, pertanto, la necessità di bilanciare i due interessi pubblici, da un lato, alla corretta applicazione dell'art. 48, nel senso fin qui esposto, con la continuità dei servizi, dall'altro.

A tale ultimo proposito, va ricordato che laddove la prestazione avvenga mediante appalto, il prestatore dei servizi ha diritto all'utile di impresa, come risultante dall'offerta presentata all'amministrazione aggiudicatrice, con la conseguenza che – in caso di sopravvenuta onerosità non dipendente dalla volontà o da fatto del prestatore del servizio – è consentito a quest'ultimo di potersi liberare del vincolo contrattuale senza addebiti da parte della PA affidante.

Ad una considerazione complessiva della ratio e della portata, eccezionale, dell'art. 48, pertanto, deve essere colto lo sforzo fatto dal Legislatore, finalizzato ad offrire agli enti pubblici, al ricorrere dei presupposti, fattuali e normativi, di bilanciare i due esposti interessi della continuità dei servizi, previa rimodulazione, e l'equilibrio economico- finanziario degli enti gestori privati.

In proposito, gli atti con i quali le PA assumono la decisione di formalizzare la rimodulazione dei servizi (determina a contrarre nell'art. 32 del CCP e determina dirigenziale nell'ipotesi dell'erogazione dei servizi in convenzione) dovrà essere assunta ad esito di un'approfondita istruttoria e di una motivazione chiara sull'esistenza dei presupposti previsti dal citato art. 48.

In ragione, infine, dell'alternatività fra utilizzo del personale originariamente impiegato nel servizio in forma "rimodulata" o attivazione degli ammortizzatori sociali, previsti dalla disciplina di settore, potrebbe essere valutata l'opportunità di acquisire da parte del legale

rappresentante dell'ente gestore, preliminarmente alla sottoscrizione dell'atto integrativo al titolo contrattuale in essere, apposita autodichiarazione, resa ai sensi del DPR n. 445/2000 e ss. mm., in ordine al mancato utilizzo, in tutto o in parte, degli ammortizzatori sociali in favore del personale impiegato originariamente nel servizio e da confermare nel nuovo assetto.

Anna Messina Segretario di Parma

L'articolo 48 se dovesse essere letto con i contenuti da qualcuno auspicati ossia di una autorizzazione a pagare in virtù di contratti/convenzioni il corrispettivo pattuito in assenza totale delle prestazioni contrattualizzate rischierebbe la palese incostituzionalità : per la diversità di trattamento che riserverebbe agli operatori economici che operano nei servizi educativi e scolastici che non sono gli unici servizi per i quali i provvedimenti emergenziali hanno disposto la sospensione; per la violazione dei principi costituzionali in materia di autonomia degli enti locali.

** nella lingua italiana autorizzare significa , tra gli altri " dare facoltà di fare una cosa " e nell'articolo 48 questa facoltà ha una sua precisa disciplina ossia consente all'ente di effettuare il pagamento dei servizi ai gestori privati interessati dalla sospensione , ma detta una disciplina che comunque presuppone che le prestazioni oggetto del contratto siano convertite in altra forma previo accordo tra le parti e chiarisce quali componenti e con quali modalità possono essere tenute in considerazione per determinare il corrispettivo da corrispondere . Se si giungerà a tale accordo e solo dalla data della sua sottoscrizione potrà essere disposto il pagamento del corrispettivo determinato a fronte delle prestazioni che verranno rese in tale contesto. Giusto per inciso l'articolo 48 è contenuto nel Dl 18 datato 17 marzo e come noto le norme dispongono per l'avvenire salvo che nono sia dettata una esplicita applicazione retroattiva delle stesse.*

** Non è scritta nell'articolo 48 alcuna deroga esplicita alla disciplina contenuta nel codice dei contratti e nel codice civile per la gestione del sinallagma contrattuale (in diritto, di contratto a prestazioni corrispettive). Tutt'al più viene eccezionalmente consentito un intervento modificativo dei contenuti contrattuali in atto temporalmente definito con riferimento all'oggetto e al corrispettivo.*

** Il comma 3 dell'articolo 48 si limita ad affermare che i pagamenti disposti ai sensi del comma 2 comportano la cessazione dei trattamenti CIG e FIS, ma non dice che la disciplina della CIG e della FIS viene applicata agli operatori economici interessati con contenuti e modalità diverse dalla sua disciplina standard e ovviamente ammette che la cessazione dei trattamenti CIG e FIS avvenga nella misura in cui la applicazione del comma 2 determina dei pagamenti per l'utilizzo anche solo parziale di personale dipendente nei servizi riprogrammati e coprogettati.*

Marco Mordenti Direttore generale e Segretario dell'Unione Bassa Romagna

L'articolo 48 del decreto legge 18/2020 dedica agli appalti o concessioni di servizi socio-assistenziali e educativi una norma speciale volta a garantire la remunerazione integrale dell'appaltatore nella fase di emergenza.

L'esecutivo si pone l'obiettivo in astratto condivisibile di contemperare tre diversi punti di vista: quello della pubblica amministrazione chiamata a fornire servizi di pubblica utilità; quello delle

imprese, che vedono ridotti i loro margini economici; quello dei lavoratori, che in ogni caso devono essere posti in condizioni di massima sicurezza.

Tuttavia, il dettato normativo ha dato luogo a notevoli incertezze interpretative da parte dei diversi soggetti interessati, a fronte della rigidità del meccanismo che dispone il mantenimento del corrispettivo contrattuale e di conseguenza il venir meno della cassa integrazione (terzo comma); peraltro, la soluzione prospettata ci pare difficilmente applicabile stante la difficoltà di individuare attività sostitutive "adeguate" e tenuto conto

- in alcuni casi - della significativa riduzione delle entrate legate al servizio.

Si ritiene in ogni caso, in base alle argomentazioni formali e sostanziali formulate dall'avvocato Gallo, che l'applicazione dell'articolo 48 costituisca una mera facoltà in capo al singolo Ente, che può sempre in alternativa procedere alla sospensione del contratto in base all'articolo 107 del codice dei contratti, prorogando se del caso la scadenza per il periodo interessato dalla sospensione e con applicazione nel frattempo della cassa integrazione; in particolare, si sottolinea come l'istituto della coprogettazione citato nella norma abbia natura evidentemente pattizia, e non certamente automatica, e come il compenso erogabile non possa che essere vincolato allo svolgimento effettivo di prestazioni di valore corrispondente. Ciò anche per ragioni di equità rispetto agli altri servizi, in appalto o in concessione, sospesi nella fase di emergenza (ad es. i servizi bibliotecari).

Da valutare semmai alla luce dell'articolo 48 la configurabilità di una possibile soluzione mista, basata sulla erogazione di servizi sostitutivi "parziali" da assicurare con una parte del personale e sul ricorso alla cassa integrazione per le unità residue; soluzione che sarebbe forse opportuno ribadire all'interno di un apposito emendamento, grazie al quale si potrebbe rendere più chiaro e univoco il disposto complessivo."

7. Deve essere previsto uno sconto sui prezzi per gli esercizi commerciali che vengono individuati dal comune?

Il governo nella conferenza stampa di presentazione della misura ha invitato gli esercizi commerciali a fare la "loro parte", però non sono previsti attualmente obblighi di scontistica a carico degli esercizi commerciali, anche se auspicati.

8. Per il contenzioso vale anche per i contribuenti? Ossia devo aspettarmi che un contribuente possa fare ricorso ad una cartella anche se i termini sarebbero scaduti?

Con la circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 6/E del 23 marzo 2020 sono stati forniti chiarimenti con riferimento all'applicazione del periodo di sospensione previsto dagli articoli 67 e 83 del Decreto, sia sul decorso del termine per impugnare gli avvisi di accertamento sia sullo svolgimento dei procedimenti di accertamento con adesione.

In particolare, è stato precisato che in caso di istanza di accertamento con adesione presentata dal contribuente a seguito della notifica di un avviso di accertamento, si applicano cumulativamente sia la sospensione del termine di impugnazione di 90 giorni (previsto dal

comma 3 dell'articolo 6 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218), sia la sospensione prevista dal citato articolo 83 del Decreto (dal 9 marzo al 15 aprile 2020).

Dalle indicazioni fornite dalla citata circolare 6/E si desume, quindi, che la sospensione dei termini di impugnazione di cui all'articolo 83 risulta applicabile a tutti gli istituti definitori che fanno esplicito rinvio, ai fini del godimento del beneficio, ai termini per l'impugnazione dell'atto (si pensi all'acquiescenza ai sensi dell'articolo 15 del decreto legislativo 19 giugno 1997, n. 218, alla definizione degli atti di contestazione ai sensi dell'articolo 16 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 472, alla possibilità di presentare istanza di adesione a seguito della notifica di un avviso di accertamento, alla presentazione delle istanze IPEA/IPEC).

Per altri chiarimenti ed approfondimenti si faccia riferimento alla circolare 8/E dell'Agenzia delle Entrate.

9. I supermercati chiedono pagamento anticipato per i generi alimentari. È possibile farlo?

Questa è una valutazione che dipende dalla singola amministrazione, dalla volontà di individuare quali esercenti e dalle modalità individuate nell'apposita convenzione. Ovviamente consiglio fortemente, come in tutti i casi, che il pagamento avvenga successivamente a seguito di opportuna rendicontazione. Diversamente si possono utilizzare dei buoni pasto prepagati.

10. La codifica di bilancio del fondo di solidarietà alimentare è uguale a quella del fondo di solidarietà comunale?

La corretta contabilizzazione delle somme di cui trattasi è la seguente:

- In entrata: E.2.01.01.01.001 Trasferimenti correnti da Ministeri
- In spesa, secondo le tipologie finanziabili ai sensi dell'art. 2, c. 4 dell'ordinanza:
- buoni spesa, alla voce U.1.04.02.02.999 - Altri assegni e sussidi assistenziali.
- generi alimentari o prodotti di prima necessità, alla voce U.1.03.01.02.011 - Generi alimentari.

Missione 12, programmi 4 oppure 5 oppure 7

11. L'emissione di ruoli coattivi tramite Agenzie delle Entrate Riscossione è sospesa?

L'articolo 67 del DL Cura Italia afferma che sono sospesi sia i termini relativi alle attività di liquidazione, controllo, accertamento, riscossione e contenzioso, in favore dei diversi enti coinvolti (fino al 31 maggio), sia i termini di prescrizione e decadenza relativi alle attività degli uffici finanziari che scadono entro il 31 dicembre dell'anno durante il quale si verifica la sospensione (fino al 31 dicembre del secondo anno successivo alla fine del periodo di sospensione). Il termine per notificare l'avviso di accertamento scadrà, quindi, il 31 dicembre 2022.

Per altri chiarimenti ed approfondimenti si faccia riferimento alla circolare 8/E dell'Agenzia delle Entrate.

12. ***Il mio Comune ha approvato il PEF TARI e le tariffe 2020 a dicembre, prima della proroga della scadenza di approvazione del bilancio, dando atto che, qualora necessario in funzione delle nuove direttive ARERA, si sarebbe provveduto a riapprovarli. Potremmo ora revocare quelle tariffe e confermare le tariffe 2019 ai sensi dell'art. 107 del Cura Italia?***

Servirebbe approfondire il caso specifico e soprattutto consultare quanto deliberato dal Consiglio Comunale. Le casistiche sono sempre due:

	Precedente scadenza	Nuova scadenza	Introdotta da
Termine per la determinazione delle tariffe della Tari e della Tari corrispettivo. **[1]**	30 aprile 2020	30 giugno 2020	Dl 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Cura Italia) Art. 107, comma 4
Termine per la determinazione del PEF secondo le nuove regiole ARERA **[1]**	30 aprile 2020	31 dicembre 2020	Dl 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Cura Italia) Art. 107, comma 5

Il Dl "Cura Italia" all'art. 107 comma 4 dispone il differimento del termine per la determinazione delle tariffe della Tari e della Tari corrispettivo, attualmente previsto dall'articolo 1, comma 683-bis, della legge 27 dicembre 2013, n.147, al 30 giugno 2020. Allo stesso tempo, al successivo comma 5, dispone che i comuni possono, in deroga all'articolo 1, commi 654 e 683, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, approvare le tariffe della TARI e della tariffa corrispettiva adottate per l'anno 2019, anche per l'anno 2020, provvedendo entro il 31 dicembre 2020 alla determinazione ed approvazione del piano economico finanziario del servizio rifiuti (PEF) per il 2020. L'eventuale conguaglio tra i costi risultanti dal PEF per il 2020 ed i costi determinati per l'anno 2019 potrà essere ripartito in tre anni, a decorrere dal 2021.

13. ***Se dovessimo aprire un conto corrente dedicato alle donazioni, dove dovremmo contabilizzare le entrate in bilancio? Titolo 3, altre entrate correnti nac? O in partita di giro?***

Assolutamente non vanno utilizzate mai le partite di giro per queste casistiche. La classificazione secondo il piano dei conti finanziario delle entrate derivanti da raccolta fondi è quella dei trasferimenti (titolo 2), per i quali devono essere istituiti diversi capitoli a seconda del soggetto che provvede alla erogazione. Le codifiche da utilizzare saranno pertanto le seguenti:

Trasferimenti correnti da famiglie	E.2.01.02.01.001
Altri trasferimenti correnti da imprese (V livello da scegliere)	E.2.01.03.02.000
Trasferimenti correnti da Istituzioni Sociali Private	E.2.01.04.01.001

14. L'entrata, essendo comunque un fondo di solidarietà, non andrebbe nel titolo 1 categoria 3, dove è allocato anche il fondo di solidarietà comunale?

La corretta contabilizzazione delle somme di cui trattasi è la seguente:

- In entrata: E.2.01.01.01.001 Trasferimenti correnti da Ministeri
- In spesa, secondo le tipologie finanziabili ai sensi dell'art. 2, c. 4 dell'ordinanza:
- buoni spesa, alla voce U.1.04.02.02.999 - Altri assegni e sussidi assistenziali.
- generi alimentari o prodotti di prima necessità, alla voce U.1.03.01.02.011 - Generi alimentari.

Missione 12, programmi 4 oppure 5 oppure 7

15. Il contributo di 400 milioni per un comune che non ha ancora approvato il bilancio come potrebbe essere gestito?

L'ordinanza autorizza gli enti in esercizio provvisorio, al fine di utilizzare le risorse, di effettuare una variazione di bilancio di Giunta Comunale (art. 1, comma 3).

A tale variazione può essere applicata in via analogica quanto indicato da Arconet con FAQ n. 14 del 14 marzo 2016 circa gli stanziamenti per i referendum: *"Variazione di bilancio provvisorio in corso di gestione - considerato che le spese per il referendum costituiscono un obbligo di legge non rinviabile, dopo avere effettuato le variazioni sopra indicate, è possibile effettuare una variazione di bilancio provvisorio in corso di gestione ai sensi del principio applicato della contabilità finanziaria n. 8.4 […]A tal fine, i comuni iscrivono tra le previsioni di entrata il trasferimento dal Ministero dell'Interno e tra le spese, per il medesimo importo complessivo, incrementano gli stanziamenti riguardanti le spese per i referendum. La variazione è effettuata secondo le modalità previste per la gestione ordinaria (a bilancio approvato) ed è applicabile l'articolo 175, comma 4 e 5, del TUEL…".*

Pertanto, si applica in via analogica l'articolo 175, commi 4 e 5 del TUEL e quindi il parere dell'organo di revisione è sempre obbligatorio.

A dirimere la questione, è intervento il documento n. 2 dei principi di Vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli enti locali del CNDCEC che precisa che gli enti locali debbono acquisire preventivamente il parere dell'organo di revisione sulla proposta di deliberazione della giunta comunale di variazione d'urgenza al bilancio previsionale.

Il parere preventivo è quanto funzionale ad accertare l'esistenza dei presupposti che hanno generato l'urgenza della variazione di bilancio, il rispetto di tutti gli equilibri di bilancio, nonché la rispondenza della variazione all'ordinamento contabile.

16. ***Per eventuali donazioni liberali ai comuni come ci si regola per rilascio di dichiarazioni ai donatori?***

Sarebbe opportuno, anche ai fini dei benefici fiscali per i donatori, utilizzare mezzi tracciabili per la raccolta delle donazioni come i bonifici.

17. ***Regolamento tari entro i termini di approvazione del bilancio quindi 31 maggio esatto (salvo accoglimento emendamento Anci da parte del governo)? Il termine per l'approvazione quindi del regolamento TARI rimane il 30.04.2020?***

Il Dl "Cura Italia", non ha previsto nessuna proroga per l'approvazione dei regolamenti per la disciplina della tassa/tariffa sui rifiuti. Sono stati prorogati di fatto solo i termini per l'approvazione delle tariffe al 30 giugno. La Fondazione IFEL ritiene si tratti di un refuso del legislatore ed ha predisposto nel merito una proposta di emendamento per riallineare al 30 giugno 2020 entrambe le scadenze. Si noti inoltre che il cd. DL fiscale (Dl 124/2019) ha sganciato il termine per l'approvazione del regolamento e delle tariffe dal termine di approvazione del bilancio (la cui scadenza è stata prorogata al 31 maggio 2020). Di conseguenza, nell'attesa di conoscere se sarà recepito l'emendamento proposto da IFEL, il termine per l'approvazione del Regolamento rimane fissato al 30 aprile 2020 come previsto dal DL fiscale.

18. ***Quali sono i criteri per individuare i beneficiari dei buoni spesa finanziati dal fondo comunale per solidarietà alimentare?***

L'articolo 3, comma 6 dell'Ordinanza della Protezione Civile 658 stabilisce che: "*L'ufficio dei servizi sociali di ciascun Comune individua la platea dei beneficiari ed il relativo contributo tra i nuclei famigliari più esposti agli effetti economici derivanti dall'emergenza epidemiologica da virus Covid-19 e tra quelli in stato di bisogno, per soddisfare le necessità più urgenti ed essenziali con priorità per quelli non già assegnatari di sostegno pubblico*".

19. ***Una nota dell'IFEL del 9 dicembre chiariva che i comuni che entro la fine anno avrebbero approvato il bilancio di previsione 2020, potevano adottare il regime Tari in via provvisoria confermando l'assetto delle tariffe 2019, anche in assenza del piano finanziario aggiornato alle modifiche introdotte da ARERA. Dobbiamo riapprovare il tutto? 1)Per semplificare l'erogazione dei buoni spesa finanziati dal fondo comunale per solidarietà alimentare si potrebbero fare direttamente dei bonifici ai beneficiari? Poi in sede di rendicontazione si allegheranno copie dei mandati. 2)Se sì, Il piano finanziario potrebbe essere 1.04.02.05.999 altri***

***trasferimenti a famiglie nac? Sempre per semplificare l'erogazione dei buoni spesa si potrebbero* fare delle carte prepagate da utilizzare solo presso i rivenditori di generi alimentari del Comune?**

Per la TARI si fa riferimento a quanto già risposto alle domande precedenti.

A mio avviso non è possibile effettuare dei bonifici direttamente ai beneficiari, perché non si riesce né a controllare l'effettivo utilizzo né la relativa modalità di utilizzo.

Per le codifiche da utilizzare si fa riferimento a quanto già risposto alle domande precedenti.

Per quanto riguarda l'utilizzo di carte prepagate ciò appare una soluzione percorribile.

20. Sono in esercizio provvisorio. Dopo aver fatto variazione di bilancio per prevedere fondi ordinanza come procedo sul bilancio che è stato approvato solo in bozza?

In questo caso se lo schema del bilancio di previsione non è stato ancora approvato definitivamente dalla Giunta Comunale conviene effettuare una modifica al bilancio di previsione, in modo tale che lo schema già recepisca la "variazione" di bilancio necessaria. Diversamente le alternative sono emendare lo schema di bilancio in Consiglio Comunale, oppure effettuare una variazione di bilancio subito dopo l'approvazione del bilancio da parte del Consiglio Comunale.

21. Relativamente a contratto d'appalto per servizio scuolabus, vista la sospensione del servizio, è opportuno chiedere una rinegoziazione dello stesso per l'anno in corso e con quali modalità?

Occorre per prima cosa analizzare il contratto firmato in tutte le sue parti, una rinegoziazione a favore dell'Ente appare opportuna. Per l'approfondimento sull'articolo 48 del DL si fa riferimento alla risposta della domanda numero 6).

22. Gli acquisiti di buoni spesa vanno nella macro 4 o 3?

Si faccia riferimento a quanto già risposto alle domande precedenti.

23. È corretto che le scadenze fiscali per il contribuente Comune siano rinviate solo per ritenute e addizionali (e solo per certi settori...) invece iva split istituzionale e commerciale e altre imposte (bollo fatture)?

Al momento non sono state adottate misure in riferimento a quanto indicato, probabilmente ciò sarà oggetto di successive misure.

24. Per beni di prima necessità si intendono anche farmaci? E le bollette?

I farmaci possono rientrare tra i beni di prima necessità, a differenza delle bollette che non vi rientrano.

25. Schema di bilancio approvato di Giunta Comunale, con il nuovo trasferimento della Protezione Civile come posso effettuare la Variazione di Bilancio? E cosa comporta per il bilancio già approvato in Giunta?

Se lo schema del bilancio di previsione 2020/2022 è già stato approvato dalla Giunta Comunale le soluzioni appaiono:

1) Approvare un emendamento allo schema di bilancio da parte del Consiglio Comunale;

2) Approvare una variazione di bilancio di Consiglio Comunale successivamente all'approvazione da parte di quest'ultimo del bilancio di previsione 2020/2022

3) Approvare una variazione d'urgenza da parte della Giunta Comunale in esercizio provvisorio ma che dovrà essere recepita sul nuovo bilancio in base al punto 1) oppure 2)

26. PEF 2020 se l'amministrazione volesse inserire nuovi servizi come si fa a garantire il pareggio? È possibile? occorrerà usare altre risorse di bilancio? Oppure si potrà incrementare la quota del 2019 per l'iv valore di quel servizio?

É obbligatoria la copertura integrale dei costi inseriti nel PEF.

27. RATE MUTUI: a noi la sospensione serve per il problema della cassa, è sicuro che in questo caso non ci sia un'indiretta motivazione derivante dall'emergenza?

Il decreto stabilisce che tali risorse devono essere destinate a spese attinenti all'emergenza epidemiologica del COVID-19.

28. LAVORO AGILE E MESSA A DISPOSIZIONE DI UN DIPENDENTE- occorre fare una ricognizione di competenza di ciascun responsabile di settore?

Sempre con la massima attenzione ad eventuali responsabilità erariali per approfondimenti in merito alla domanda si faccia riferimento alla direttiva n. 2/2020 del Ministro della pubblica amministrazione ed alla circolare 2/2020 della Funzione Pubblica che riporto successivamente in alcune sue parti.

L'articolo 87 prevede che le pubbliche amministrazioni:

a) limitano la presenza del personale negli uffici per assicurare esclusivamente le attività che ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro, anche in ragione della gestione dell'emergenza;

b) prescindono dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81.

La prestazione lavorativa in lavoro agile può essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente qualora non siano forniti dall'amministrazione e, in tali casi, l'articolo 18, comma 2, della legge 23 maggio 2017, n. 81 non trova applicazione (comma 2).

La ratio del legislatore è quella di offrire alle amministrazioni un ventaglio di strumenti - ferie pregresse, congedo, banca ore, rotazione, nel rispetto della contrattazione collettiva, e altri analoghi istituti, ove previsti dalla contrattazione medesima - modulabili, a seconda delle necessità organizzative proprie di ciascun ufficio, e riferibili all'intero assetto organizzativo e non al singolo dipendente.

Emerge dal quadro normativo un evidente favor verso l'attivazione quanto più possibile estesa del lavoro agile, fermo restando il ricorso agli istituti alternativi che le pubbliche amministrazioni possono applicare qualora non vi siano le condizioni per il ricorso al lavoro agile.

Dopo aver valutato la praticabilità dei predetti istituti, le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio, fermo restando che il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e che l'amministrazione non corrisponde solo l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista. Tale periodo non è computabile nel limite di cui all'articolo 37, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3.

La decisione di esentare il personale, oltre ad essere motivata, presuppone comunque una preventiva valutazione delle esigenze di servizio e potrà essere in concreto esercitata solo qualora non determini, con riguardo al particolare ed eccezionale contesto emergenziale in atto, effetti negativi sull'attività che l'amministrazione è chiamata ad espletare. Il provvedimento di esenzione dovrà, quindi, illustrare, in maniera puntuale, la disamina della situazione in ordine ad ogni dipendente esentato, dando conto del ricorrere dei richiamati presupposti.

29. VARIAZIONE IN ESERCIZIO PROVVISORIO PER CONTRIBUTI DI IERI: abbiamo approvato di giunta il bilancio non abbiamo ancora il parere del revisore, dovremo fare una variazione in esercizio provvisorio, come dobbiamo comportarci con il bilancio di previsione?

Se lo schema del bilancio di previsione 2020/2022 è già stato approvato dalla Giunta Comunale le soluzioni appaiono:

1) Approvare un emendamento allo schema di bilancio da parte del Consiglio Comunale;

2) Approvare una variazione di bilancio di Consiglio Comunale successivamente all'approvazione da parte di quest'ultimo del bilancio di previsione 2020/2022

3) Approvare una variazione d'urgenza da parte della Giunta Comunale in esercizio provvisorio ma che dovrà essere recepita sul nuovo bilancio in base al punto 1) oppure 2)

30. In merito alla domanda non chiara, chiedevo: a seguito dell'emergenza l'amministrazione vuole posticipare alcune scadenze che sono di competenza del consiglio. Non avendo tempo di convocarlo è meno peggio un'ordinanza del sindaco o una delibera di giunta (in questo caso di indirizzo o con parere?)

Occorre sempre rispettare le competenze dei relativi organi, su questo non ci sono deroghe.

31. Per i Comuni con FSC negativo, risulta in valutazione un provvedimento di sostegno?

Al momento non sono previste proroghe, si rimane in attesa di un futuro Decreto Enti Locali.

32. Il sindaco che dispone lavoro agile prevedendo orario di lavoro in smart working per circa 26 ore settimanali e il resto permesso è giustificabile o rischia di incorrere in danno erariale?

Se le restanti 10 ore sono coperte attraverso recuperi di straordinari, congedi ed altri permessi previsti dalla normativa vigente oppure da ferie ciò appare possibile. Non si ravvisa corretto esentare dal servizio il personale per 10 ore su 36. Per eventuali approfondimenti si faccia riferimento alla direttiva n. 2/2020 del Ministro della pubblica amministrazione ed alla circolare 2/2020 della Funzione Pubblica.

33. Si sa qualcosa delle relazioni e del Conto annuale? sono previste proroghe?

Al momento non sono previste proroghe, si rimane in attesa di un futuro Decreto Enti Locali.

34. Tornando al riparto del fondo di solidarietà alimentare può ripetere come va gestita la quota comunale in entrata ed uscita?

Si faccia riferimento a quanto già risposto alle domande precedenti.

35. I regolamenti tari sono ancora da approvare il 30.04?

Il Dl "Cura Italia", non ha previsto nessuna proroga per l'approvazione dei regolamenti per la disciplina della tassa/tariffa sui rifiuti. Sono stati prorogati di fatto solo i termini per l'approvazione delle tariffe al 30 giugno. La Fondazione IFEL ritiene si tratti di un refuso del legislatore ed ha predisposto nel merito una proposta di emendamento per riallineare al 30 giugno 2020 entrambe le scadenze. Si noti inoltre che il cd. DL fiscale (Dl 124/2019) ha sganciato il termine per l'approvazione del regolamento e delle tariffe dal termine di approvazione del bilancio (la cui scadenza è stata prorogata al 31 maggio 2020). Di

conseguenza, nell'attesa di conoscere se sarà recepito l'emendamento proposto da IFEL, il termine per l'approvazione del Regolamento rimane fissato al 30 aprile 2020 come previsto dal DL fiscale.

36. In merito all'ordinanza 658 è possibile l'acquisto di soli generi alimentari o è possibile anche acquistare mascherine, alcool?

Il punto b) del comma 4 dell'art. 2 dell'Ordinanza parla di generi alimentari o prodotti di prima necessità. Ad avviso di chi scrive non rientrano tra i beni di prima necessità mascherine oppure alcol. É sempre possibile richiedere chiarimenti alla protezione civile nazionale sul corretto utilizzo delle risorse trasferite.

37. Se il Comune provvede direttamente ad acquistare i generi alimentari e poi li distribuisce, è possibile?

Si è possibile ma deve sempre individuare attraverso criteri oggettivi e trasparenti la platea dei beneficiari e le modalità per la loro distribuzione.

38. Per poter acquistare generi alimentari e non avendo un capitolo adatto, si procederà con una variazione di giunta da ratificare poi in consiglio?

Si, si può procedere con una variazione urgente di Giunta adottata con i poteri del Consiglio ai sensi dell'art. 175, comma 4 e 5 del TUEL che dispongono che: *«le variazioni di bilancio possono essere adottate dall'organo esecutivo in via d'urgenza opportunamente motivata, salvo ratifica, a pena di decadenza, da parte dell'organo consiliare entro i sessanta giorni seguenti e comunque entro il 31 dicembre dell'anno in corso se a tale data non sia scaduto il predetto termine. 5. In caso di mancata o parziale ratifica del provvedimento di variazione adottato dall'organo esecutivo, l'organo consiliare è tenuto ad adottare nei successivi trenta giorni, e comunque sempre entro il 31 dicembre dell'esercizio in corso, i provvedimenti ritenuti necessari nei riguardi dei rapporti eventualmente sorti sulla base della deliberazione non ratificata».* Il parere dell'organo di revisione va richiesto già sulla deliberazione di giunta comunale, nel merito è intervento il documento n. 2 dei principi di Vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli enti locali del CNDCEC che precisa che gli enti locali debbono acquisire preventivamente il parere dell'organo di revisione sulla proposta di deliberazione della giunta comunale di variazione d'urgenza al bilancio previsionale.

Il parere preventivo è quanto funzionale ad accertare l'esistenza dei presupposti che hanno generato l'urgenza della variazione di bilancio, il rispetto di tutti gli equilibri di bilancio, nonché la rispondenza della variazione all'ordinamento contabile.

39. Non avendo altre entrate vincolate dobbiamo prima procedere ad adottare la delibera di giunta sull'utilizzo in termini di cassa di entrate vincolate?

No. Occorre però vincolare la cassa per tutte le risorse riscosse che abbiano una specifica destinazione per legge oppure per trasferimento.

Il rendiconto 2019

Dott. Marco Castellani

Webinar del 14 aprile 2020

1. *Come registrare nell'allegato A3 le economie da FPV in spese c/capitale?*

Il punto 13.7.3 del 4/1, che disciplina puntualmente la modalità di redazione dell'allegato a/3 riferito all'elenco analitico delle risorse destinate agli investimenti nel risultato di amministrazione, che per comodità parzialmente si riporta:

"…

- *lettera c) - "Impegni eserc. N finanziati da entrate destinate accertate nell'esercizio o da quote destinate del risultato di amministrazione": deve essere indicato l'importo degli impegni imputati all'esercizio cui il rendiconto si riferisce finanziati da entrate destinate agli investimenti accertate nell'esercizio o da quote del risultato di amministrazione destinate agli investimenti. La voce non comprende gli impegni finanziati dal fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata, da entrate accertate libere e dall'avanzo libero;*

- *lettera d) - "Fondo plurien. vinc. al 31/12/N finanziato da entrate destinate accertate nell'esercizio o da quote destinate del risultato di amministrazione": deve essere indicato l'ammontare complessivo degli stanziamenti definitivi riguardanti il fondo pluriennale di spesa finanziati da entrate destinate agli investimenti accertate nell'esercizio e dalla quota del risultato di amministrazione destinata agli investimenti. La voce non comprende le quote del fondo pluriennale vincolato di spesa finanziate dal fondo pluriennale di entrata, da entrate accertate libere e dall'avanzo libero;*

- *…"*

Per quanto sopra richiamato si precisa nella colonna (c), dell'allegato a/3 in parola, non devono essere rappresentati gli impegni finanziati dal fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata, da entrate accertate libere e dall'avanzo libero mentre nella colonna (d), dello stesso allegato, non devono essere indicate le quote del fondo pluriennale vincolato di spesa finanziate dal fondo pluriennale di entrata da entrate accertate libere e dall'avanzo libero.

Le eventuali cancellazioni di impegni nell'esercizio N, finanziati dal fondo pluriennale vincolato finanziato da entrate destinate agli investimenti, dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio N-1 non reimpegnati nell'esercizio N devono essere rappresentati nella colonna

(c) dell'allegato a/3 che risulterà pertanto ridotta di pari importo determinando un pari incremento delle risorse destinate agli investimenti al 31 dicembre dell'esercizio N.

Non devono essere indicate le cancellazioni degli impegni effettuate prima dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente.

Da ultimo si precisa che al fine di garantire la coerenza dei dati nello schema di rendiconto e la continuità tra esercizi, il principio contabile applicato sopra richiamato, precisa che la colonna (a) del prospetto in parola deve essere uguale all'ammontare della medesima entrata destinata agli investimenti della lettera (f) dell'allegato a/3 del rendiconto dell'esercizio precedente.

2. ***Ai fini del W3 se l'ente realizza variazioni in sede di rendiconto relative a risorse vincolate che vengono spostate ad esempio nel risultato di amministrazione accantonato va considerato in questa sezione W3? specifico meglio la casistica: entrate per ruoli da imposta di soggiorno che rappresenta un'entrata vincolata ma che data la difficoltà di incasso viene destinata a fcde a copertura dei relativi ruoli. Pertanto, tale entrata eccedente la spesa vincolata viene stornata da risorse vincolate e fatta confluire nel risultato accantonato da FCDE fin da imposta di soggiorno. Pertanto, nella sezione W3 va inserito?***

Se si spostano quote di avanzo da avanzo vincolato ad avanzo accantonato è necessario nel quadro A2 indicare con il segno + nella colonna f) la cancellazione del vincolo e per pari importo nella colonna d) del prospetto A1 con segno +. Quest'ultima annotazione ha un impatto su W3.

3. **Le entrate devono essere accertate e non anche incassate giusto?**

Sì certo, accertate, si tratta di equilibri di competenza, indipendentemente dall'incasso.

4. ***Per quanto riguarda l'allegato A/2 W2 risorse vincolate nel risultato di amministrazione il nostro software ci fa inserire le economie di spesa conto capitale derivanti da capitoli finanziati da FPV derivanti da capitoli di spesa che erano stati creati applicando l'avanzo investimenti in altri vincoli, vincolando queste economie. Ma se derivano da avanzo investimenti perché non possono confluire nell'avanzo investimenti?***

Vedi risposta a quesito 1, il software sbaglia. Conta la natura dell'entrata, deve restare avanzo destinato vedi anche risposta al quesito 17.

5. ***Fondo rischi: se non ho una situazione certa sui contenziosi perché gli uffici interessati non sono in grado di relazionare puntualmente in merito alle cause in corso, posso mantenere il fondo rischi?***

Sul fondo rischi va sempre fatta una valutazione di congruità. In mancanza di elementi si ritiene opportuno mantenere il fondo rischi costituito con le ultime informazioni a disposizione.

6. ***Nel 2018 impegno spesa investimento con Avanzo, nel 2019 mi viene concesso a opera conclusa contributo Regionale, non posso modificare vincolo, mando in Avanzo vincolato per spese investimenti? Se opera non finita posso su due anni diversi modificare vincolo?***

Il contributo regionale ricevuto ad opera conclusa e finanziata con entrate proprie o avanzo, non ha natura di vincolo.

7. ***Avanzo libero applicato per investimenti se non impegnato torna libero?***

Sì, certamente.

8. ***Nel caso in cui mi accorgo di aver commesso un errore nella gestione 2018 e di aver vincolato delle quote che non andavano vincolate, posso correggere questo errore compilando la colonna f della tabella a2 con segno -, è corretto?***

Colonna f) segno + perché poi la colonna finale prende la colonna f) con il segno negativo.

9. ***Io ho il FCDE al 31/12 di 1.055, ho previsto nel bilancio 230 di competenza, a rendiconto 2019 ho 1.140. Come lo posso rappresentare nell'allegato a1? in colonna c metto la differenza di 84 o tutto e lo riduco in colonna d?***

Risposta:

Capitolo di spesa	descrizione	Risorse accantonate al 1/1/ N	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio N (con segno -[1])	Risorse accantonate stanziate nella spesa del bilancio dell'esercizio N	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-[2])	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/ N
		(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*	*(e)=(a)+(b)+(c)+(d)*
Fondo crediti di dubbia esigibilità[3]						
		1055		85		1140
Totale Fondo crediti di dubbia esigibilità		1055	0	85	0	1140

10. Come faccio a tracciare l''8% chiesa cattolica o 10% barriere che derivano dallo stesso capitolo e derivano da più capitoli di entrata?

Nel prospetto A2 si indicano nella colonna c) le entrate accertate nell'esercizio pari alla quota soggetta al vincolo (come nelle slide è stato fatto per le sanzioni al CDS, indicate nel prospetto solo per il 50%).

11. I canoni da imbottigliamento sono entrate vincolate o destinate?

Se si fa riferimento alla normativa di Regione Lombardia per la quale, in attuazione a quanto previsto dall'art. 2 comma 26 della L.R. 1/2000 e dall'art. 22 della L.R. 44/1980, i proventi derivanti dai canoni da imbottigliamento delle acque minerali vengono destinati:

- ai Comuni, sul cui territorio ricade l'area di concessione e sul cui territorio è localizzato lo stabilimento di imbottigliamento,
- alle Province territorialmente competenti,

destinando tali somme al finanziamento di spese di investimento rispondenti a obiettivi di tutela, riqualificazione e difesa dei corpi idrici e delle risorse idrominerali e termali, oltre che al finanziamento di spese di investimento rispondenti a obiettivi di compensazione ambientale nei Comuni ricadenti nel territorio interessato dagli effetti indotti legati alla presenza dell'attività produttiva.

Sono somme che la Regione trasferisce ai Comuni con vincolo di destinazione previsto da una norma. Si tratta di avanzo vincolato.

12. Tecnicamente come ritiene possibile tracciare le sanzioni CDS? Sul capitolo potrei fare 4 accertamenti 1 per la parte libera, 2 parte libera a FCDE, 3 parte vincolata, 4 parte vincolata a FCDE. Ma poi come regolarizzo le riscossioni, alcune su acc 1 e altre 50% su acc 3? Senza dimenticare che le spese da sanzioni CDS hanno poi 3 tipologie di destinazione art. 208 lett. a, b, c.

Ritengo difficile gestire 4 accertamenti distinti proprio perché poi non si capirebbe come allocare gli incassi una volta rilevati. Al momento dell'accertamento dovrebbe essere costituito il vincolo in spesa pro-quota su tre capitoli di spesa distinti mediante prenotazione di impegno.

13. Le economie generate dal pagamento incentivi avvocatura, tornano in avanzo libero?

Sì, certamente.

14. Allegato a/1 - colonna b io ho inserito i residui attivi eliminati inerenti i capitoli che agiscono sul FONDO CREDITI DUBBIA ESIGIBILITA'. É corretto?

No, tale variazione va registrata nella colonna d). il principio contabile 4/1 al punto 13.7.1 pagina 67 precisa che "*l'importo della lettera b), nella quale deve essere indicata la quota del FCDE del risultato di amministrazione che è stata applicata al bilancio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce. L'utilizzo del FCDE non richiede l'applicazione al bilancio nella voce "Utilizzo del risultato di amministrazione", in quanto l'utilizzo di tale fondo è registrato in sede di predisposizione del rendiconto riducendo l'importo del FCDE nel risultato di amministrazione in considerazione dei residui attivi cancellati o riscossi nel corso dell'esercizio. Gli enti che iscrivono il fondo crediti in entrata del bilancio per poi riaccantonarlo obbligatoriamente (per lo stesso importo incrementato del nuovo accantonamento previsto in relazione alle entrate che si prevede di accertare), valorizzano l'importo del FCDE applicato al bilancio nella colonna di cui alla lettera b) con il segno (-)*".

15. Vincoli indebitamento: posso inserire quote mutui C.D.P. non ancora erogati poiché non ancora richiesti ma sono residui attivi riferiti a spese investimenti già terminati.

In attesa di devoluzione del mutuo si ritiene indispensabile tracciare per un importo pari a tali residui attivi un avanzo vincolato da indebitamento.

16. Per i revisori, che procedure può consigliare? Che attenzione usare... e cosa ne pensa della norma che nomina il consiglio solo il presidente e grazie a voi ed alla struttura che ci ha ospitati?

Se ti riferisci alla verifica delle nuove tabelle, il consiglio è di fare un lavoro molto puntale con particolare riferimento ai vincoli partendo dai capitoli di entrata. Per quanto riguarda la nomina del Presidente da parte della politica, come ANCREL ci siamo battuti in tutte le sedi istituzionali, presentando emendamenti e organizzando una petizione. Al momento siamo fermi ad un ODG approvato in Senato in sede di conversione del DL Milleproroghe che impegna il governo a rivedere la norma. L'emergenza Covid ha fatto porre l'attenzione su altre priorità ma non dimentichiamo la questione e cercheremo di portare avanti la nostra battaglia per l'indipendenza dell'organo di controllo che, a mio avviso, è un tema che si deve porre anche per altre situazioni e non solo per gli enti locali. A questo però si deve aggiungere il necessario requisito di professionalità.

17. Avevo destinato nel 2018 entrate correnti ad investimenti i cui lavori sono stati riportati nel 2019 con FPV. Ora devo eliminare una quota di questo FPV perché non utilizzata. Mi ritorna in avanzo libero oppure in avanzo destinato ad investimenti? (lo chiedo perché ad un corso mi avevano detto che questa entrata corrente libera essendo stata destinata dal Consiglio Comunale per investimenti doveva essere mantenuto tale vincolo anche se confluiva in avanzo). 2. Nel caso in cui mi ritorna in avanzo investimenti non c'è la colonna per eliminare quote finanziate da FPV. 3. Mi

sono ritrovata all'inizio dell'anno 2020 una richiesta di rimborso elevata di una quota permesso di costruire (ex oneri di urbanizzazione). Essendo una spesa eccezionale posso finanziarla con avanzo utilizzando in parte avanzo formatosi con i permessi di costruire e in parte con avanzo libero?

A mio avviso quello che conta è la natura originale dell'entrata. Per cui ritorna ad essere avanzo libero. Cito uno stralcio dei principi contabili.: "*5.4.6 Nel caso in cui, alla fine dell'esercizio, l'entrata sia stata accertata o incassata e la spesa non sia stata impegnata, tutti gli stanziamenti cui si riferisce la spesa, compresi quelli relativi al fondo pluriennale, iscritti nel primo esercizio del bilancio di previsione, costituiscono economia di bilancio e danno luogo alla formazione di una quota del risultato di amministrazione dell'esercizio da destinarsi in relazione alla tipologia di entrata accertata*

Nell'allegato al bilancio di previsione concernente il fondo pluriennale vincolato sono indicate le spese finanziate dal fondo pluriennale, distinguendo quelle impegnate negli esercizi precedenti, quelle stanziate nell'esercizio e destinate alla realizzazione di investimenti già definiti e quelle destinate alla realizzazione di investimenti in corso di definizione. Con riferimento agli investimenti in corso di definizione, l'ente indica nella nota integrativa le cause che non hanno reso ancora possibile porre in essere la programmazione necessaria per definire il cronoprogramma (previsione dei SAL) della spesa".

18. ***In merito alla compilazione dell'allegato A/3 al rendiconto 2019, denominato "Elenco analitico delle risorse destinate agli investimenti nel risultato di amministrazione", si chiede in quale colonna debbano essere esposti gli impegni di spesa destinati ad investimenti imputati sulla competenza dell'esercizio 2019 e finanziati da fondo pluriennale vincolato, cancellati in sede di rendiconto.***

Esempio:

a) impegni di spesa destinati a investimenti imputati sull'esercizio 2019 e finanziati dal fondo pluriennale vincolato: euro 1.000,00 per realizzazione scuola materna.

b) nel corso dell'anno 2019 l'opera viene conclusa con una spesa finale di euro 990,00

c)alla fine dell'esercizio, in sede di riaccertamento ordinario l'impegno di spesa viene ridotto da euro 1.000,00 a euro 990,00, con un'economia pari a euro 10,00 che dovrebbe confluire nel risultato di amministrazione destinato a investimenti;

d)secondo le istruzioni per la compilazione dell'allegato A/3, questa economia di spesa non può essere inserita in alcuna colonna, ma questo non é corretto perché la quota del risultato di amministrazione destinata a investimenti sarebbe minore di quella effettiva

Vedi risposta quesito 1.

19. ***In merito alla compilazione dell'allegato A/2 al rendiconto 2019, denominato "Elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione", si chiede in quale colonna debbano essere esposti i maggiori residui attivi vincolati incassati nell'esercizio 2019 in relazione ad accertamenti stralciati per dubbia esigibilità dalla contabilità finanziaria negli esercizi precedenti.***

Esempio:

a) con il rendiconto dell'anno 2018 viene ridotto di 90 euro per dubbia esigibilità l'accertamento n.3/2015 di euro 100 relativo all'anno 2015 riferito a entrata con destinazione vincolata. L'accertamento n.3/2015 viene quindi rideterminato con il riaccertamento ordinario 2018 in complessivi euro 10,00.

b) nel corso dell'anno 2019 vengono incassati 20 euro riferiti all'accertamento n.3/2015, per cui in sede di riaccertamento ordinario il valore dell'accertamento n.3/2015 viene aumentato da 10 a 20 euro;

c)il maggiore residuo attivo di 10 euro deve confluire, avendo l'accertamento di entrata a destinazione vincolata, nella quota vincolato del risultato di amministrazione 2019, ma nell'apposito allegato A/2 non si trova la colonna del prospetto in cui sia indicato che si possa inserire l'importo del maggiore residuo attivo (dovrebbe essere la colonna "f", ma nella descrizione si parla solo di: a) minori residui attivi, b) cancellazione dei vincoli e c) minori residui passivi).

20. ***In merito alla compilazione dell'allegato A/2 al rendiconto 2019, denominato "Elenco analitico delle risorse vincolate nel risultato di amministrazione", si chiede in quale colonna debbano essere esposte le quote vincolate dell'avanzo di amministrazione 2018 utilizzate per ridurre il gettito della Tari 2019.***

Esempio:

a) con il rendiconto dell'anno 2018 veniva vincolata al servizio rifiuti la somma di euro 100 dell'avanzo di amministrazione derivante da maggiori entrate Tari rispetto ai costi del servizio

b) nel corso dell'anno 2019 la somma vincolata di euro 100 veniva applicata al bilancio per ridurre l'entrata Tari 2019 da euro 2.000 a euro 1.900 (allo scopo di ridurre le tariffe nei confronti dei contribuenti utilizzando la maggiore entrata vincolata nell'avanzo dell'esercizio precedente)

c)nell'apposito allegato A/2 non si trova la colonna del prospetto in cui sia possibile inserire il minore accertamento 2019 finanziato con l'applicazione di questa quota di avanzo (dovrebbe essere la colonna "d", ma é riferita solo agli impegni finanziati dall'applicazione dell'avanzo).

21. ***In merito alla compilazione della colonna c) dell'allegato A/1 al rendiconto 2019, denominato "Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione" e, più in generale, di tutti i prospetti in cui si deve indicare l'importo delle "risorse accantonate stanziate nella spesa del bilancio dell'esercizio***

2019", si chiede un parere in merito al fatto che il metodo di calcolo utilizzato sottostima moltissimo la reale utilizzazione dell'accantonamento al fcde stanziato nella competenza dell'esercizio 2019, con la possibile conseguenza che alla luce di questi dati si introducano su scala nazionale modifiche ai principi contabili che ne allentino eccessivamente l'obbligo di accantonamento al bilancio di previsione.

Esempio:

a) nel bilancio di previsione 2019 il Comune ha definitivamente stanziato a fcde l'importo di euro 680.334,00

b) in sede di riaccertamento ordinario 2019 sono stati stralciati dalla contabilità finanziaria crediti di dubbia esigibilità per euro 632.601,91 riducendo il fondo svalutazione crediti dello stesso importo (il fondo 2018 era pari a euro 2.032.427,67 ed é stato quindi ridotto a euro 1.399.825,76);

c)sempre in sede di rendiconto 2019, il fondo svalutazione crediti é stato quindi rideterminato definitivamente (tenendo conto dei nuovi crediti non riscossi maturati nell'esercizio 2019) in euro 1.961.322,16 (+561.496,40 rispetto a 1.399.825,76), quindi ad un valore inferiore a quello del 2018 di euro 71.105,51;

d)in base alla situazione sopra indicata, nella colonna c) dell'allegato a/1 si deve indicare come importo stanziato nel bilancio "zero" e nella colonna d) -71.105,51;

e) dai dati così esposti sembra che l'intero stanziamento del fcde a bilancio di previsione 2019 non sia stato necessario e che addirittura si "liberino" ulteriori euro 71.105,51, ma questo non é vero perché in realtà l'accantonamento al fcde del bilancio di previsione 2019 é stato utilizzato per euro 561.496,40 (e cioè per l'importo necessario a ricostituire il fondo svalutazione crediti a rendiconto 2019 dopo che lo stesso è stati utilizzato da copertura dei crediti di dubbia esigibilità)

Si ritiene quindi che la rappresentazione del fcde che viene fornita dai nuovi prospetti sugli "equilibri" di bilancio sottostimi pesantemente l'utilità dell'accantonamento al fcde nel bilancio di previsione, con il rischio che possano essere introdotti nei principi contabili forti abbattimenti nella sua entità che causerebbero difficoltà nel coprire adeguatamente le eliminazioni dei crediti di dubbia esigibilità o insussistenti (residui attivi) a rendiconto.

Capitolo di spesa	descrizione	Risorse accantonate al 1/1/ N	Risorse accantonate applicate al bilancio dell'esercizio N (con segno -[1])	Risorse accantonate stanziate nella spesa del bilancio dell'esercizio N	Variazione accantonamenti effettuata in sede di rendiconto (con segno +/-[2])	Risorse accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/ N
		(a)	*(b)*	*(c)*	*(d)*	*(e)=(a)+(b)+(c)+(d)*
Fondo crediti di dubbia esigibilità[3]						
		2.032.427,67		-71105,51		1.961.322,16
Totale Fondo crediti di dubbia esigibilità		2032427,67	0	-71105,51	0	1961322,16

Il decreto legge Cura Italia: la gestione del personale per la garanzia dei servizi negli enti locali, fino alla cessazione dello stato di emergenza da Covid-19

Dott. Andrea Antelmi

Webinar del 23 marzo 2020

Le risposte ai seguenti quesiti tengono conto delle interpretazioni fornite dai competenti soggetti istituzionali fino al 05 aprile 2020, compresa la Circolare n. 2/2020 del Ministro per la pubblica amministrazione, in attesa, ovviamente, della conversione in legge del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 e di ulteriori o nuovi interventi in materia.

1. ***La possibilità di bandire con termini successivi all'emergenza ad esempio settembre sono possibili?***

Il 5° comma dell'art. 87 del D.L. n. 18/2020 prevede testualmente: "Lo svolgimento delle procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego, ad esclusione dei casi in cui la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero in modalità telematica, sono sospese per sessanta giorni a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto. Resta ferma la conclusione delle procedure per le quali risulti già ultimata la valutazione dei candidati, nonché la possibilità di svolgimento dei procedimenti per il conferimento di incarichi, anche dirigenziali, nelle pubbliche amministrazioni di cui al comma 1, che si istaurano e si svolgono in via telematica e che si possono concludere anche utilizzando le modalità lavorative di cui ai commi che precedono, ivi incluse le procedure relative alle progressioni di cui all'articolo 22, comma 15, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.". La Circolare n. 2/2020 del Ministro per la PA ha precisato: "Per effetto di tale norma, le procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego sono sospese, a meno che la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero in modalità telematica, a prescindere dalla fase della procedura. In altri termini, rileva la modalità della procedura e non lo stato della stessa, con la conseguenza che una procedura concorsuale interamente telematica può essere esperita anche se si trova attualmente nella fase iniziale.".

La sospensione prevista dalla legge, quindi, opera con riferimento allo "svolgimento delle procedure" (salve le particolari modalità di valutazione interamente telematiche). Pertanto,

non pare impedita la possibilità di bandire concorsi, nella fase attuale. É ovvio che, per la determinazione del termine di scadenza relativo alla presentazione delle domande di partecipazione, l'amministrazione potrà tener conto delle eventuali difficoltà, anche di spostamento, generate dalla straordinaria situazione emergenziale, pur evidenziando che le domande stesse possono essere sicuramente presentate utilizzando le modalità telematiche previste dall'art. 65 del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

2. *Il congedo non retribuito per i figli dai 12 ai 16 anni. È continuativo? Ha una durata massima di giorni usufruibili? Il totale complessivo dei giorni di congedo comma 6?*

Il diritto all'astensione dal lavoro di cui al sesto comma dell'art. 23 del D.L. n. 18/2020, senza corresponsione di indennità né riconoscimento di contribuzione figurativa, per il periodo di sospensione dei servizi educativi e scolastici (allo stato, fino al 13 aprile 2020, come da dPCM del 01.04.2020), non è sottoposto a condizioni di fruibilità, se non che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa o che non vi sia genitore non lavoratore. Pertanto, si ritiene che, entro il predetto periodo, il diritto possa essere esercitato senza limiti di giornate e senza l'obbligo che tali giornate siano fruite in modo continuativo.

3. *L'estensione permessi legge 104 (art. 24) vale sia per assistenza familiare sia per dipendente disabile per sé stesso?*

Sì. Tali permessi – ovviamente – sono fruibili anche dal lavoratore con disabilità grave per se stesso. In questo senso si sono pronunciati il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con circolare del 24.03.2020 e il Ministro per la pubblica amministrazione, con circolare n. 2/2020 (punto 3). Per tali lavoratori è, comunque, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 26, comma 2, del D.L. n. 18/2020, che stabilisce: "Fino al 30 aprile ai lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n.104, nonché ai lavoratori in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della medesima legge n. 104 del 1992, il periodo di assenza dal servizio prescritto dalle competenti autorità sanitarie, è equiparato al ricovero ospedaliero di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legge 2 marzo 2020, n.9".

4. *L'indennità del 50% per chi usufruisce del congedo parentale a cosa è assoggettata? come lo stipendio? Contribuzione figurativa?*

Il primo comma dell'art. 23 del D.L. n. 18/2020 (esteso ai dipendenti pubblici dal comma 1 del successivo art. 25) stabilisce che per i periodi di cui trattasi "…è riconosciuta una indennità pari al 50 per cento della retribuzione, calcolata secondo quanto previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, ad eccezione del comma 2 del medesimo articolo. I suddetti periodi sono coperti da contribuzione figurativa.". L'indennità andrà quindi calcolata

come sopra indicato. Riguardo all'assoggettamento ai fini contributivi, l'INPS, con circolare n. 45 del 25.03.2020 (punto 8.4 - Amministrazioni pubbliche con dipendenti iscritti alle gestioni ex Inpdap. Istruzioni per la compilazione della Lista PosPa), ha precisato: "I trattamenti economici di cui al congedo di cui all'articolo 25 del decreto-legge n. 18/2020 nella misura indicata dall'articolo 23 del medesimo D.L. (50 per cento della retribuzione), corrisposti dalle Amministrazioni pubbliche ex articolo 1, comma 2, del D.Lgs n. 165/2001 costituiscono reddito da lavoro dipendente e sono, pertanto, imponibili ai fini del trattamento pensionistico, nonché ai fini della gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali e della gestione ENPDEP (Assicurazione sociale Vita), mentre il riconoscimento della contribuzione figurativa di cui all'articolo 23 del D.L. citato riguarderà la quota parte della retribuzione non erogata al lavoratore nel mese di riferimento. Si evidenzia, altresì, che la contribuzione per la gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali e, ove presente, per la gestione Enpdep è dovuta anche in riferimento alle retribuzioni figurative accreditate ai fini pensionistici. Pertanto, l'imponibile della gestione credito e della gestione Enpdep deve tenere conto anche della retribuzione figurativa accreditata nel conto individuale dell'assicurato e corrispondente alla parte di retribuzione persa.". Per i relativi adempimenti, si rinvia alle indicazioni contenute nella predetta circolare INPS.

5. ***Con riferimento all'art. 19 c. 3 del Decreto Legge 2/03/2020 possono essere ritenuti in servizio e pertanto equiparati al personale educativo anche i cuoci delle cucine degli asili, i cuochi delle cucine centralizzate, l'autista dello scuolabus ed eventualmente il personale amministrativo dei servizi asili nido ed anche pubblica istruzione?***

La disciplina dell'art. 19, comma 3, del D.L. n. 9/2020 è stata riletta dall'art. 87 del D.L. n. 18/2020. Sul punto, si segnala che il Ministro per la pubblica amministrazione, con circolare n. 2/2020, ha precisato: "Con riguardo all'istituto dell'esenzione di cui al comma 3, si sottolinea che - solo dopo aver verificato la non praticabilità delle soluzioni alternative individuate dal medesimo comma: lavoro agile, ferie pregresse, congedo, banca ore, rotazione, analoghi istituti - è possibile prevedere, come extrema ratio e pur sempre in casi puntuali, di esentare il personale dipendente, con equiparazione del periodo di esenzione al servizio prestato a tutti gli effetti di legge e, quindi, senza ripercussioni sulla loro retribuzione e senza che l'istituto incida negativamente ai fini della valutazione e dell'erogazione del trattamento accessorio. La decisione di esentare il personale, oltre ad essere motivata, presuppone comunque una preventiva valutazione delle esigenze di servizio e potrà essere in concreto esercitata solo qualora non determini, con riguardo al particolare ed eccezionale contesto emergenziale in atto, effetti negativi sull'attività che l'amministrazione è chiamata ad espletare. Il provvedimento di esenzione dovrà, quindi, illustrare, in maniera puntuale, la disamina della situazione in ordine ad ogni dipendente esentato, dando conto del ricorrere dei richiamati

presupposti.". Per quanto riguarda la gestione delle ferie, si rinvia alle ulteriori indicazioni fornite con la medesima circolare, aggiungendo che non pare improprio che, anche per i servizi di cui trattasi, gli enti valutino attentamente l'applicabilità dell'art. 25 del CCNL del 21.05.2018

(Orario multiperiodale). I casi prospettati, quindi, andranno specificamente e puntualmente valutati alla luce delle descritte coordinate interpretative.

6. Come faccio per indicare le timbrature dei dipendenti- quante ore dovrei indicare? Quelle previste dall'orario normale?

Con riferimento alla gestione dello smart working, si segnala che il Dipartimento della funzione pubblica, nell'ambito delle faq pubblicate all'indirizzo: http://www.funzionepubblica.gov.it/lavoro-agile-e-covid-19/faq ha sostenuto: "Le amministrazioni, nel rispetto della disciplina normativa e contrattuale vigente, con riferimento allo smart working definiscono gli aspetti di tipo organizzativo e i profili attinenti al rapporto di lavoro, tra cui - fermo restando il divieto di discriminazione - la previsione dell'eventuale esclusione, per effetto della distribuzione flessibile del tempo di lavoro, di prestazioni eccedenti l'orario settimanale che diano luogo a riposi compensativi, prestazioni di lavoro straordinario, prestazioni di lavoro in turno notturno, festivo o feriale non lavorativo che determinino maggiorazioni retributive, brevi permessi o altri istituti che comportino la riduzione dell'orario giornaliero di lavoro. Il principio era già chiarito nella direttiva n. 3/2017 - "direttiva del presidente del consiglio dei ministri recante indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e linee guida contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti" – secondo la quale ciascuna PA assume le determinazioni di competenza nell'esercizio dei propri poteri datoriali. Si ritiene che tale indicazione sia valida anche nel contesto emergenziale in atto, in cui il lavoro agile rappresenta l'ordinaria modalità di svolgimento della prestazione lavorativa.". Queste indicazioni sono coerenti con quanto già sostenuto dall'Aran, con specifici orientamenti, relativi all'art. 1, comma 5, del CCNL del 14.09.2000 e sono state confermate dalla circolare n. 2/2020 del Ministro per la pubblica amministrazione, dove si è anche ricordato che: "Non è escluso che le amministrazioni, nell'esercizio dei propri poteri datoriali, prevedano una reportistica giornaliera sugli obiettivi raggiunti dal lavoratore agile. E' comunque rimessa all'autonomia di ciascuna amministrazione la scelta di ricorrere a schede o documenti di sintesi degli obiettivi raggiunti dal lavoratore agile con riferimento a periodi temporali più estesi.".

Si conviene assolutamente con questa interpretazione. Infatti, anche in questa fase e, in prospettiva, per il futuro, il lavoro agile, oltre ad essere una opportunità per rendere maggiormente flessibile il tempo lavoro e la prestazione lavorativa, dovrebbe risultare funzionale, nella maggioranza dei casi, alla realizzazione di una gestione per obiettivi e risultati, superando la logica tradizionale, prioritariamente e quasi esclusivamente orientata al controllo dell'orario di lavoro.

La prevalenza della misurazione dell'attività svolta - piuttosto che, salve limitate eccezioni, del tempo lavorato - non significa, comunque, che vengano meno tutte le forme di permesso. Infatti, il godimento di permessi o congedi (quali quelli previsti dal D.L. n. 18/2020) soprattutto se fruiti a giornate, non possono che condizionare anche i tempi di realizzazione dei "prodotti" e delle attività richieste e programmate (come già sostenuto dall'Aran).

Si ritiene, pertanto, che il controllo dell'orario possa essere effettuato (nella sua quantificazione complessiva – e non nella sua distribuzione – riferita alla singola giornata o ad altro periodo eventualmente stabilito, salve specifiche e motivate esigenze di reperibilità telematica), utilizzando sistemi di rilevazione da remoto agevolmente reperibili, ma rendendo progressivamente prevalente la verifica dell'attività svolta a fronte di quella richiesta, piuttosto che circoscrivendo il controllo al solo tempo di lavoro.

7. I 15 gg di congedo sono per ogni figlio?

No. Lo specifico congedo previsto dall'art. 23 del D.L. n. 18/2020 (applicabile anche ai dipendenti pubblici, per quanto previsto dal successivo art. 25) è, infatti, definito, dal comma 1 del medesimo articolo, come: "…un periodo continuativo o frazionato comunque non superiore a quindici giorni […] per i figli di età non superiore ai 12 anni". Quindi il periodo il periodo è unico, a prescindere dal numero dei figli. Anche l'INPS, con circolare n. 45 del 25.03.2020, precisa che si tratta di "…un periodo continuativo o frazionato, comunque non superiore a 15 giorni complessivi…".

Diverse, invece, sono le condizioni per la fruizione degli ulteriori premessi di cui all'art. 24 del D.L. n. 18/2020, per i quali, la predetta circolare INPS stabilisce testualmente: "…nel caso in cui il lavoratore assista più soggetti disabili potrà cumulare, per i mesi di marzo e aprile 2020, per ciascun soggetto assistito, oltre ai 3 giorni di permesso mensile ordinariamente previsti, gli ulteriori 12 giorni previsti dalla norma in commento, alle condizioni e secondo le modalità previste dallo stesso articolo 33, comma 3 della legge n. 104/1992. Analogamente il lavoratore disabile che assiste altro soggetto disabile, potrà cumulare, per i mesi di marzo e aprile 2020, i permessi a lui complessivamente spettanti (3+3+12) con lo stesso numero di giorni di permesso fruibili per l'assistenza all'altro familiare disabile (3+3+12).". Tale interpretazione è pure condivisa dalla circolare n. 2/2020 del Ministro per la pubblica amministrazione.

8. L'ordinanza regionale Lombardia n 515 del 22 marzo prevede che l'accesso ai locali del comune, per il personale addetto all'espletamento di servizi essenziali, sia condizionato al rilevamento della temperatura corporea. Se superiore a 37,5 la persona verrà posta in isolamento. Al di là della palese incostituzionalità del provvedimento ma che in questa sede non rileva, le chiedo CHI a suo parere dovrebbe rilevare la temperatura? solo un operatore sanitario abilitato potrebbe effettuare tale attività. Come sarà possibile applicare concretamente questa norma? E poi: se il soggetto è sottoposto a cure oncologiche che implicano fisiologicamente una maggiore temperatura corporea non potrà entrare nei locali di lavoro?

Per ovviare ai problemi applicativi derivanti da quella discutibile ordinanza, il Presidente della Lombardia ha adottato un'ulteriore ordinanza (n. 517 del 23.03.2020), con la quale, in modo altrettanto discutibile, si è prevista la possibilità della "autocertificazione" della temperatura corporea. Tali ordinanze, in base a quanto previsto dall'art. 2, comma 3, del D.L. n. 19/2020, cessano di produrre i loro effetti il 05.04.2020. Ora, la nuova ordinanza del Presidente della Lombardia n. 521 del 04.04.2020, efficace dal 05.04.2020 al 13.04.2020, al punto 1.5, lett. B),

"…raccomanda a ciascuna pubblica amministrazione, in relazione alle sedi o uffici presenti sul territorio regionale, di adottare ed osservare le seguenti misure per il personale che presti servizio in presenza: […] b.2) sottoporre il personale che svolge attività indifferibili o servizi essenziali nelle sedi delle Amministrazioni di cui alla presente ordinanza, compreso il personale esterno che svolge funzioni di supporto nonché eventuali fornitori, prima che acceda agli immobili, al controllo della temperatura corporea con le modalità individuate da ciascuna amministrazione (la rilevazione della temperatura non dovrà essere registrata, in ottemperanza alla normativa sulla privacy); b.3): se la temperatura corporea risulta superiore ai 37,5°C, non consentire l'accesso e la permanenza nelle sedi degli Enti. Le persone in tale condizione devono essere momentaneamente isolate e, ove disponibili, fornite di mascherine e devono contattare nel più breve tempo possibile il medico curante e organizzare il proprio allontanamento dal luogo di lavoro", non menzionando più la possibilità della "autocertificazione". Premesso, quindi, che si tratta di raccomandazioni e che non è ben chiaro se le locuzioni "ciascuna pubblica amministrazione, in relazione alle sedi o uffici presenti sul territorio regionale" e "Amministrazioni di cui alla presente ordinanza", vogliano ricomprendere anche i comuni e gli altri enti locali del territorio regionale, si ritiene comunque che risulterebbe davvero problematica l'applicazione della misura a tali enti, in quanto la rilevazione della temperatura dovrebbe essere effettuata da figure in possesso di adeguata specializzazione in campo sanitario (e con idonea strumentazione), non facilmente reperibile, soprattutto in questa fase, da parte degli enti stessi.

9. ***Quali sono gli strumenti di controllo dell'effettiva prestazione lavorativa svolta in modalità agile?***

Riguardo al presente quesito, si rinvia integralmente a quanto già sostenuto in risposta alla precedente domanda n. 6.

10. ***Se il bando di concorso prevede il colloquio, per evitare la sospensione delle prove concorsuali posso con provvedimento ex post rispetto al bando stabilire che il colloquio avvenga in modalità "agile", ammesso che il candidato abbia la strumentazione necessaria e un contratto telefonico per la connessione internet.***

Per il solo colloquio, non si ravvisano particolari impedimenti al suo svolgimento con modalità telematiche, previa comunicazione delle relative condizioni e modalità ai candidati. Anche il Ministro per la pubblica amministrazione, con la circolare n. 2/2020, ha inteso precisare: Per effetto di tale norma, le procedure concorsuali per l'accesso al pubblico impiego sono sospese, a meno che la valutazione dei candidati sia effettuata esclusivamente su basi curriculari ovvero in modalità telematica, a prescindere dalla fase della procedura. In altri termini, rileva la modalità della procedura e non lo stato della stessa, con la conseguenza che una procedura concorsuale interamente telematica può essere esperita anche se si trova attualmente nella fase iniziale.".

11. I congedi straordinari di 15 giorni sono frazionabili e fruibili dal 5 marzo, fino a quando si possono richiedere? fino al 3 aprile o anche oltre?

I congedi di cui al primo comma dell'art. 23 del D.L. n. 18/2020 (applicabile anche ai dipendenti pubblici, per quanto previsto dal successivo art. 25) sono fruibili a decorrere dal 5 marzo 2020 e per tutto il periodo di sospensione delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado (allo stato, fino al 13 aprile 2020, come da dPCM del 01.04.2020).

12. Il lavoro agile ha dei vincoli di orario di svolgimento? se io lavoro dalle 8 alle 19 il mio lavoro agile sarà da svolgere per lo stesso arco temporale?

Anche riguardo al presente quesito, si rinvia integralmente a quanto già sostenuto in risposta alla precedente domanda n. 6.

13. Nel periodo di lavoro agile, posso usufruire dei permessi art 33bis o art 32?

Come già precisato in risposta alla precedente domanda n. 6, l'Aran aveva già avuto modo di sostenere (si vedano orientamento RAL_1395 e quesito 5.14 della Raccolta sistematica degli orientamenti applicativi in materia di permessi retribuiti) quanto segue: "La soluzione al quesito deve essere rinvenuta nella stessa formulazione letterale della previsione dell'art.1, comma 5, del CCNL del 14.9.2000, relativa al tempo di lavoro del dipendente in telelavoro, secondo la quale: "…. Per effetto della distribuzione discrezionale del tempo di lavoro, non sono configurabili prestazioni aggiuntive, straordinarie notturne o festive né permessi brevi ed altri istituti che comportano riduzioni di orario.".

Si tratta dell'unica previsione che specificamente interviene in materia di permessi retribuiti per i dipendenti in telelavoro.

Tuttavia, questa particolare regolamentazione trova applicazione solo nelle particolari ipotesi di permessi orari previsti dalla disciplina contrattuale, come si evince chiaramente dal riferimento ivi contenuto, a titolo esemplificativo, ai soli permessi brevi a recupero.

La scelta limitativa delle parti negoziali trova la sua giustificazione nella circostanza che, in considerazione delle caratteristiche tipiche della prestazione in telelavoro, il dipendente interessato gode della più ampia autonomia nella gestione del tempo e delle attività lavorative e, quindi, nella distribuzione dell'orario di lavoro nel corso di ciascuna giornata lavorativa.

Conseguentemente, non ha necessità di fruire dei permessi orari perché, in base alle regole è nella condizione di organizzare il suo tempo di lavoro nel modo ritenuto più congruo rispetto alle proprie specifiche esigenze personali.

L'unico limite effettivo a tale autonomia è rappresentato dall'obbligo di reperibilità telematica, di cui al medesimo art.1, comma 5, del CCNL del 14.9.2000, secondo il quale il dipendente deve essere a disposizione, per comunicazioni di servizio dell'amministrazione in due periodi di un'ora ciascuno nell'ambito di ciascuna giornata di lavoro.

Così delimitata la portata dell'art.1, comma 5, del CCNL del 14.9.2000, si deve evidenziare anche che nessuna altra clausola contrattuale esclude espressamente, ad esempio, il diritto dei dipendenti in telelavoro ai permessi giornalieri, di cui all'art.19, comma 2, del CCNL del 6.7.1995 o di cui alla legge n.104/1992.

Infatti, ben può accadere che il dipendente in telelavoro, come tutti gli altri lavoratori, abbia delle specifiche esigenze (cui si collegano la concessione delle varie tipologie di permesso giornaliero), la cui soddisfazione richiede la non effettuazione della propria prestazione lavorativa nel corso dell'intera giornata, con il venire meno anche dell'obbligo di reperibilità telematica di cui si è detto.

In tali casi, pertanto, mancando espressi divieti in tale senso, il dipendente potrà avvalersi delle diverse forme di permesso giornaliero previste per la generalità degli altri lavoratori, nel rispetto dei vincoli quantitativi e delle modalità di fruizione stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale o direttamente dalla legge.

La fruizione dei permessi di cui si tratta può avvenire sia nei giorni di rientro (come sembra ovvio) sia nei giorni di prestazione domiciliare.".

14. Cosa si può dire per la relazione del CUG prevista per il 31.03, soprattutto considerando che non si faranno giunte in questo periodo nel mio ente?

Il Dipartimento della funzione pubblica, con comunicato del 27.03.2020, disponibile all'indirizzo: http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/27-03-2020/comunicato, ha, tra l'altro, disposto, ai sensi dell'art. 103, comma 1, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, che: "Sono sospesi i termini di cui alla direttiva 2/2019 recante "misure per promuovere le pari opportunità e rafforzare il ruolo dei comitati unici di garanzia nelle amministrazioni pubbliche" per la compilazione e l'invio degli allegati n. 1 e 2 alla direttiva (Relazioni CUG).".

15. Negli asilo nido le educatrici sono a casa dal 23 febbraio, ma se alcune di loro hanno finito ferie pregresse assenza successiva è quindi causa forza maggiore?

Riguardo al presente quesito, si rinvia integralmente a quanto già sostenuto in risposta alla precedente domanda n. 5.

16. Il congedo non retribuito per figli da 12 a 16 anni è da considerare buco di attività lavorativa non utile a pensione o il dipendente può accollarsi l'onere dell'ente?

Fermo quanto già indicato nella risposta al precedente quesito n. 2, la problematica dovrà essere sottoposta alle valutazioni del competente istituto di previdenza. Allo stato, parrebbe applicabile la possibilità di riscatto prevista dall'art. 35 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151.

17. Il congedo parentale ordinario è convertito d'ufficio nel congedo per emergenza o a domanda?

La circolare INPS n. 45 del 25.03.2020 prevede testualmente (punto 8.4): "Per tutti i lavoratori pubblici o privati, con iscrizione alla Gestione pubblica, e per i quali i periodi di congedo fossero stati già comunicati a partire dal 5 marzo 2020 con i consueti codici di congedo parentale, per procedere alla conversione del

congedo parentale ordinario nel congedo COVID 19, i datori di lavoro dovranno trasmettere gli elementi V1 Causale 7 CMU 8 ad annullamento ed inviare quelli con i Tipi Servizio qui previsti.". Tale previsione pare rendere automatica la conversione, ai sensi del secondo comma dell'art. 23 del D.L. n. 18/2020. Permane il dubbio, nel caso di dipendenti pubblici (in questo di enti locali) che stessero fruendo del periodo di congedo di cui al terzo comma dell'art. 43 del CCNL del 21.05.2018 (primi trenta giorni di congedo retribuiti per intero). In tal caso, pare ragionevole e prudente che la conversione avvenga su richiesta dell'interessato (il quale potrebbe comunque utilizzare la quota parte residua del predetto periodo di congedo con retribuzione piena, anche successivamente alla fase emergenziale).

18. Prima di essere esentati dal servizio i dipendenti devono obbligatoriamente fruire di tutti i congedi possibili (compresi i congedi parentali con retribuzione ridotta)?

Fermo quanto indicato in risposta al precedente quesito n. 5, si ritiene che non possa essere in alcun modo imposta la fruizione di periodi di congedo, soprattutto se questi comportano una riduzione della retribuzione.

19. Nel caso di esenzione dal servizio i dipendenti matureranno lo stesso le ferie?

Sempre fermo quanto indicato in risposta al precedente quesito n. 5 e nel rispetto di tutte le condizioni già illustrate, si segnala che il Ministro per la pubblica amministrazione, con la circolare n. 2/2020, ha, sul punto, testualmente, precisato: "…è possibile prevedere, come extrema ratio e pur sempre in casi puntuali, di esentare il personale dipendente, con equiparazione del periodo di esenzione al servizio prestato a tutti gli effetti di legge e, quindi, senza ripercussioni sulla loro retribuzione e senza che l'istituto incida negativamente ai fini della valutazione e dell'erogazione del trattamento accessorio.". Affermazioni così perentorie inducono a supporre che in tali periodi di esenzione si maturino pure le ferie.

20. Art. 63: i 100 euro devono essere rapportati ai gg di effettiva presenza in servizio: deve essere diviso per 30 o per gli effettivi gg lavorativi del mese, per essere poi moltiplicato per i gg effettivi di presenza?

Sull'applicazione dell'art. 63 del D.L. n. 18/2020 si è espressa l'Agenzia delle Entrate, con Circolare n. 8/E del 03.04.2020. Si riportano, integralmente, le risposte ai quesiti formulati all'Agenzia stessa, contenute nella predetta Circolare.

MISURE SPECIFICHE A SOSTEGNO DEI LAVORATORI

Nel presente paragrafo sono forniti chiarimenti in merito alle questioni attinenti alle disposizioni del Decreto relative a premio ai lavoratori dipendenti (articolo 63).

1. Premio ai lavoratori dipendenti. Calcolo dei giorni

I giorni per l'attribuzione del bonus previsto dall'articolo 63 del Decreto, devono essere conteggiati da calendario o da contratto (cioè in 26.esimi o in 30.esimi)?

In assenza di precisazioni risultanti dalla lettera della norma e/o dalla relazione illustrativa, si ritiene che al fine del calcolo complessivo dei giorni rilevanti ai fini della determinazione dell'importo del bonus spettante ai sensi dell'articolo 63 del Decreto, rilevi il rapporto tra le ore effettive lavorate nel mese e le ore lavorabili come previsto contrattualmente.

2. Premio ai lavoratori dipendenti. Cessazione del rapporto di lavoro nel mese di marzo 2020

L'attribuzione del bonus ai lavoratori dipendenti di cui all'articolo 63 del Decreto, come deve avvenire in caso di cessazione del rapporto di lavoro nel mese di marzo 2020?

Considerato che l'importo del bonus è rapportato al numero di giorni di lavoro svolti, nel mese di marzo 2020, nella propria sede di lavoro, ai dipendenti licenziati nel predetto mese spetterà il bonus in proporzione ai giorni di lavoro svolti presso la predetta sede calcolati come illustrato al paragrafo 1.

3. Premio ai lavoratori dipendenti. Lavoratori in servizio esterno

I lavoratori che sono in servizio esterno presso clienti o in missione o presso altre sedi dell'impresa o del gruppo diverse dalla propria hanno diritto alla percezione del premio di cui all'articolo 63 del Decreto?

L'articolo 63 del Decreto riconosce ai lavoratori dipendenti che hanno conseguito, nell'anno precedente, un reddito di lavoro dipendente non superiore a 40.000 euro, un premio di 100 euro da rapportare al numero di giorni di lavoro svolti presso la sede di lavoro nel mese di marzo 2020.

Tenuto conto che la ratio di tale disposizione persegue l'obiettivo di dare ristoro ai dipendenti che hanno continuato a lavorare nel mese di marzo senza poter adottare, quale misura di prevenzione, quella del lavoro agile o da remoto, si ritiene che il premio, ivi stabilito, debba essere riconosciuto anche a coloro che hanno prestato la loro attività lavorativa in trasferta presso clienti o in missioni o presso sedi secondarie dell'impresa. Restano, invece, esclusi i dipendenti che hanno prestato la loro attività lavorativa in modalità di lavoro agile ("smart working").

4. Premio ai lavoratori dipendenti. Trattamento dei lavoratori in part-time.

Il bonus ai lavoratori dipendenti di cui all'articolo 63 del Decreto deve essere proporzionato alla percentuale di occupazione? Oppure si dovrà usare la proporzione tra giorni lavorati "in sede" e giorni lavorabili secondo l'orario di lavoro previsto? Inoltre, come vanno considerate le giornate di ferie, malattia, congedo?

Sulla base della lettera della norma che rapporta l'ammontare del premio «al numero di giorni di lavoro svolti nella propria sede di lavoro», si è dell'avviso che indipendentemente dalla tipologia di contratto, full time e part time, l'importo del bonus erogabile dovrà essere determinato in ragione del periodo di lavoro durante il quale il dipendente presta effettivamente l'attività lavorativa presso la propria sede.

Inoltre, in considerazione della finalità della norma che vuole premiare i dipendenti che hanno continuato a prestare la propria attività lavorativa presso la sede di lavoro non devono considerarsi nel rapporto -- né al numeratore né al denominatore -- le giornate di ferie o di malattia.

In base alla medesima ratio, sono esclude dal calcolo le giornate di assenza per aspettativa senza corresponsione di assegni.

5. Premio ai lavoratori dipendenti. Giorni lavorati in modalità lavoro agile ("smart working")

I giorni lavorati in smart working devono essere esclusi dal calcolo del bonus di 100 euro ai lavoratori dipendenti e, in caso affermativo, in che modo?

In ragione dell'espresso riferimento fatto dall'articolo 63 del Decreto al «numero di giorni svolti nella propria sede di lavoro», si è dell'avviso che non possano rientrare nel computo dei giorni di lavoro rilevanti ai fini della determinazione dell'importo del cd. premio, il periodo di lavoro svolto a distanza, ovvero al di fuori dell'ordinaria sede di lavoro e/o degli ordinari luoghi in cui tradizionalmente viene prestata l'attività lavorativa, anche se funzionalmente e strutturalmente collegati ad essi attraverso l'ausilio di strumenti di comunicazione informatici e telematici.

6. Premio ai lavoratori dipendenti. Criteri di determinazione dell'importo del reddito di lavoro dipendente previsto dall'articolo 63 del Decreto

Ai fini del calcolo del reddito di lavoro dipendente, che — ai fini della corresponsione del bonus di cui all'articolo 63 del Decreto -- non deve superare l'importo di 40.000 euro rispetto all'anno precedente, devono essere considerati anche i premi di risultato soggetti a tassazione sostitutiva al 10% e/o le somme soggette a tassazione separata?

Si ritiene che, ai fini della verifica del rispetto del limite di 40 mila euro previsto dall'articolo 63 del Decreto, debba considerarsi esclusivamente il reddito di lavoro dipendente assoggettato a tassazione progressiva IRPEF e non anche quello assoggettato a tassazione separata o ad imposta sostitutiva. Tanto in coerenza con i chiarimenti già forniti nella Circolare n. 28/E del 15 giugno 2016.

7. Premio ai lavoratori dipendenti. Erogazione del bonus

Considerato il fatto che l'erogazione del premio per i lavoratori dipendenti di cui all'articolo 63 del Decreto spetta per il mese di marzo e che l'elaborazione dei cedolini è già in corso, si chiedono indicazioni operative alle quali allineare il comportamento (anche in ragione dell'urgenza di garantire la continuità dei servizi paga e la riduzione del personale legata all'emergenza).

Il comma 2 dell'articolo 63 del Decreto dispone, tra l'altro, che i sostituti d'imposta riconoscono, in via automatica, l'incentivo a partire dalla retribuzione corrisposta nel mese di aprile e comunque entro il termine di effettuazione delle operazioni di conguaglio di fine anno. Conseguentemente, il bonus in esame non dovrà essere erogato necessariamente con le competenze stipendiali del mese di aprile 2020.

8. Premio ai lavoratori dipendente. Erogazione del bonus. Attestazione redditi del dipendente

Ai fini dell'erogazione del premio ai lavoratori dipendenti ai sensi dell'articolo 63 del Decreto, per i lavoratori assunti nel corso del 2020 è il datore di lavoro che deve chiedere al precedente datore i dati reddituali del dipendente?

Analogamente a quanto già chiarito con riferimento alla disciplina di detassazione dei premi di risultato, si ritiene che, qualora il datore di lavoro tenuto all'erogazione del premio non sia lo stesso che abbia rilasciato la certificazione unica dei redditi per l'anno precedente, il dipendente, al fine di ottenere il premio, dovrà rilasciare al sostituto di imposta una autodichiarazione ai sensi degli artt. 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, in cui attestare l'importo del reddito di lavoro dipendente conseguito nell'anno precedente.

9. Premio ai lavoratori dipendenti. Utilizzo del credito d'imposta riconosciuto al datore di lavoro

Il recupero in compensazione del credito di imposta riconosciuto al sostituto di imposta per il premio di 100 euro anticipato al dipendente è soggetto ai limiti di utilizzo dei crediti di imposta?

Il recupero in compensazione orizzontale del premio anticipato al dipendente deve avvenire mediante l'utilizzo dei servizi telematici dell'Agenzia, come chiarito con la risoluzione n. 110/E del 31 dicembre 2019 e non è soggetto agli altri limiti o vincoli previsti per l'utilizzo in compensazione dei crediti di imposta.

Al fine di consentire ai sostituti d'imposta di recuperare in compensazione il premio erogato ai dipendenti, con la risoluzione n. 17/E del 31 marzo 2020, sono stati istituiti, per il modello F24, il codice tributo "1699" e per il modello F24 "enti pubblici" (F24 EP), il codice, "169E", denominati "Recupero da parte dei sostituti d'imposta del premio erogato ai sensi dell'articolo 63 del decreto--legge n. 18 del 2020".

Le notifiche in tempo di Coronavirus

Avv. Alessandro Scarpa

Webinar del 1° aprile 2020

1. ***Per le richieste Notifiche Cancellazione anagrafiche come procedere?***

Se non si trova nessun riferimento alla persona destinataria all'ipotetica sua residenza, domicilio o dimora del destinatario, si procede ex art. 143 CPC.

2. ***Le restituzioni degli atti notificati vanno fatte a mezzo raccomandata o possono farsi per posta ordinaria?***

Non è normato, è solo un problema di certezza del recapito e dunque una valutazione di opportunità.

3. ***Ho dei giostrai residenti che ricevono un sacco di multe.... potrei avere un chiarimento sulle tempistiche del 140 (considerato che i giorni per la sanzione ridotta sono passati da 5 a 30)?***

Il fatto che siano cambiati i termini per pagare le sanzioni del Cds in misura ridotta da 5 a 30 giorni nulla cambia rispetto all'ordinario, in quanto il termine iniziale dal quale far decorrere i 5 o i 30 gg. è sempre nel primo termine individuato fra i seguenti: quando il destinatario ritira l'atto presso la casa comunale; oppure da quando riceve la raccomandata informativa; o comunque decorsi 10 gg. dalla spedizione della raccomandata ex art. 140 (come modificato dalla sent. 3/2010 C. Cost.)

4. ***È possibile la notifica PEC a privati o devono accettare specificatamente?***

Se non si tratta di soggetti tenuti per legge ad avere una pec (es.: imprese), l'uso della pec è una scelta (ed anche un diritto) del privato, ai sensi del codice dell'amministrazione digitale (lo si ricava *a contrario* dalle disposizioni di cui all'art. 6 quinquies D.Lgs. 82/2005).

5. ***Per gli avvisi di addebito dell'Inps c'è anche la spedizione dell'atto tramite raccomandata con AR giusto?***

Se per avvisi di addebito si intendono le cartelle di pagamento, sì (art. 26 DPR 602/1973).

6. ***Mi sono arrivati 3 atti a mezzo pec da notificare con urgenza ma loro nella richiesta non si evince che ci hanno provato con pec o a mezzo posta. questi atti sono sospesi con il decreto cura Italia?***

Presumendo che si tratti di atti di altri enti, in realtà per questi atti vale sempre la precondizione ex art. 10 L. 265/1999 (previo tentativo di notifica a mezzo del servizio postale da parte del richiedente la notifica). Comunque, la sospensione dei termini amministrativi di cui all'art. 103 DL 18/2020 ed art. 37 DL 23/2020 è generalizzata, ma non completa; sicché – essendo la notifica di un atto un subprocedimento – come tutti gli accessori segue il principale; perciò la notifica degli atti avrà il termine sospeso se è sospeso il procedimento a monte. Sul punto meglio chiarire (e con urgenza) con l'ente richiedente.

7. ***Per effettuare la notifica con pec il messo è sottoposto al vincolo territoriale? Può notificare fuori comune?***

Come anche per le notifiche a mezzo del servizio postale, l'attività notificatoria si conclude nel momento in cui viene spedita la busta (vuoi dall'ufficio postale, vuoi in modo telematico con pec); che la destinazione sia fuori del territorio comunale non è rilevante (se non per le notifiche all'estero per le quali occorrerà seguire altra procedura ex art. 142 CPC) perché l'attività notificatoria inerente il destinatario viene svolta da soggetto diverso (agente/ufficiale postale) che è autorizzato a svolgerla ex L. 890/1982.

8. ***Notifica pec: ma non è l'ufficio che adotta l'atto e non il messo, a notificarlo a mezzo pec così come previsto per la notifica a mezzo posta art 12 L 890/82?***

Quella prevista dall'art. 12 L. 890/1982 è una norma che dà una facoltà, più che imporre un obbligo; è facoltà dell'ufficio emittente l'atto notificare atti a mezzo del servizio postale. Ciò posto, al fine di mettersi al riparo da interpretazioni restrittive (da me non condivise) in ordine alla possibilità per il funzionario emittente l'atto di notificarlo ex art. 12 L. 890/1982, può essere opportuno far notificare l'atto a chi ha competenza notificatoria espressamente attribuita. Sul punto rinvio alla bozza di regolamento sul servizio notifiche da me predisposta, che risolve l'eventuale contenzioso a monte.

9. Volevo sapere persona iscritta all'anagrafe con indirizzo fittizio ^spettacoli viaggianti^ con dichiarazione scritta mi chiede di inviare al suo indirizzo pec anche atti intestati alla moglie, è legittimo?

No, la domiciliazione è atto che deve essere fatto per iscritto dall'interessato, non da un altro soggetto. É fatta salva la procura a porre in essere atti giuridici, ma deve analogamente avere forma scritta (artt. 47 e 1392 CC).

10. Posso notificare un atto di diritto di famiglia via pec ad una controparte che mi ha fornito il suo indirizzo pec?

Sul presupposto che si tratti di domanda non inerente le notifiche comunali, ma di natura processualcivilistica, la pec è strumento utilizzabile fra privati per documenti digitali validi ai sensi del CAD, salvo che non vi sia un espresso divieto di legge (art. 20 D.Lgs. 82/2005). Quindi, nel caso di specie, direi di sì.

11. Il ns Ufficio Tributi (hanno qualifica di messo) non può notificare direttamente tramite PEC atti del contribuente, senza passare dall'Ufficio Messi?

Sì, può farlo.

12. Se il destinatario dovesse contestare o negare il nostro passaggio, visto che non ci sarà alcuna firma da parte loro, come posso tutelarmi?

La relata di notifica è atto pubblico che fa fede fino a querela di falso ex art. 148 CPC. Si tratta di atto con fede privilegiata.

13. I messi comunali possono lavorare con il Telelavoro?

Per il tempo dedicato alle notifiche telematiche, sì.

14. Volevo chiedere se la presenza del destinatario deve essere verificata dal messo comunale attraverso l'esibizione di un documento di identità.

No, per giurisprudenza costante il notificatore non ha l'obbligo di accertare l'identità del destinatario della notifica, il quale si assume la responsabilità penale delle affermazioni circa la propria identità.

15. Le notifiche relative alle multe sono state sospese?

Sì, sono state sospese – ora – ai sensi del DL 18/2020 e del DL 23/2020 (vedi circolare Ministero degli interni – Dipartimento della Pubblica Sicurezza n. 200/A/2090/20/117/2).

16. Volevo sapere se il messo comunale é da considerarsi come servizio essenziale, visto che il mio comune non lo prevede ed ho le notifiche bloccate

Solo per le notifiche di atti urgenti riferibili, pertanto, a procedimenti non sospesi dalla normativa emergenziale sul Covid.

17. In caso di urgenza in questo periodo l'avvocato non potrebbe provvedere alla notifica via pec in proprio degli atti?

L'avvocato può sempre provvedere alla notifica in proprio degli atti via pec, previa autorizzazione del rispettivo ordine di appartenenza. Naturalmente alle condizioni e nei limiti previsti dalla L. 53/1994.

18. Il messo comunale poi essere anche di categoria inferiore a B3?

La categoria è la B, in cui si trovano varie posizioni economiche tra cui la B3 che è anche infracategoria (ex V^ q.f.). La risposta si trova nel contratto decentrato di ogni singolo ente, ma non vi è un ostacolo nelle declaratorie allegate al CCNL ad inquadrare un messo nella cat. B.

19. Il messo comunale è obbligato ad avere la firma digitale?

Considerato che il codice dell'amministrazione digitale prevede per il cittadino il diritto all'uso delle tecnologie (art. 3 D.Lgs. 82/2005), direi che l'unico modo per rispettare tale diritto nel caso in cui il cittadino abbia chiesto che le notifiche gli vengano effettuate solo in modalità telematica è che il messo sia dotato di firma digitale. Quindi sì.

20. In questo periodo l'ufficio notifiche è chiuso fino a data da destinarsi. Le richieste di notifica che pervengono verranno eseguite alla riapertura. Cosa succede per i termini di scadenza e riguardo alle responsabilità del messo per i ritardi?

Verificherei innanzitutto che tutte le notifiche siano effettivamente inerenti procedimenti sospesi ex art. 103 DL 18/2020 ed ex art. 37 DL 23/2020. Ciò posto, se l'ufficio è chiuso non vi è responsabilità di ritardo per i messi.

21. In caso di applicazione dell'art. 140 con conseguente deposito dell'atto presso la casa comunale, come si risolve il problema della chiusura in questo periodo degli sportelli al pubblico di molti uffici comunali e quindi l'impossibilità del destinatario di venire a ritirare l'atto?

In questa situazione, probabilmente non si può risolvere se non facendo una notifica postale ex art. 149 CPC in luogo della procedura ex art. 140 CPC.

22. Nel caso di una Provincia il limite territoriale per le notifiche è esteso a tutti i comuni che fanno parte della provincia? I messi notificatori possono essere di categoria B?

Sì per entrambe le domande (risposte già date sopra).

23. L'Inps di Varese ha inviato al Comune via pec una notifica da fare al rappresentante legale, qui residente, di una Società con sede a Varese e munita di pec regolarmente inserita nel portale INI-PEC. È legittimo rispondere ad INPS di procedere alla notifica via pec direttamente alla Società senza costringere me ad andare dal Legale rappresentante?

Nella situazione in cui siamo, credo che oltre ad essere legittimo sia estremamente opportuno. Va però verificato il motivo per il quale l'INPS chiede di eseguire questa notifica, prima di restituire gli atti.

24. Come notificare un atto di cancellazione per irreperibilità anagrafica ad un minore?

Il domicilio legale del minore corrisponde alla residenza della famiglia, perché lì ci sono i suoi rappresentanti legali. Si applicherà sempre l'art. 143 CPC con riferimento a tale ultima residenza.

25. Avere una propria pec personale può sostituire l'utilizzo della firma digitale? Riporto un caso un po' di lato; devo presentare una domanda di concorso tramite pec, se la presentassi senza la firma digitale e senza neanche la firma cartacea della domanda scansionata in pdf, sarebbe comunque valida la domanda di concorso?

No, deve essere quantomeno firmata nella versione scansionata (art. 65, c. 1, lett. c D.Lgs. 82/2005) e presentata unitamente al documento di identità.

26. In mancanza del messo comunale chi può notificare?

Solo il messo comunale ha competenza notificatoria generalizzata. Altri soggetti sono competenti solo nei limiti delle leggi che prevedono tale potestà (DPR 602/1973, art. 26; art. 201 Codice della Strada; art. 18 L. 689/1981; art. 12 L. 890/1982, entro i limiti ivi previsti).

27. Se non arriva la ricevuta di consegna può essere considerata notificata?

La ricevuta di consegna è la prova di un fatto giuridico (l'avvenuta notifica) e non elemento di tale fatto giuridico. Quindi, sì, ma ci sarà difficoltà nella prova.

28. Sono un tecnico del comune di Arese -MI- (lavori pubblici). è stato avviato il procedimento per il riscatto dei pali di illuminazione pubblica di Enel sole. è stata approvata la Delibera di CC per l'avvio del procedimento in data 5/3/2020 e secondo l'art.9 del DPR902/86 è necessaria la notifica, tramite ufficiale giudiziario, dell'atto, entro 30 giorni, quindi alla scadenza del 5/4/2020. Essendovi la problematica da parte ns di consegna del cartaceo all'ufficiale giudiziario, si pensa di provvedere alla trasmissione via PEC al comune di Roma dell'atto, richiedendo la notifica della Delibera alla società con sede a Roma. Cortesemente le chiedo innanzitutto se vi sia una proroga sulle scadenze delle notifiche, nel caso contrario se la nostra procedura è valida ai fini della notifica secondo il DPR902/86 e nel caso senza la firma del destinatario.

I procedimenti amministrativi sono sospesi ex art. 103 DL 109/2020 ed ex art. 37 DL 23/2020 e, come già precisato, se è sospeso il procedimento principale certamente – per principio giuridico consolidato (*accessorium sequitur principale*) – è sospeso anche il termine del subprocedimento. Non mi consta un motivo particolare di sospensione del procedimento in questione; ciò posto, se comunque si vuole procedere alla notifica per garantire una maggiore celerità del procedimento, il fatto che la notifica avvenga secondo le modalità straordinarie di cui all'art. 108 DL 18/2020 non inficia la validità della notifica (la mancanza della firma è sostituita da apposita dicitura del notificatore). Infine, provvederei ad una notifica via pec in via diretta, senza passare per i messi del Comune di Roma, che potrebbero rifiutarsi ex art. 10 L. 265/1999 qualora non constasse, nella richiesta di notifica, il vano tentativo di notifica in proprio.

29. I termini di notifica decorrono dal giorno in cui l'Ente ha ricevuto un atto (magari via pec) o dal giorno in cui l'atto viene registrato sul registro delle notifiche?

Ai sensi dell'art. 2, c. 6, L. 241/1990, i termini decorrono dal momento in cui l'ente riceve l'atto e non da altre registrazioni (come, per esempio, la registrazione di protocollo o sul registro delle notifiche). Tale disposizione ha carattere generale e non vi è motivo di non applicarla ai termini delle notifiche.

30. Ci sono state modifiche e dilazioni nei termini di notifica oppure i termini restano uguali a prima (30 giorni dal ricevimento o altro termine indicato dal soggetto che chiede la notifica?

Come già risposto più sopra, i termini dei procedimenti amministrativi sono sospesi ex art. 103 DL 109/2020 ed ex art. 37 DL 23/2020 e, come già precisato, se è sospeso il procedimento principale certamente – per principio giuridico consolidato (*accessorium sequitur principale*) – è sospeso anche il termine del subprocedimento; salve specifiche ed espresse disposizioni dei medesimi decreti legge.

31. Se l'ufficio è chiuso possiamo notificare per raccomandata con ricevuta di ritorno?

Non vedo ostacolo nel fatto che l'attività possa essere svolta "extra moenia", specialmente in un momento eccezionale come il presente.

32. Quali atti vanno notificati e quali vanno inviati con semplice pec o AR?

La risposta si rinviene in relazione ad ogni singolo procedimento. In generale, le sanzioni amministrative debbono essere notificate (ex L. 689/1981); gli atti dei tributi locali, ai sensi dell'art. 1, cc. 158 e ss. L. 296/2006, possono essere notificati con raccomandata a.r. La pec sostituisce sia la raccomandata che la pec.

33. Ho ricevuto delle notifiche da parte di enti esterni, da qualche settimana; io però non abito nel Comune dove lavoro e sono stata messa in smart working. Mi chiedo, quando dovrò fare tali notifiche? Quando rientrerò al lavoro fra varie settimane o devo rientrare urgentemente?

Dipende dalla scadenza degli atti; se le notifiche si riferiscono a procedimenti sospesi ex art. 103 DL 109/2020 ed ex art. 37 DL 23/2020, allora la notifica può essere rinviata. Diversamente, sarà un'attività indifferibilmente da svolgere in presenza, sempre che non possa essere effettuata via pec (se il destinatario è munito della stessa e gli è opponibile non si vedono ostacoli, anzi).

34. Il responsabile dell'ufficio edilizia privata può notificare via PEC un'ordinanza?

Dipende dall'ordinanza; se si tratta di un'ordinanza sanzionatoria da lui emessa, sì ex art. 14 e 18 L. 689/1981.

35. Notifica con pec a più destinatari di uno stesso atto. Sei persone hanno dichiarato di voler ricevere uno stesso atto (nello specifico, un decreto del nostro Ufficio Demanio e Patrimonio sulla cessione di un sedime stradale al Comune) al recapito pec di uno di loro. È possibile?

Sì; è un'ipotesi di applicazione dell'art. 141 CPC; in pratica tali soggetti hanno eletto domicilio speciale presso un soggetto; l'importante è che tale elezione di domicilio rispetti la forma scritta ex art. 47 Codice civile.

Le sanzioni e le procedure a salvaguardia delle misure volte a evitare la diffusione del Covid-19

Dott. Giuseppe Napolitano

Webinar 2-3 aprile 2020

1. ***Nel caso di contestazione alla guida di un veicolo, obbligato in solido diverso dal conducente, per le successive segnalazioni e/o comunicazione agli Enti preposti i 60 giorni decorrono dalla data di accertamento dell'illecito o dalla notifica all'obbligato in solido?***

Credo che la domanda si riferisca all'inoltro del "rapporto" di cui all'art. 17 della L.689/1981. A tal proposito, si ritiene che il termine per l'inoltro decorra dalla data di ricezione dell'ultima delle notifiche dovute dall'organo che ha accertato le violazioni.

2. ***Quali sono i termini e le modalità per l'adozione della misura accessorie e se può dare uno spunto sulle modalità di esecuzione della stessa?***

Va fatta attenzione a distinguere le sanzioni accessorie (di competenza di Prefetto, Presidente Giunta Regionale, Sindaco) dalle misure cautelari (di competenza degli organi di polizia procedenti). Le sanzioni accessorie si applicano, congiuntamente o disgiuntamente alle sanzioni pecuniarie con ordinanza di cui all'art. 18 della L.689/1981, entro 5 anni dall'accertamento della violazione.

3. ***Agente polizia locale sanziona violazione a DPCM con competenza, prefetto; l'eventuale rapporto art. 17 L.689/81 deve essere inviata al Prefetto, CORRETTO?***

Si conferma.

4. ***Secondo Lei un'attività di panificatore può vendere prodotti di pasticceria e/o rosticceria?***

Per la risposta si rinvia al seguente link: https://www.passiamo.it/quesito-i-laboratori-di-prodotti-dolciari-e-cioccolato-possono-produrre-i-dolci-pasquali-e-possono-essere-venduti/

5. ***In caso di uscita non giustificata il DPCM prevede la sola sanzione amministrativa, il presidente della Regione Campania ha emanato un'ordinanza che richiama il predetto DPCM ma prevede anche come sanzione accessoria la segnalazione all'asl per isolamento fiduciario per 14 giorni, sul verbale di accertamento applichiamo il DPCM e applichiamo la sanzione accessoria della regione o direttamente violazione dell'ordinanza regionale con proventi e scritti difensivi alla regione?***

Non si possono combinare due precetti per una sola sanzione. Se si ritiene sia speciale l'ordinanza regionale si applica solo quella, realizzando la misura integrativa della segnalazione all'ASL. Anche se si ritenesse che sia speciale la sanzione del DPCM, nulla vieterebbe di fare la segnalazione all'ASL che è materia esterna alla L.689/1981.

6. ***Il quesito è: dal punto divista operativo degli uffici di Polizia Locale non c'è alcun obbligo di sospendere le notificazioni degli atti o la redazione degli atti processuali, ma viene assegnato più tempo per farlo e, allo stesso tempo, gli utenti hanno più tempo per adempiere alle incombenze connesse con le sanzioni amministrative in cui sono incorsi. Ritiene, dott. Napolitano, che su questo argomento servirebbe maggior chiarezza che l'Esecutivo avrebbe potuto fare in sede di emanazione del D.L. 2020/18?***

La domanda tende a stimolare una risposta di ordine politico. Ad ogni buon conto, auspico che, con la Legge di conversione del DL 18/2020 possa essere disposta una norma più chiara ed univoca per regolare la materia di cui alla domanda.

7. ***Il periodo di sospensione è applicabile per tutti i procedimenti sanzionatori amministrativi avviati alla data del 10 marzo 2020 con l'accertamento o con la contestazione (o notificazione) della violazione all'obbligato? Restano quindi sospesi fino al 3 aprile 2020 (salvo successive proroghe derivanti dal persistere della condizione emergenziale) se i termini per il loro adempimento non era già scaduto il 10 marzo 2020?***

Si conferma.

8. ***In caso vi siano due persone di due distinti nuclei famigliari su di un veicolo che si stanno recando a fare la spesa come mi debbo comportare? Sanzione per il solo passeggero?***

Per una risposta precisa dovrei avere maggiori dettagli (anche di tipo territoriale) comunque, di massima, entrambi concorrono nell'illecito, quindi dovrebbe trovare applicazione l'articolo 5 della L.689/1981.

9. ***La questione riferita all'art. 202 cds come si concilia con la gestione del procedimento di accertamento e irrogazione della sanzione? O è solo riferita al mero PMR?***

Si concilia male, ma pur si concilia. Si rinvia per i dettagli al materiale didattico che chiarisce diffusamente questi aspetti.

10. L'ordinanza "contingibile e urgente" del Sindaco ai sensi dell'art. 3 co. 2 va previamente inviata a Prefetto e Giunta Regionale prima dell'adozione?

Nulla dispone in proposito la norma, ma è mia personale opinione che –per il principio di leale collaborazione e sussidiarietà- la comunicazione preventiva vada fatta.

11. Le persone in quarantena per contatto famigliare con ammalato può accedere alle aree esterne della propria abitazione? Se si anche se aree comuni ad altri condomini? E ad esempio nella rampa box?

Il principio di precauzione imporrebbe una risposta volta a suggerire che ci si trovi al cospetto di una condotta illecita. Il buon senso e la concreta potenziale interazione con terzi sono, tuttavia, le cose da mettere avanti a tutto, nella valutazione del caso concreto.

12. Violazione commessa il 24 marzo, non trasmessa in procura, il 26 redigiamo verbale amministrativo con riferimento al DPCM del 8 marzo e in aggiunta l'ordinanza della regione Lombardia n 514. il rapporto va al prefetto o al presidente della Regione?

Occorre sempre scegliere, in base alla specialità del precetto, una sola strada sanzionatoria (salvo che si ritenga operante il concorso omogeneo di precetti dal raggio diverso). Per la sequenza diacronica descritta, non c'è una risposta esatta in assoluto. Forse si potrebbe procedere come da ipotesi recata dalla domanda (avendo operato le scelte di specialità del caso), comunque informando della scelta la Procura.

13. Ma la notifica a mezzo posta è dunque ammessa? se sì come si fa a scorporare le spese di notifica dalla sanzione dato che quest'ultima deve essere versata su c/c della Tesoreria Centrale mentre le spese di notifica sono a carico dell'Ente accertatore?

La questione è identica a tutti i casi in cui (nella estesa casistica che viene da lontanissimo) la polizia locale accerta violazioni relative a sanzioni di irrogazione statale (es.: assegni). Ci sono vari metodi; anche quello di chiedere due versamenti separati su conti diversi.

14. La decorrenza della sanzione accessoria della sospensione da 5 a 30 giorni per attività svolte in violazione del D.P.C.M., sarà efficace una volta venuti meno gli obblighi di chiusura sopracitati? Applicare il provvedimento di sospensione in pendenza di un obbligo di chiusura "generalizzato" per tutte le attività non è conflittuale e contraddittorio?

Per la prima domanda si rinvia al materiale didattico. Per la seconda si invita a fare attenzione al fatto che il provvedimento cautelare di chiusura può essere anche relativo al mancato rispetto del "modus" nell'esercizio di attività consentite.

15. Per come è stato scritto l'art. 3, non potendo Presidenti di Regione o sindaci emanare Ordinanze eccedenti limitazioni di codesto Decreto, per quali violazioni si potrebbero usate le Ordinanze invece del Decreto?

Ad avviso di chi scrive, non ci sono modi legittimi per aggirare le limitazioni poste, al potere di ordinanza, dal DL 19/2020.

16. La lettura dell'art. 1 lett. a e b, a mio parere pone ambiguità nell'accertamento delle violazioni; la persona che esce sola, non usufruisce di strade urbane o altri luoghi citati dalla lettera b, sembra non abbia bisogno di esigenze lavorative, salute o necessità (sentieri boschivi o zona rurale); cosa ne pensa?

Concentratevi sui precetti dei DPCM o delle Ordinanze, piuttosto che sugli ambiti di applicazione dei predetti provvedimenti. Sono i contenuti dei DPCM e delle Ordinanze che vanno applicati.

17. Durante i controlli ritiriamo le autocertificazioni e contestiamo verbalmente per mancanza bollettario. È corretto allegare l'autocertificazione al verbale, visto che in molti casi sono vere e proprie "confessioni"?

Personalmente propendo per la contestazione immediata della violazione. Comprendo che possono sussistere casi di sua impossibilità (che vanno motivati per verità e non per formule preconfezionate); in questi casi una contestazione informale ed orale può preludere ad una notifica successiva che richiami anche la predetta “contestazione informale”. Non allegherei documenti al verbale, ma darei atto del fatto che all’accertamento del fatto, oltre alla personale rilevazione dell’agente concorre anche il documento ritirato che presenta elementi probatori utili a ritenere che l’autore del fatto fosse ampiamente consapevole di violare le disposizioni di cui…..

18. Come Lei ben sa la modulistica, farla in proprio è sempre un'impresa, non si potrebbe unificare almeno in questo periodo?

Non ho mai creduto nel valore salvifico della modulistica. Credo nella competenza degli operatori. Un comune modello generico, magari adattato per il PMR, basta e avanza a chi conosce bene i precetti da applicare. In mancanza di meglio, anche i modelli diffusi con la circolare ministeriale indicata nel materiale didattico vanno benissimo.

19. Visto che un'ordinanza di divieto di assembramento emanata dal Sindaco, è stata prorogata sino al 13 aprile. La sanzione è da riservare nell'art. 7bis del dlgs 267/2000 oppure nell'art. 4 del DL 19/2020?

Le sanzioni amministrative per la prevenzione della diffusione del COVID 19 sono solo quelle previste dall’articolo 4.

20. Con quali sanzioni amministrative si può corredare la parte sanzionatoria di un'ordinanza sindacale di proroga della chiusura di un mercato settimanale o di una piazza?

Si conferma che le sanzioni amministrative per la prevenzione della diffusione del COVID 19 sono solo quelle previste dall'articolo 4.

21. Chiedo cortesemente se può essere meglio definito il concetto di assembramento; nell'ordinanza 514 di Regione di Lombardia veniva sanzionato "l'assembramento di più di 2 persone" mentre i DPCM parla genericamente di divieto di assembramento

Recita il vocabolario Treccani: *"assembraménto s. m. [der. di assembrare1]. – 1. Riunione occasionale di persone all'aperto per dimostrazioni o altro"*. Se si assembrano 3 persone, scatta la punizione, individualmente per ciascuna di esse, a patto che si dimostri che tra esse corra la volontà di realizzare una "riunione occasionale". Dubito che, dopo il D.L. 19/2020 possa ancora applicarsi la sanzione a tal fine prevista dalla menzionata ordinanza.

22. Che sanzione si può applicare a due persone sedute fianco a fianco su una panchina della pubblica piazza?

Rispondo alla domanda con una domanda: è lecito che anche una persona da sola stia seduto su una panchina di una pubblica piazza a far niente o a prendere il sole? Bene, quel che vale per uno, vale per due.

Quesiti

Costi aggiuntivi relativi a progettazione e coordinamento degli interventi di assistenza educativa a distanza

Quesito

La Cooperativa che svolge, in appalto, il servizio di assistenza educativa scolastica per l'a.s. in corso e che ha comunicato la disponibilità a svolgere interventi a distanza (in base ad un progetto scolastico) per il periodo di sospensione delle lezioni scolastiche per emergenza sanitaria, richiede il riconoscimento di costi aggiuntivi relativi a progettazione e coordinamento degli interventi di assistenza educativa a distanza. Specifico che il Capitolato d'appalto in corso non prevede alcun compenso per il coordinamento locale e la supervisione pedagogica - che pure sono servizi previsti e regolarmente svolti - , intendendo la remunerazione di questi già compresa nel compenso orario degli educatori che svolgono l'assistenza educativa. La Cooperativa - sostenendo che l'attivazione degli interventi a distanza comporta un carico di lavoro aggiuntivo non preventivato e non preventivabile in sede di gara, chiede un compenso forfettario per ogni caso attivato, mantenendo inalterato il costo orario delle prestazioni degli educatori. Visto l'Art. 48 del DL 18/2020, che prevede che le PA impieghino per detti interventi i medesimi operatori e i fondi ordinari, con la presente si chiede se il Comune può farsi carico di questi compensi aggiuntivi, non previsti dal Capitolato e dal contratto in essere, una volta appurata la costruzione o giustificazione della somma richiesta e utilizzando le risorse già impegnate, senza incorrere in un danno erariale, non essendo appunto previsti dal contratto in essere.

Risposta

L'avanzato quesito afferisce, nelle sue linee generali, ad una problematica di spiccata attualità: la gestione dei contratti in essere nel periodo dell'attuale emergenza epidemiologica. In relazione a siffatta problematica, il Legislatore emergenziale è già intervenuto, seppur con una disposizione normativa di carattere settoriale, afferente invero la concreta fattispecie in esame. Ad ogni modo, procediamo con ordine e puntualizziamo gli elementi, fattuali e giuridici, sottesi alla concreta fattispecie:

- Il Comune gestisce il servizio di assistenza educativa scolastica, relativo all'anno scolastico 2019-2020, mediante affidamento di appalto ad una cooperativa.
- La Cooperativa ha comunicato che è disponibile ad effettuare "interventi a distanza", durante l'attuale periodo di sospensione delle ordinarie lezioni, ma esige il pagamento di "*costi aggiuntivi relativi a progettazione e coordinamento degli interventi di*

assistenza educativa a distanza". La Cooperativa giustifica siffatti "costi aggiuntivi", argomentando che l'attivazione degli interventi a distanza comporta un carico di lavoro aggiuntivo non preventivato e non preventivabile in sede di gara. Precisamente, la cooperativa chiede un compenso forfettario per ogni caso attivato, mantenendo inalterato il costo orario delle prestazioni degli educatori.

- Il Comune evidenzia che il Capitolato Speciale di Appalto non prevede alcun compenso autonomo per il coordinamento locale e la supervisione pedagogica.

Orbene, alla luce dell'accennata normativa emergenziale, il Comune chiede se possano essere riconosciuti i richiesti *"costi aggiuntivi"*.

Prima di illustrare la normativa emergenziale, occorre effettuare un breve, ma doveroso cenno, in materia di disciplina civilistica relativa alle ipotesi di impossibilità sopravvenuta della prestazione. Allora, l'articolo 1218 del codice civile, che rappresenta la norma cardine in materia di responsabilità contrattuale, dispone che *"Il debitore che non esegue esattamente la prestazione dovuta è tenuto al risarcimento del danno, se non prova che l'inadempimento o il ritardo è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a lui non imputabile"*. Aggiunge, poi, l'articolo 1256, comma 1°, sempre del codice civile, che *"L'obbligazione si estingue quando, per una causa non imputabile al debitore, la prestazione diventa impossibile"*. Ancora, nei contratti a prestazioni corrispettive (quale il contratto di appalto), occorre, altresì, fare riferimento all'articolo 1463 del codice civile, il quale stabilisce che *"Nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione, e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito"*. Quindi, applicando le tre disposizioni civilistiche ora illustrate, ne deriva che: se la prestazione (fornire assistenza educativa scolastica in loco) è divenuta impossibile per causa di forza maggiore (ovviamente, l'emergenza epidemiologica in corso costituisce causa di forza maggiore), la controprestazione (pagamento del corrispettivo da parte del Comune) non è più dovuta. In buona sostanza, la forza maggiore rompe il vincolo sinallagmatico, esistente fra le due prestazioni, le quali diventano parimenti inesigibili.

A questi principi civilistici, introduce una rilevante deroga l'articolo 48 del decreto legge n. 18/2020 (cd. decreto "cura-Italia), il quale, sebbene non brilli per eccessiva chiarezza, merita una riflessione perché rappresenta un tentativo di gestire con ragionevolezza la situazione di emergenza determinatasi con il COVID 19. Ed ecco cosa letteralmente dispone l'articolo 48 ("Prestazioni individuali domiciliari")

1. *Durante la sospensione dei* ***servizi educativi e scolastici****, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, disposta con i provvedimenti adottati ai sensi dell'art. 3 c. 1 del D.L. del 23 febbraio 2020 n. 6, e durante la sospensione delle attività sociosanitarie e socioassistenziali nei centri diurni per anziani e per persone con disabilità, laddove disposta con ordinanze regionali o altri provvedimenti, considerata l'emergenza di protezione civile e il conseguente stato di necessità, le pubbliche amministrazioni forniscono, avvalendosi del personale disponibile, già impiegato in tali servizi, dipendente da soggetti privati che operano in convenzione, concessione o appalto,* ***prestazioni*** *in forme individuali domiciliari o* ***a distanza*** *o resi nel rispetto delle direttive sanitarie negli stessi luoghi ove si svolgono normalmente i servizi senza ricreare aggregazione. Tali servizi si possono svolgere secondo priorità individuate*

dall'amministrazione competente, tramite coprogettazioni con gli enti gestori, impiegando i medesimi operatori ed i fondi ordinari destinati a tale finalità, alle stesse condizioni assicurative sinora previsti, anche in deroga a eventuali clausole contrattuali, convenzionali, concessorie, adottando specifici protocolli che definiscano tutte le misure necessarie per assicurare la massima tutela della salute di operatori ed utenti.

2. *Durante la sospensione dei servizi educativi e scolastici e dei servizi sociosanitari e socioassistenziali di cui al comma 1 del presente articolo, le pubbliche amministrazioni sono autorizzate al pagamento dei gestori privati dei suddetti servizi per il periodo della sospensione, sulla base di quanto iscritto nel bilancio preventivo. **Le prestazioni convertite in altra forma**, previo accordo tra le parti secondo le modalità indicate al comma 1 del presente articolo, saranno retribuite ai gestori con quota parte dell'importo dovuto per l'erogazione del servizio secondo le modalità attuate precedentemente alla sospensione e subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi. Sarà inoltre corrisposta un'**ulteriore quota** che, sommata alla precedente, darà luogo, in favore dei soggetti cui è affidato il servizio, ad una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto, al netto delle eventuali minori entrate connesse alla diversa modalità di effettuazione del servizio stesso. La corresponsione della seconda quota, sarà corrisposta previa verifica dell'effettivo mantenimento, ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, delle strutture attualmente interdette, tramite il personale a ciò preposto, fermo restando che le stesse dovranno risultare immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti, con particolare riferimento a quelle emanate ai fini del contenimento del contagio da Covid-19, all'atto della ripresa della normale attività*.
3. *I pagamenti di cui al comma 2 comportano la cessazione dei trattamenti del fondo di integrazione salariale e di cassa integrazione in deroga laddove riconosciuti per la sospensione dei servizi educativi per l'infanzia di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, e dei servizi degli educatori nella scuola primaria, o di servizi sociosanitari e socioassistenziali resi in convenzione, nell'ambito dei provvedimenti assunti in attuazione del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6 e con ordinanze regionali o altri provvedimenti che dispongano la sospensione dei centri diurni per anziani e persone con disabilità*.

Cerchiamo di interpretare gli illustrati tre commi dell'articolo 48:

- L'articolo 48 fa riferimento ai servizi educativi e scolastici, di cui all'articolo 2 del D.Lgs 13 aprile 2017 n.65 ed alle attività sociosanitarie e socioassistenziali nei centri diurni per anziani e per persone con disabilità. L'articolo 48 ricomprende, dunque, pienamente la nostra concreta fattispecie.
- Si tratta di servizi importanti e delicati, che interessano una gran parte della popolazione. Servizi compresi nell'Allegato IX al Codice dei contratti pubblici e dunque regolati dagli articoli 142 e 143 del medesimo. Tuttavia, siffatta disposizione costituisce deroga anche al Codice.
- Il 1° comma prende atto che i **servizi educativi e scolastici** e le attività sociosanitarie e socioassistenziali nei centri diurni per anziani e per persone con disabilità sono sospese in virtù dell'emergenza sanitaria, che stiamo vivendo. Tuttavia, la situazione emergenziale non implica un completo arresto delle indicate prestazioni di servizi.

Proprio perché c'è un'emergenza di protezione civile, con il conseguente stato di necessità, le pubbliche Amministrazioni forniscono, avvalendosi del personale disponibile, già impiegato in tali servizi, dipendente da soggetti privati che operano in convenzione, concessione o appalto, **prestazioni** in forme individuali domiciliari o **a distanza** o resi nel rispetto delle direttive sanitarie negli stessi luoghi, ove si svolgono normalmente i servizi, senza ricreare aggregazione. In buona sostanza, le pubbliche Amministrazioni sono invitate a "variare" le modalità di erogazione dei servizi, utilizzando il personale già impiegato negli stessi. Poiché non sono possibili le modalità "tradizionali", viene chiesto uno sforzo progettuale che ridefinisca le prestazioni da erogare agli utenti. Si noti, al riguardo, come il personale individuato per tale finalità sia "tutto" il personale dipendente da soggetti privati, sia che si operi in regime di convenzione, concessione o appalto.

- Alla base di siffatte prestazioni sostitutive a distanza, deve sussistere un accordo fra il Comune ed il soggetto gestore: una coprogettazione, come indicato nella disposizione normativa. Una progettazione condivisa, prevedente l'impiego dei medesimi operatori e dei fondi, ordinariamente già destinati alle finalità scolastico-educative in questione.
- Veniamo ora, al profilo dei pagamenti, cioè al comma 2°. In buona sostanza, a seguito di "coprogettazione", devono essere individuate modalità di prestazioni, del medesimo servizio, rese però "*a distanza*". In tal caso, abbiamo due distinte quote di corrispettivo. Precisamente:
    a) **Quota parte dell'importo originariamente dovuto**, diretta a remunerare le "*prestazioni convertite in altra forma*", cioè le originarie prestazioni (educativo-assistenziali) rese ora "a distanza". Ovviamente, previa verifica dell'effettivo svolgimento di tali nuove tipologie di servizio.
    b) **Ulteriore quota**, correlata alle rimanenti prestazioni. Siffatta seconda quota può essere corrisposta (in favore della cooperativa), previa verifica positiva dell'effettivo mantenimento, ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, delle strutture attualmente interdette, tramite il personale a ciò preposto.

Dunque, il **totale corrisposto**, nella somma tra le due quote parti (a+b), deve dar luogo, in favore dei soggetti cui è affidato il servizio, ad una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto nel bilancio dell'ente, al netto delle eventuali minori entrate connesse alla diversa modalità di effettuazione del servizio stesso. Quindi, l'Ente gestore, la cooperativa, può al massimo ottenere l'identico corrispettivo originariamente previsto.

Orbene, alla luce di quanto ora illustrato, la richiesta della cooperativa, volta ad ottenere il riconoscimento di presunti "*costi aggiuntivi relativi a progettazione e coordinamento degli interventi di assistenza educativa a distanza*", non può essere accolta. Infatti, occorre osservare che:

1. La progettazione ed il coordinamento degli interventi effettuati a distanza rientra nelle prestazioni sostitutive medesime e da diritto, fra l'altro, solo alla prima quota ("a").
2. L'ulteriore quota "b" potrà essere erogata solo previa verifica positiva dell'effettivo mantenimento, ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, delle strutture attualmente interdette, tramite il personale a ciò preposto

La normativa emergenziale non prevede, in alcun modo, l'erogazione di corrispettivi aggiuntivi.

Costi aggiuntivi relativi a progettazione e coordinamento degli interventi di assistenza educativa a distanza – ulteriori chiarimenti

Quesito

Ho già chiesto ed ottenuto un Vs parere riguardo alla possibilità di riconoscere alla cooperativa affidataria del servizio di assistenza educativa scolastica una quota, aggiuntiva rispetto a quanto previsto dal capitolato e dal contratto in essere, per il servizio di progettazione e coordinamento del servizio di assistenza educativa a distanza. Il Vostro parere conclude che non è possibile riconoscere una quota aggiuntiva per questa finalità. Grazie anche al supporto del Vs parere abbiamo convinto la Cooperativa che la loro richiesta non era accoglibile.

La cooperativa però sostiene che il Comune, oltre a corrispondere il compenso per le ore di assistenza educativa a distanza, che saranno fatturate con prezzo pari a quello stabilito dall'appalto, "non potendosi dare luogo all'integrale erogazione del monte ore preventivato in ragione delle limitazioni disposte dalle Autorità, dovrà riconoscere alla ditta *una ulteriore quota che sommata alla precedente darà luogo a una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto*" (credo che intendano il monte ore settimanale previsto nel progetto di servizio dell'anno scolastico in corso).

Considerato che questa garanzia non è prevista dal contratto in essere, ossia il contratto prevede di riconoscere solo le ore effettivamente svolte, anche quando a causa di chiusure delle scuole (ad esempio in occasione delle consultazioni elettorali), per festività, assenze degli alunni o altri casi, il numero di ore effettivamente svolte è inferiore al monte ore settimanale massimo previsto, sono a chiedere se la interpretazione del comma riguardante la *seconda quota,* come proposta dalla Cooperativa, è accoglibile. Specifico che la cooperativa non gestisce alcuna struttura per conto del Comune.

Risposta

Nel parere precedentemente reso, si poneva in chiara evidenza il fatto che l'articolo 48 del decreto legge n. 18/2020, in corso di imminente conversione in legge, costituisce una disposizione normativa di carattere eccezionale, che deroga non solo ai normali principi civilistici in materia, ma anche alla disciplina del Codice dei contratti pubblici (D.Lgs n. 50/2016).

Infatti, applicando la disciplina civilistica, rectius le tre principali disposizioni civilistiche in materia (artt. 1218, 1256, 1463), ne deriverebbe che: se la prestazione (servizio di assistenza

educativa scolastica) è divenuta impossibile per causa di forza maggiore (chiusura delle scuole > ovviamente, l'emergenza epidemiologica in corso costituisce causa di forza maggiore), la controprestazione (pagamento del corrispettivo da parte del Comune) non è più dovuta. In buona sostanza, la forza maggiore rompe il vincolo sinallagmatico, esistente fra le due prestazioni, le quali diventano parimenti inesigibili: l'operatore economico non può garantire il servizio > il Comune non paga il corrispettivo.

Se si applicasse la disciplina del Codice dei contratti, l'esito finale non sarebbe diverso, a meno che la stazione appaltante, il Comune, non esercitasse il potere discrezionale di concedere la sospensione dell'esecuzione del contratto, ai sensi dell'articolo 107 del D.Lgs n. 50/2016.

In luogo dell'applicazione dei principi civilistici e della disciplina del Codice dei contratti pubblici, il citato articolo 48 introduce una regolamentazione speciale, che deroga ad entrambe le indicate fonti normative.

Quindi, occorre partire da un assunto fondamentale: per i servizi educativi e scolastici, nel cui ambito generale rientra il "nostro" servizio di assistenza educativa scolastica, vige una disciplina speciale, ancorata a precisi presupposti applicativi.

Orbene, il Comune chiede di sapere se una puntuale richiesta della cooperativa, ente gestore del servizio, sia corretta. La cooperativa afferma e chiede: ***il Comune****, oltre a corrispondere il compenso per le ore di assistenza educativa a distanza, che saranno fatturate con prezzo pari a quello stabilito dall'appalto, "non potendosi dare luogo all'integrale erogazione del monte ore preventivato in ragione delle limitazioni disposte dalle Autorità,* ***dovrà riconoscere alla ditta*** *una ulteriore quota che sommata alla precedente darà luogo a una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto" (credo che intendano il monte ore settimanale previsto nel progetto di servizio dell'anno scolastico in corso).* In altri termini, la cooperativa chiede la corresponsione di *una ulteriore quota che sommata alla precedente darà luogo a una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto.*

La richiesta della cooperativa deve essere esaminata alla luce dei seguenti presupposti.

L'articolo 48, al 2° comma, stabilisce che: "*Sarà inoltre corrisposta un'**ulteriore quota** che, sommata alla precedente, darà luogo, in favore dei soggetti cui è affidato il servizio, ad una corresponsione complessiva di entità pari all'importo già previsto, al netto delle eventuali minori entrate connesse alla diversa modalità di effettuazione del servizio stesso. La corresponsione della seconda quota, sarà corrisposta previa verifica dell'effettivo mantenimento, ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, delle strutture attualmente interdette, tramite il personale a ciò preposto, fermo restando che le stesse dovranno risultare immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti, con particolare riferimento a quelle emanate ai fini del contenimento del contagio da Covid-19, all'atto della ripresa della normale attività*.

Quindi, alla cooperativa spetta (oltre il compenso per le ore di assistenza educativa a distanza, da fatturare e pagare come da contratto), anche l'indicata "ulteriore quota", la quale potrà essere erogata solo previa verifica positiva dell'effettivo mantenimento, ad esclusiva cura degli affidatari di tali attività, delle strutture attualmente interdette, tramite il personale a ciò preposto. Al riguardo, l'ANCI, nella nota di lettura dell'articolo espressamente afferma: "*Una "seconda quota parte", dello stesso importo, può essere corrisposta per il mantenimento delle*

strutture, affinché esse risultino immediatamente disponibili e in regola con tutte le disposizioni vigenti, all'atto della ripresa della normale attività. Anche in questo caso, la corresponsione avviene previa verifica dell'effettivo svolgimento delle prestazioni.

In conclusione, occorre verificare se il servizio in questione (assistenza educativa scolastica) viene (rectius: veniva) effettuato presso l'edificio scolastico oppure presso altre "strutture" gestite dalla cooperativa. La seconda quota spetterà solo nel secondo caso.

Assunzioni nel periodo di emergenza Covid-19

Quesito

L'Amministrazione comunale presenterà in Consiglio il Bilancio 2020-2022, settimana prossima. Il fabbisogno del personale per lo stesso triennio è già stato deliberato dalla Giunta nel mese corrente e ha avuto il parere positivo del Collegio dei Revisori. Avendo necessità di provvedere ad alcune assunzioni e volendo procedere con le attuali regole in materia di assunzione (quindi prima della fatidica data del 20.4.2020), chiedevo:

Durante questo periodo di emergenza COVID-19, posso assumere il personale prima della data del 20.4.2020, ma come posso ovviare alla necessità di non lasciarlo in ufficio? Posso disporlo in ferie subito dopo? Deve lavorare almeno un giorno? Lasciarlo a casa con il "lavoro agile" mi sembra un'eventualità molto discutibile non avendo ancora una preparazione e fare formazione giornaliera a casa mi sembra una possibilità poco praticabile.

Risposta

Con riferimento al quesito, si premette che non pare così certo che, in questa straordinaria fase emergenziale, il fatidico termine del 20 aprile, per l'entrata in vigore del decreto attuativo dell'art. 33, comma 2, del D.L. n. 34/2019, venga rispettato.

Ad ogni buon conto, si ritiene invece che la modalità del lavoro agile sia quella preferibile, anche con riguardo al personale neoassunto, viste le rigide ed eccezionali prescrizioni dell'art. 87 del D.L. n. 18/2020.

Si ricorda che, in tal senso, si è già espresso il Dipartimento della funzione pubblica, nelle faq disponibili al link: http://www.funzionepubblica.gov.it/lavoro-agile-e-covid-19/faq e la cosa ha trovato conferma anche nella Circolare n. 2/2020 del Ministro per la pubblica amministrazione, laddove si sostiene testualmente: "*Si ritiene utile precisare che - nell'ipotesi di assunzione di nuovo personale - il periodo di prova non è incompatibile con la modalità del lavoro agile. Ai fini del compimento del periodo di prova, infatti, si tiene conto del servizio effettivamente prestato. Il principio è desumibile anche dalle previsioni dell'articolo 14 della legge n. 124 del 2015 secondo cui le amministrazioni garantiscono che i dipendenti in smart working non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera.*

È altresì possibile - anzi è auspicabile che le amministrazioni si attivino in tal senso - promuovere percorsi informativi e formativi in modalità agile che non escludano i lavoratori dal contesto lavorativo e dai processi di gestione dell'emergenza, soprattutto con riferimento a figure

professionali la cui attività potrebbe essere difficilmente esercitata in modalità agile e per le quali l'attuale situazione potrebbe costituire un momento utile di qualificazione e aggiornamento professionale.".

Oltre a ciò, nel rispetto delle procedure semplificate indicate dal legislatore e dal Ministero, sarebbe sicuramente possibile garantire alle figure neoassunte percorsi di affiancamento, anche mediante collegamenti telematici, che consentano a tali dipendenti di sviluppare ulteriormente le competenze possedute, integrandole con la concreta esperienza di colleghi già dipendenti dell'Ente.

Tale soluzione pare indubbiamente più corretta e proficua dell'eventuale utilizzo delle ferie maturande dagli interessati.

Si ritiene che anche la presa di servizio possa avvenire non necessariamente in presenza, ma mediante apposito collegamento telematico con gli interessati e che pure il contratto individuale possa essere sottoscritto da remoto (nel caso in cui i dipendenti neoassunti dispongano di una propria firma digitale)."

Esenzione dal servizio a seguito di emergenza Covid-19

Quesito

A seguito dell'attuale emergenza sanitaria, la presente Amministrazione ha attivato da subito la modalità di lavoro agile anche in forma "leggera", cercando di riorganizzare tutte le attività compatibili con lo strumento del lavoro "da casa", ciò al fine, da un lato di favorire l'erogazione di servizi, il prosieguo delle attività amministrative, il rispetto di scadenze e degli adempimenti, e dall'altro consentire nella maggior e miglior sicurezza possibile ai lavoratori, di svolgere la propria attività.

Sono stati applicati tutti gli istituti previsti a coloro che non potevano assicurare la prestazione in smart working o tramite rotazione con presenza in sede: ovvero utilizzo ferie 2019, banca ore, congedi, etc.

Per alcuni lavoratori però è stato praticamente impossibile, per la natura precipua delle loro prestazioni, il lavoro agile: in particolare ci riferiamo al personale di portierato e pulizia scuola infanzia ed all'addetto biblioteca.

Per loro, oltre al ricorso a ferie pregresse e parte utilizzo ferie 2020 fino ad ora maturate, al momento non è possibile trovare altri istituti: si chiede se sono da porre in sospensione oppure "a zero ore" e quindi le ore non prestate costituiranno banca ore da spendere a favore dei servizi anche non precipui al proprio incarico specifico (ad esempio pulizie di spazi non scolastici/attività non strettamente legate alla biblioteca)?

L'Ente poi avendo in essere la scuola dell'infanzia comunale gestita in economia, ha tre educatrici per le quali (stante che le stesse hanno dichiarato di non avere materiale informatico né rete internet personale e non avendo voluto attivarla nonostante la possibilità di un rimborso alle spese) il lavoro da casa è limitato a contatti telefonici con i bimbi, formazione a distanza via telefono e poco altro e quindi parte dell'orario viene coperto con ferie 2019, utilizzo banca ore e ferie 2020.

Si chiede se è possibile disporre che tale personale educativo si rechi presso la scuola ed ognuno nella propria aula, utilizzi i supporti forniti dall'Ente per attività lavorativa più completa; e ancora l'indennità d'aula/personale educativo è corretto che non venga riconosciuta visto che dal 26 febbraio non si recano a scuola per svolgere attività in classe?

Risposta

Rispetto al primo quesito, si ritiene opportuno ricordare che il terzo comma dell'art. 87 del D.L. n. 18/2020 stabilisce (si riporta la versione modificata dal Senato, in sede di conversione, ora all'esame della Camera): "*Qualora non sia possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata di cui al comma 1, lettera b), e per i periodi di assenza dal servizio dei dipendenti delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, imposti dai provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19, adottati nella vigenza dell'articolo 3, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 marzo 2020, n. 13, e dell'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva. Esperite tali possibilità le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio.*".

Pertanto, le amministrazioni, prima di esentare i dipendenti dal servizio, debbono verificare la possibilità di applicazione di tutti gli istituti contrattuali all'uopo utilizzabili. Tra questi, si ritiene possano certamente rientrare le disposizioni dell'art. 25 del CCNL del 21.05.2018, concernete l'orario di lavoro multiperiodale. A tal fine, l'amministrazione dovrà valutare la possibilità di traslare anche parte delle prestazioni lavorative in periodi successivi, a compensazione del minor carico di lavoro attuale. Ciò potrà aver luogo anche richiedendo agli interessati lo svolgimento di attività diverse (o in ambiti diversi) rispetto a quelle ordinariamente espletate, pur nel rispetto della vigente disciplina delle mansioni (esigibilità delle mansioni proprie della categoria di appartenenza del lavoratore, secondo il principio della c.d. "equivalenza formale", più volte enunciato dalla giurisprudenza del lavoro, valevole per il rapporto di pubblico impiego).

Quanto sopra detto, si ritiene, potrebbe valere anche per l'eventuale slittamento del calendario scolastico del personale della scuola d'infanzia, se ritenuto utile in favore delle famiglie. Ad ogni buon conto, si ritiene che i dipendenti interessati non possano rifiutarsi di utilizzare la strumentazione messa a disposizione dell'ente (o i cui costi potessero essere rimborsati) per svolgere il via telematica la propria attività, tenuto conto che tale modalità risulterebbe sicuramente più efficace, utile (ed anche piacevole) per i bambini coinvolti in questa situazione di particolare disagio. Questa opportunità dello svolgimento dell'attività dalla propria abitazione, tra l'altro, risulterebbe indubbiamente preferibile, rispetto all'eventuale richiesta di espletarla nei locali della scuola (seppure in condizioni di distanziamento sociale), perché permarrebbe comunque il rischio personale e collettivo derivante dai relativi spostamenti dalla propria residenza di ciascun operatore.

Rispetto all'ultima questione, relativa al riconoscimento dei compensi accessori che presuppongono il concreto espletamento dell'attività lavorativa, si rileva che, la norma citata, prevede testualmente: "*Il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista.*". Sul tema, anche il Ministro per la pubblica amministrazione, con la circolare n. 2/2020, ha, testualmente, precisato: *"...è possibile prevedere, come extrema ratio e pur sempre in casi puntuali, di esentare il personale dipendente, con equiparazione del periodo di esenzione*

al servizio prestato a tutti gli effetti di legge e, quindi, senza ripercussioni sulla loro retribuzione e senza che l'istituto incida negativamente ai fini della valutazione e dell'erogazione del trattamento accessorio.". Affermazioni così perentorie inducono a supporre che, anche in tali periodi di esenzione (oltreché, ovviamente, nel caso di svolgimento dell'attività in *smart working*), il dipendente non possa subire decurtazioni della retribuzione, pur precisando, inevitabilmente, che la competenza alla formulazione di un orientamento definitivo in materia, non possa che essere posta in capo all'Aran o, comunque, ad altro soggetto istituzionale (Ministro per la pubblica amministrazione, Dipartimento della funzione pubblica).

Misure straordinarie urgenti per il contrasto e il contenimento dell'emergenza epidemiologica da Covid-19. Svolgimento di controlli di Polizia, con pattuglie dedicate, finalizzati a limitare gli spostamenti delle persone fisiche secondo le vigenti disposizioni, nonché al controllo degli esercizi commerciali. Attività svolte in regime straordinario dal Servizio di Polizia Locale

Quesito

Premesso che per l'anno 2020, le risorse destinate al finanziamento delle prestazioni di lavoro straordinario del personale della Polizia Locale dei Comuni per le esigenze conseguenti ai Provvedimenti di contenimento del fenomeno epidemiologico da COVID-19, e limitatamente alla durata dell'efficacia delle disposizioni attuative adottate ai sensi dell'art.3, 1° comma, del D.L. n. 6/2020, con DPCM 9 marzo 2020 "non sono soggette ai limiti del trattamento accessorio" previsti dall'art.23, II comma, del D.Lgs. n. 75/2017 (fermo restando il rispetto dell'equilibrio di bilancio), con la presente si chiede, se il compenso per le ore di lavoro svolte in regime di "lavoro straordinario" dal personale di Polizia Locale dipendente della scrivente Pubblica Amministrazione nelle specifiche attività in oggetto indicate, può essere erogato anche al Responsabile del Servizio di Polizia Local, titolare di Posizione Organizzativa, in analogia al compenso per lavoro straordinario "elettorale" corrisposto "a consuntivo" (così come anche la retribuzione di risultato) ex art.39, II comma, del CCNL del Comparto del personale delle Regioni e delle Autonomie Locali sottoscritto in data 14 settembre 2020.

Risposta

Si premette che il secondo comma dell'art. 115 del D.L. n. 18/2020 prevede testualmente: "*Presso il Ministero dell'interno è istituito per l'anno 2020 un fondo con dotazione pari a 10 milioni di euro al fine di contribuire all'erogazione dei compensi per le maggiori prestazioni di lavoro straordinario di cui al comma 1 e per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale del medesimo personale. Al riparto delle risorse del fondo di cui al presente comma si provvede con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato città ed autonomie locali, adottato entro 30 giorni dalla data di pubblicazione del presente decreto, tenendo conto della*

popolazione residente e del numero di casi di contagio da COVID-19 accertati." . Pertanto, il fondo nazionale è finalizzato "a contribuire" all'erogazione dei predetti compensi per il lavoro straordinario, nei limiti della quota assegnata a ciascun ente, sulla base dei criteri definiti dalla norma stessa.

Ciò premesso, si ritine che, rispetto al quesito formulato, possa - diversamente da quanto da Voi indicato - richiamarsi la disciplina dell'art. 18 (Compensi aggiuntivi ai titolari di posizione organizzativa), comma 1, lett. e), del CCNL del 21.05.2018, che stabilisce la compatibilità della retribuzione di posizione e risultato dei titolari di PO con: "*i compensi per lavoro straordinario connesso a calamità naturali, ai sensi dell'art.40 del CCNL del 22.1.2004; tali compensi sono riconosciuti solo nell'ambito delle risorse finanziarie assegnate agli enti con i provvedimenti adottati per far fronte ad emergenze derivanti da calamità naturali.".* E il primo comma dell'art. 40 del CCNL del 21.01.2004, a sua volta, prevede: "*Le risorse finanziarie formalmente assegnate agli enti, con i provvedimenti adottati per far fronte elle emergenze derivanti da calamità naturali, per remunerare prestazioni straordinarie del personale, possono essere utilizzate, per le medesime finalità, anche a favore del personale incaricato della responsabilità di uno posizione organizzativa.".*

Ora, il tema sarebbe quello di stabilire se l'attuale situazione emergenziale derivante dal *fenomeno epidemiologico da COVID-19* possa ricomprendersi nella nozione di *emergenze derivanti da calamità naturali.* E' evidente che i contratti, in quel tempo, si riferivano a situazioni diverse (determinate da macro-fenomeni), ma è altrettanto evidente, a nostro avviso, che l'attuale situazione emergenziale abbia un'origine naturale (ancorché determinata da micro-organismi). D'altra parte, è la stessa Protezione civile ad affermare che l'attuale stato di emergenza è disposto ai sensi del Codice della protezione civile, d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1, il quale prevede tali interventi nel caso "*emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo*" (art. 7 del suddetto d.lgs. n. 1/2018).

Tutto ciò detto, non pare irragionevole ipotizzare che, nel limite delle risorse assegnate dal ministero, ai sensi del richiamato art. 115 del D.L. n. 18/2020 (e fatti salvi gli effetti della sua conversione in legge), possano riconoscersi i relativi compensi anche ai titolari di PO, pur precisando, inevitabilmente, che la competenza alla formulazione di un orientamento definitivo in materia, non possa che essere posta in capo all'Aran o, comunque, ad altro soggetto istituzionale (Ministero dell'interno o Ministro per la pubblica amministrazione).

Modalità di notifica in fase di emergenza

Quesito

La scrivente Amministrazione riceve dal portalettere di città di Poste Italiane la corrispondenza in arrivo e, in questa fase di emergenza durante la quale l'ufficio è chiuso e il personale è tutto in smart working, abbiamo collocato all'ingresso della palazzina uffici un contenitore apposito per la ricezione della posta che funziona come una comune cassetta delle lettere e che provvediamo a svuotare periodicamente.

Il portalettere ci consegna nel contenitore la posta ordinaria ma non le raccomandate per le quali ci lascia nel contenitore l'avviso di giacenza (senza telefonare - il recapito telefonico dell'ufficio c'è ed è indicato vicino al contenitore).

Si chiede se ai sensi del D.L. 18/2020 sia corretta la modalità operativa adottata da Poste Italiane che ci comporta la necessità di uscire e andare fisicamente all'Ufficio Postale per il ritiro delle giacenze (cosa che abbiamo fatto tramite dipendente dell'ente addetto a servizi di protezione civile) e se sia opportuno che chiediamo alle Poste un chiarimento o una comunicazione formale della modalità operativa da loro adottata. Si può avere qualche indicazione su come sia opportuno procedere?

A titolo esemplificativo, da corrieri privati abbiamo ricevuto plichi immessi nel contenitore previa semplice telefonata per verifica della presenza.

Risposta

L'art. 108 del DL 18/2020 prevede testualmente che "gli operatori postali procedono alla consegna dei suddetti invii e pacchi mediante preventivo accertamento della presenza del destinatario o di persona abilitata al ritiro, senza raccoglierne la firma con successiva immissione dell'invio nella cassetta della corrispondenza dell'abitazione, dell'ufficio o dell'azienda, al piano o in altro luogo, presso il medesimo indirizzo, indicato contestualmente dal destinatario o dalla persona abilitata al ritiro", sicché le Poste stanno applicando alla lettera il disposto, non essendo nessuno presente in portineria.

Ci sono tre possibilità: garantire un servizio di portineria (ma la scelta dello *smart working* generalizzato mi pare segnalare un orientamento diverso); chiedere a Poste italiane che applichino in modo meno letterale la disposizione, evidenziando che il destinatario è un ente pubblico e quindi – essendo persona giuridica - per definizione è presente nella sede, anche se le modalità di presidio della sede sono in questo momento straordinarie (ritiro saltuario della

corrispondenza) [un modo è anche quello di mettere un avviso in prossimità della cassetta destinato esclusivamente ai postini in cui si dice che la sede è presidiata e che pertanto, ai sensi dell'art. 108, possono dare atto della presenza del destinatario]; l'ultima possibilità è quella di attivare il servizio "seguimi" di Poste italiane anche per la posta a firma e farla recapitare a casa di chi si occupa del ritiro della corrispondenza, così risolvendo il problema.

Pagamenti corrispettivi servizio trasporto scolastico sospeso per emergenza sanitaria

Quesito

Il quesito in esame attiene al servizio di trasporto scolastico, oggetto, negli ultimi tempi, di una rivisitazione in sede di normativa generale, oltre che interessato dalle prescrizioni emergenziali e straordinarie del decreto Cura-Italia (decreto legge m. 18/2020). Ed, infatti, il quesito presenta entrambe le problematiche, in una "luce congiunta". Precisamente, il Comune chiede di sapere quanto segue:

a) Se sia possibile procedere al pagamento dei corrispettivi relativi ai mesi di marzo, aprile e maggio 2020, ove il servizio non è stato effettuato e non sarà effettuato. Ciò, in base all'articolo 92, comma 4-bis, del decreto legge n. 18/2020, convertito in legge n. 27/2020.

b) Se sia possibile ed in che modo, a fronte dell'eventuale pagamento dei predetti corrispettivi in favore dell'impresa appaltatrice, non far pagare le relative tariffe agli utenti del servizio (rectius: le famiglie degli alunni).

Risposta

"Occorre esaminare non solo il comma 4-bis, ma anche il comma 4-quater, entrambi aggiunti al testo normativo originario in sede di conversione. Precisamente:

4-bis: "*Al fine di contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e delle misure di contrasto alla diffusione del virus sui gestori di servizi di trasporto pubblico locale e regionale e di* ***trasporto scolastico****, non possono essere applicate dai committenti dei predetti servizi, anche laddove negozialmente previste, decurtazioni di corrispettivo, né sanzioni o penali in ragione delle minori corse effettuate o delle minori percorrenze realizzate a decorrere dal 23 febbraio 2020 e fino al 31 dicembre 2020. Le disposizioni del presente comma non si applicano al trasporto ferroviario passeggeri di lunga percorrenza e ai servizi ferroviari interregionali indivisi*".

4-quater: "*L'efficacia delle disposizioni di cui ai commi 4-bis e 4-ter è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*".

Allora, da una prima lettura delle riportate disposizioni normative, appare evidente che:

- I committenti dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale e di trasporto scolastico, cioè nel nostro caso, i Comuni, non possono apportare decurtazioni al corrispettivo previsto, ne sanzioni e ne penali, a fronte della sospensione del servizio od anche in caso di riduzione del servizio medesimo.
- Sospensione, conseguente al blocco delle attività scolastiche di ogni ordine e grado, disposta quale misura anticontagio in ragione dell'emergenza epidemiologica in corso.
- Quindi, i Comuni sono obbligati a corrispondere i corrispettivi previsti, anche laddove fossero previste, in sede di contratto, eventuali ipotesi di decurtazione in relazione a sospensioni del servizio. Si è in presenza di un obbligo, imposto direttamente dalla legge, a pagare, cioè ad assumere un formale provvedimento di liquidazione, il quale rappresenta la fase del procedimento di spesa attraverso la quale, in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore, si determina la somma certa e liquida da pagare. Per gli enti locali, l'articolo 184 del D.Lgs n. 267/2000 stabilisce che la liquidazione deve essere disposta sulla base della documentazione necessaria a comprovare il diritto del creditore, ma "*a seguito del riscontro operato sulla regolarità della fornitura o della prestazione e sulla rispondenza della stessa ai requisiti quantitativi e qualitativi, ai termini ed alle condizioni pattuite*". È del tutto evidente che, in presenza di un eccezionale obbligo di legge, quale è la disposizione prima richiamata, saltano tutte le regole, dal momento che i Responsabili dei Settori Finanziari non potranno certamente attestare, come di regola, il normale e previsto svolgimento del servizio. Dunque: *dura lex, sed lex*: in assenza dell'eccezionale previsione normativa, si sarebbe andati incontro ad una sicura condanna per responsabilità erariale!
- L'obbligo di pagamento, a fronte di una mancata effettuazione del servizio, esplica efficacia a far data dal 23 febbraio sino al 31 dicembre 2020. Il prolungamento dell'obbligo di pagamento sino alla fine dell'anno solare e non fino alla fine dell'anno scolastico 2019-2020, fa ben intendere qual è la ratio di siffatta sorprendente e straordinaria normativa: evitare il fallimento delle imprese del settore e, quindi, garantire i livelli occupazionali ed i pagamenti degli stipendi ai lavoratori.
- Tuttavia (comma 4-quater), l'efficacia dell'eccezionale disposizione normativa è subordinata all'autorizzazione della Commissione Europea, potendo configurare un possibile "aiuto di Stato".

Ed, eccoci, al punto centrale, che la disposizione normativa pone: la compatibilità, in primo luogo, comunitaria, della medesima. Infatti, il riportato comma 4-quater è ben chiaro nel presumere che la misura adottata possa dar luogo ad un aiuto di Stato. Non vi è dubbio che il divieto di decurtare il corrispettivo sembra riferirsi ad un meccanismo, che potremmo definire di c.d. "*vuoto per pieno*", in base al quale il servizio viene retribuito pur se non viene affatto espletato, anche se non vi sono passeggeri, dal momento che le scuole sono chiuse e, quindi, non si effettuano le corse prestabilite. Come noto, gli "aiuti di Stato" sono sovvenzioni, finanziamenti erogati dallo Stato, da amministrazioni locali o da altri soggetti pubblici in favore di un'impresa o di una società, che opera in uno specifico mercato, offrendo ad essa dei vantaggi, così da poter incidere sugli scambi interni. Appare chiaro che, prevedendo l'obbligo

di effettuare il pagamento del corrispettivo, pure a fronte di una mancata prestazione del servizio, si da luogo ad una chiara situazione di vantaggio, con effetti distorsivi della concorrenza. L'articolo 87 del Trattato di Roma, noto anche come il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea del 27 marzo del 1957, indica i presupposti di un "aiuto di Stato": - la provenienza (l'origine) statale dell'aiuto; - la presenza di un vantaggio selettivo; - l'incidenza sulla concorrenza e sugli scambi tra gli Stati. Gli "aiuti", invero, vengono controllati dalla Commissione Europea, ai fini, anche, di una possibile autorizzazione se rientranti nelle deroghe previste dall'articolo 107. Il comma 2°, lettera "b", prevede la compatibilità con il mercato interno comunitario degli "*aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali*". Non sembrano sussistere eccessivi dubbi che l'emergenza epidemiologica in corso dia luogo ad una "calamità naturale" o, forse e più correttamente, ad un "evento eccezionale", ragion per cui si possono nutrire fondate speranze che la Commissione autorizzi l'aiuto in questione.

Fra l'altro, occorre osservare che, con la Comunicazione del 13 marzo 2020[8], la Commissione Europea si è occupata dell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure, che gli Stati Membri intenderanno adottare per rispondere all'epidemia di COVID-19 in corso. La Commissione propone una risposta economica coordinata all'epidemia ed, a tal fine, indica agli Stati le possibili soluzioni normative compatibili con il vigente ordinamento in materia di aiuti di Stato. Proprio in riferimento agli "eventi eccezionali", di cui prima, la Commissione ha già evidenziato che verificherà l'eccezionalità dell'evento e l'assenza di sovracompensazione, per evitare fenomeni di ingiusto arricchimento. Verificati tali elementi, la Commissione potrà autorizzare l'aiuto[9]. Inoltre, non deve essere dimenticato che l'articolo 107, comma 3, lett. b), consente l'approvazione (sempre da parte della Commissione) di misure nazionali volte a "*porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro*". Va, per inciso, ricordato che, qualora la misura di sostegno fosse adottata direttamente dalle istituzioni UE con l'impiego di fondi europei (per es., fondi strutturali gestiti direttamente, oppure fondi della Banca Europea per gli Investimenti del c.d. Piano Juncker), le regole sugli aiuti di Stato non troverebbero applicazione, in quanto le risorse non sono riconducibili allo Stato membro.

Venendo alla seconda questione, è necessario addivenire ad una duplice riflessione.

In primo luogo, occorre tener conto che la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, nell'adunanza del 7 ottobre 2019, con la delibera n. 25, si è pronunciata sulla modalità di copertura finanziaria dei costi del servizio di trasporto scolastico e ha stabilito che gli Enti locali, nell'ambito della propria autonomia finanziaria e nel rispetto degli equilibri di bilancio, quali declinati dalla legge di bilancio 2019, nonché della clausola d'invarianza finanziaria, possono dare copertura finanziaria al servizio di trasporto scolastico anche con risorse proprie, con corrispondente minor aggravio a carico La Sezione delle Autonomie ha, inoltre, precisato che,

[8] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup "Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak", Brussels, 13.3.2020 COM(2020) 112 final . Tre giorni dopo la Commissione ha emanato Linee Guida ed ha proposto agli Stati Membri misure per garantire la sicurezza sanitaria.

[9] In proposito, si segnala che il 12 marzo 2020 è stata adottata la prima decisione relativa ad un regime di aiuti danese per il rimborso dei biglietti di grandi eventi cancellati dopo l'epidemia. La decisione è stata resa con estrema rapidità (SA.56708 (Danimarca), 3 decisione del 22 marzo 202). La Commissione ha, poi, avuto modo di fare applicazione delle nuove regole, autorizzando una serie di regimi di aiuti di Stato, notificati da Francia, Portogallo SA.56755 (Portogallo) e Lettonia, decisione del 23 marzo 2020, SA.56722 (Lettonia), sotto forma di garanzie pubbliche, soprattutto a favore di PMI.

nel rispetto di questi principi, laddove l'Ente ne ravvisi la necessità motivata dalla sussistenza di un rilevante e preminente interesse pubblico oppure il servizio debba essere erogato nei confronti di categorie di utenti particolarmente deboli e/o disagiati, la quota di partecipazione diretta dovuta dai soggetti beneficiari per la fruizione del servizio può anche essere inferiore ai costi sostenuti dall'amministrazione per l'erogazione dello stesso, o nulla o di modica entità, purché individuata attraverso meccanismi, previamente definiti, di gradazione della contribuzione degli utenti in conseguenza delle diverse situazioni economiche in cui gli stessi versano. Quindi, il Comune può anche motivatamente decidere di non far pagare la tariffa.

Invero, vi è una ragione ancor più evidente, che induce a ritenere che gli utenti (le famiglie degli alunni), per il periodo di interruzione-sospensione del servizio di trasporto scolastico, non debbano pagare. Infatti, in presenza di contratti a prestazioni corrispettive (contratti in cui le prestazioni dovute dalle parti sono tra loro connesse, al punto che l'una costituisce il corrispettivo dell'altra; come nel caso del contratto di trasporto), laddove una prestazione diviene impossibile, "cade" anche la controprestazione. L'articolo 1463 del codice civile è ben chiaro e stabilisce quanto segue: *"Nei contratti con prestazioni corrispettive, la parte liberata per la sopravvenuta impossibilità della prestazione dovuta non può chiedere la controprestazione, e deve restituire quella che abbia già ricevuta, secondo le norme relative alla ripetizione dell'indebito"*. In buona sostanza, nei contratti a prestazioni corrispettive o sinallagmatici ciascuna prestazione trova giustificazione nella prestazione della controparte. Pertanto, se una di esse viene meno, viene meno anche la causa che giustifica la controprestazione. In altri termini, venendo alla nostra concreta fattispecie, se il servizio di trasporto scolastico non è stato effettuato (per le note ragioni), la prestazione a carico del Comune (fornire il servizio di trasporto scolastico in favore delle famiglie) diviene impossibile (per un evento sopravvenuto). Ciò, senza colpa di nessuna delle due parti, ma, come direbbero i giureconsulti latini, "*per factum principis*", cioè per decisione del principe, nel nostro caso il Governo nazionale (le misure anti contagio). Ora, se la prestazione del Comune diviene impossibile, il Comune non può chiedere alle famiglie il pagamento della tariffa (la controprestazione). In altri termini, entrambe le prestazioni (rectius: obbligazioni) cadono. La sopravvenuta impossibilità di una prestazione determina il collasso complessivo dell'intero rapporto sinallagmatico. Il Comune non può offrire ed erogare il servizio > le famiglie non sono obbligate a pagare.

Invero, sussistono anche ragioni di equità. Infatti, non deve essere dimenticato che, ai sensi dell'articolo 1374 del codice civile: "*Il contratto obbliga le parti non solo a quanto è nel medesimo espresso, ma anche a tutte le conseguenze che ne derivano secondo la legge, o, in mancanza, secondo gli usi e l'equità*". In altri termini, l'equità si configura come un'ulteriore fonte del diritto. Il diritto esprime una normativa, che può risultare o da un comando in sede statuale, o da un'attività che si realizza nell'ambito del rapporto fra privati, per cui, in questo contesto, l'equità costituisce indubbiamente un'ulteriore "fonte del diritto". Ciò significa che, in questa logica, si legittima l'impiego, in ordine a specifici rapporti contrattuali, di criteri di orientamento e, quindi, di disciplina, sulla base del concetto di equità. Equità non più intesa solo, secondo il noto concetto paleo-aristotelico, come "giustizia del caso concreto", ma valorizzata come sforzo comune delle parti a ricercare esiti e soluzioni di giustizia sostanziale, tenendo conto del primario faro di orientamento, costituito dal principio costituzionale di uguaglianza, di cui all'articolo 3 della vigente Costituzione.

Pertanto e, conclusivamente:

a) Il pagamento dei corrispettivi in favore dell'operatore economico, gestore del servizio di trasporto scolastico, deve essere effettuato anche nel periodo di sospensione-interruzione del servizio medesimo. Ciò, come detto, ai sensi dell'articolo 92, comma 4-bis, del decreto legge n. 18/2020, convertito in legge n. 27/2020. Tuttavia, occorre attendere l'autorizzazione della Commissione Europea.

b) Le famiglie degli alunni, gli utenti del servizio, non devono pagare alcunché in relazione al periodo di sospensione interruzione del servizio."

Ringraziamenti

Si ringraziano per il prezioso contribuito che ha consentito la realizzazione del presente fascicolo: Massimiliano Alesio, Andrea Antelmi, Emanuele Boscolo, Marco Castellani, Maria Cristina Colombo, Aldo Lupi, Giuseppe Napolitano, Tommaso Pazzaglini, Alessandro Scarpa.