

MANAGEMENT PUBBLICO

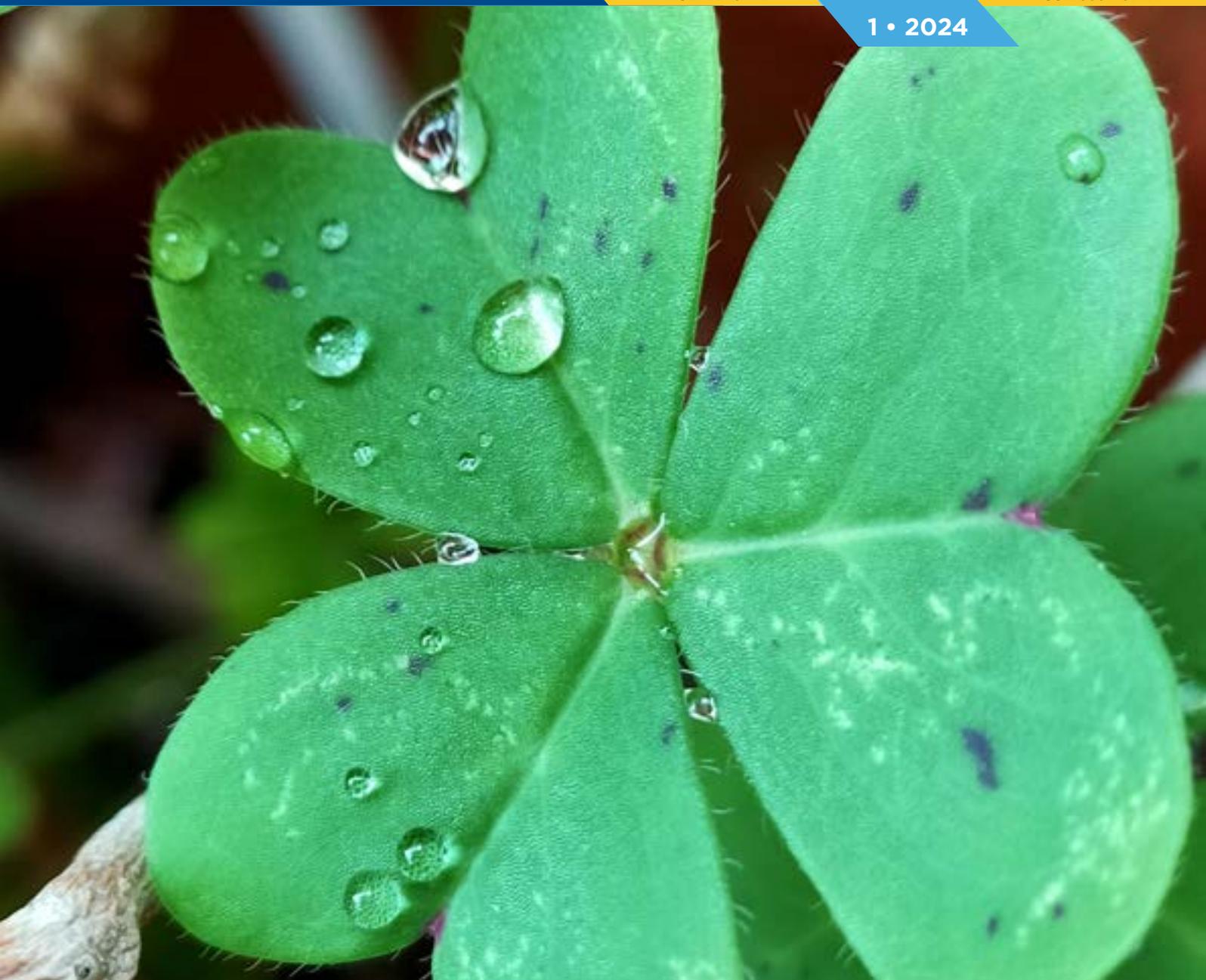


RIVISTA DI DIRITTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

ANCE: E273712

ISSN 3034-977X

1 • 2024



ECONOMICITA' DI UNA AZIENDA PUBBLICA

buon andamento delle società a partecipazione pubblica

“Il regionalismo differenziato”

“Bilanci pubblici, ruolo dell’Unione europea, vincoli alla elaborazione del bilancio dello Stato. Processi decisionali dell’Unione europea, carenza di democraticità. Rimedi possibili”

“L’accesso al pubblico impiego tra regole innovative e regole di mero adeguamento”

IN QUESTO NUMERO

5 “L’accesso al pubblico impiego tra regole innovative e regole di mero adeguamento”

di Amedeo Bianchi e Sofia Stazio

16 “Considerazioni sulla economicità di una azienda pubblica. L’economicità, quale corollario del principio di buona amministrazione e massima espressione delle regole di armonizzazione contabile. Linee guida ed operative”

di Nunzio Ariano

53 “Bilanci pubblici, ruolo dell’Unione europea, vincoli alla elaborazione del bilancio dello Stato. Processi decisionali dell’Unione europea, carenza di democraticità. Rimedi possibili”

di Rosario Scalia

66 “Il regionalismo differenziato”

di Eugenio Piscino

81 “Prerogative della responsabilità contabile e strumenti di prevenzione negli enti locali”

di Alida Tera Nespoli

SPECIALE

“IL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI”

a cura di Eugenio Piscino

90 “E’ lecito escludere dalla gara l’offerta che costa di un apporto di forza lavoro a costo troppo basso: TAR Lombardia e Consiglio di Stato si sono così pronunciati”

di Giusy Caldarola e Maurizio Cari

92 “CODICE ETICO”

Hanno collaborato a questo numero

Eugenio Piscino

Professore in Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Napoli, Federico II, Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni, - esperto di finanza locale e fiscalità locale - direttore scientifico della rivista Management locale
email: eugenio@piscino.it

Nunzio Ariano

dirigente di enti locali, formatore

Maurizio Cari

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

Amedeo Bianchi

Consigliere della Corte dei conti, Organismo Indipendente di Valutazione e Revisore dei conti, Professore a contratto di Diritto Pubblico all'Università Bocconi, Docente di Organizzazione delle Amministrazioni Pubbliche al Mininterno

Alida Tera Nespoli

avvocato, segretario comunale

Rosario Scalia

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

Il comitato scientifico

Antonini Luca

Professore ordinario di Diritto Costituzionale - Università di Padova, Giudice della Corte Costituzionale

Barbiero Alberto

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

Bellesia Mauro

Dirigente enti locali, docente e formatore

Briganti Renato

Professore di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Napoli Federico II

Buscema Angelo

Giudice della Corte Costituzionale, già Presidente della Corte dei conti

Cascone Gennaro

Dirigente enti locali, docente e formatore

Caterini Enrico

Professore ordinario di Diritto Privato - Università della Calabria

D'Aristotile Ebron

Dirigente regionale, docente e formatore

Fabiano Santo

Formatore e docente di management pubblico

Miele Tommaso

Presidente aggiunto della Corte dei conti

Occhiena Massimo

Professore straordinario di Diritto amministrativo - Università degli Studi di Sassari

Piperata Giuseppe

Professore ordinario di Diritto amministrativo - Università luav di Venezia

Piscino Eugenio

Professore di Diritto amministrativo - Università degli Studi di Napoli Federico II

Pizziconi Giampiero

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

Scalia Rosario

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

Tessaro Tiziano

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

L'accesso al pubblico impiego tra regole innovative e regole di mero adeguamento

di **Amedeo Bianchi e Sofia Stazio**



1. Le linee direttive del nuovo Regolamento per l'accesso al pubblico impiego

Il d.P.R. n. 82/2023 reca le modifiche al d.P.R. n. 487/1994, concernente le norme sull'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e le modalità di svolgimento dei concorsi. Il decreto interviene in modo incisivo sul testo del d.P.R. n. 487/1994 (di seguito, il "Regolamento"), nel testo risultante dalle modifiche introdotte con il d.P.R. n. 693/1996 e successivamente con il d.P.R. n. 246/1997.

Il d.P.R. in commento è stato adottato ai sensi dell'art. 3, comma 6 del decreto legge n. 36/2022 convertito nella legge n. 79/2022, il quale disciplina i criteri e le linee direttive cui deve uniformarsi il nuovo regolamento. In particolare, la norma stabiliva che si provvedesse all'aggiornamento delle disposizioni del d.P.R. n. 487/1994 mediante l'adozione di un d.P.R. ai sensi dell'art. 17, comma 2 della legge n. 400 del 1988. L'articolo 17, comma 2 disciplina i cd. regolamenti di delegificazione, in cui la fonte primaria autorizza l'esercizio della potestà regolamentare del governo in materie nelle quali non vi è riserva di legge assoluta, determinando le norme regolatrici della materia.

In questo caso la materia era già stata delegificata e il legislatore nel 2022 delega l'esecutivo di intervenire unicamente a modificare il Regolamento già adottato. A tal fine, il legislatore detta due linee direttive cui l'esecutivo deve conformarsi: l'adeguamento della normativa alla disciplina di livello primario, nonché la semplificazione e il coordinamento del testo. In particolare, la norma prevede che l'esecutivo debba realizzare una *"raccolta organica delle disposizioni regolamentari che disciplinano la medesima, adeguando la normativa alla nuova disciplina di livello primario"*. Inoltre, il legislatore prevede che l'esecutivo operi *"la semplificazione e il coordinamento, sotto il profilo formale e sostanziale, del testo previgente, assicurando l'unicità, la contestualità, la completezza, la chiarezza e la semplicità della disciplina"*.

Dall'esame dei criteri dettati dalla legge, si evince che la prima linea direttiva cui deve informarsi il d.P.R. è rappresentata dall'adeguamento della normativa alla disciplina di livello primario, al fine di aggiornare il Regolamento alle evoluzioni di contesto verificatesi in quasi un trentennio

Considerazioni sulla economicità di una azienda pubblica. L'economicità, quale corollario del principio di buona amministrazione e massima espressione delle regole di armonizzazione contabile. Linee guida ed operative

di Nunzio Ariano



1. L'affaticamento attuativo dell'adattabilità della logica aziendalistica alla gestione della res pubblica.

Ogni attività economica aziendale ha necessità, per potersi esplicare, del rispetto delle regole che guidano i processi decisionali complessi: regole dalle quali discendono i criteri specifici dell'efficienza, dell'efficacia, della economicità. Il mancato rispetto di tali criteri determina - inevitabilmente - alterazioni degli equilibri economici aziendali, prefigurando difficoltà e crisi prospettiche in ogni tipo di azienda.

Il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario non è più una peculiarità delle aziende private. In ragione della scarsità delle risorse, la ricerca di esso equilibrio è divenuta una esigenza fondamentale anche per le aziende pubbliche: nessun organismo può continuare ad avere vita se nel tempo non raggiunge uno stabile e sostanziale stabilità economico-patrimoniale.

Oggi sono da ritenersi cadute le grandi differenze di fine e di rischio - a parte la forma giuridica - tra aziende private ed aziende pubbliche. Tutte rispondono alle stesse leggi economiche. Entrambe hanno il vincolo della scarsità delle risorse rispetto ai fini che ognuna si propone di raggiungere. All'azienda pubblica come a quella privata è oramai 'imposto' il dovere di gestire il sistema dei servizi pubblici nel rispetto pieno delle leggi economiche. Ne consegue che ogni azione deve essere condotta cercando di minimizzare i mezzi utilizzati, orientando le decisioni verso criteri di convenienza economica, sia nella programmazione che nella gestione delle risorse; il che significa la necessità di dare un ordine di priorità ai vari obiettivi, in ragione della scarsità dei mezzi a disposizione.

Tale percorso, definito di "aziendalizzazione" è stato intrapreso anche dagli Enti Pubblici.

Bilanci pubblici, ruolo dell'Unione europea, vincoli alla elaborazione del bilancio dello Stato. Processi decisionali dell'Unione europea, carenza di democraticità. Rimedi possibili

di Rosario Scalia



Premessa

1. A tutela della integrità della finanza pubblica di uno Stato che sia membro di una istituzione sopranazionale quale è l'Unione europea ¹, si rende necessario - in un tempo di crisi, oggi determinata dallo stato di guerra in cui si vive, ma anche da altri fattori esogeni negativi quale è stata la pandemia da «*covid-19*» - condividere un sistema di regole che si dimostrino capaci di "prevenire" tutti quei fenomeni (molti dei quali sono conseguenza diretta di scelte politico-amministrative... poco chiare) che possano compromettere gli equilibri che contraddistinguono quel documento contabile dal forte contenuto programmatico che è il "bilancio dello Stato".

1 V. Antonio Cassese, "Diritto internazionale" (a cura di Paola Gaeta), in particolare il Capitolo XI – I trattati internazionali, Bologna, ed. Il Mulino, 2006, pagg. 231-266. Osserva Giorgio Gaja, "... Il *Trattato di Maastricht* (1992) ha reso più complessa la costruzione europea perché accanto alle *Comunità europee (Trattato di Parigi, 1951; Trattati di Roma, 1957)*, che costituiscono ... il primo pilastro, ha aggiunto due nuovi pilastri, il secondo relativo alla politica estera e di sicurezza comune e il terzo relativo inizialmente alla giustizia e agli affari interni e ora, a seguito del *Trattato di Amsterdam* (1997), alla cooperazione di polizia giudiziaria in materia penale (*Trattato di Nizza, 2001, n.d.a.*)", in "*Introduzione al diritto comunitario*", ed. Laterza, Bari, 2008, pagg. 3-13.

Il regionalismo differenziato

di Eugenio Piscino



La diafrasi derivante dalla contrapposizione tra ordinamenti uniformi e ordinamenti composti rappresenta da sempre uno dei maggiori argomenti di contrapposizione politica in quasi tutti gli Stati democratici, in particolar modo nel nostro Paese.

L'esigenza di concedere determinate forme di autonomia legislativa ed amministrativa ad alcuni territori italiani si manifestò già nei primi mesi immediatamente successivi alla Seconda guerra mondiale.

Difatti, con i decreti-legge n° 21 del 27 gennaio 1944 e n°91 del 18 marzo 1944 furono costituiti "L'Alto Commissariato per la Sicilia"¹ e "L'Alto Commissariato per la Sardegna"². Tali organi sovrintendevano a tutte le Amministrazioni statali, civili e militari, nonché agli Enti ed Istituti di diritto pubblico; dirigevano e coordinavano l'azione dei Prefetti e delle altre Autorità civili delle Isole e ne assicuravano l'unità di indirizzo partecipando, senza voto deliberativo, alle sedute del Consiglio dei ministri che trattavano argomenti riconducibili alla Sardegna o alla Sicilia.

A tali iniziative seguirono poi l'entrata in vigore della *Circoscrizione autonoma della Valle d'Aosta*³ prevista nel 1945 e l'accordo *De Gasperi-Gruber*⁴ del 1946 nell'ambito della Conferenza di pace di Parigi.

Questo assetto normativo così frammentato fu ratificato e superato soltanto dall'entrata in

¹ L'Alto Commissariato per la Sicilia fu un organo di governo istituito dal Regno dell'Italia del Sud per governare la Sicilia dal 1944. Fu mantenuto anche dal 1946 dalla Repubblica Italiana, fino al 1947, quando ci furono le prime elezioni regionali.

² L'istituto dell'Alto Commissariato per la Sardegna fu, come nel caso della Sicilia, la soluzione adottata dal governo centrale, per porre rimedio alle molteplici spinte centrifughe che, a causa della grave crisi politica nazionale e locale, rischiavano di lasciare la Sardegna in un complicato isolamento e in preda a disordini e malcontento che avrebbero potuto favorire tendenze separatiste.

³ Decreto legislativo luogotenenziale n°545 del 7 settembre 1945 "Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta". Articolo 1 "La Valle d'Aosta, in considerazione delle sue condizioni geografiche, economiche e linguistiche del tutto particolari, è costituita in circoscrizione autonoma con capoluogo in Aosta [...]".

⁴ Gruber-De Gasperi-Abkommen (5 settembre 1946) fu un trattato internazionale stilato a margine dei lavori della Conferenza di Pace di Parigi, per definire la questione della tutela della minoranza linguistica tedesca del Trentino-Alto Adige. L'accordo prevedeva, in maniera del tutto innovativa, la concessione alle province di Trento e Bolzano di un «potere legislativo ed esecutivo regionale autonomo».

Prerogative della responsabilità contabile e strumenti di prevenzione negli enti locali

di Alida Tera Nespoli



Abstract: Il presente contributo prende le mosse dall'esigenza di individuare, nel settore degli enti locali, una serie di strumenti utili a prevenire e contrastare ipotesi di responsabilità contabile. Al riguardo, si procede ad un inquadramento preliminare dell'illecito contabile, relativamente al quale vengono esaminati i profili differenziali rispetto alla responsabilità amministrativa e le componenti strutturali, focalizzando l'attenzione sull'elemento soggettivo. Lo snodo di tutte le questioni giuridiche così esaminate è trattato nella parte finale dell'articolo, dedicato all'individuazione di strumenti utili a fronteggiare possibili condotte illecite degli agenti contabili. Sono ipotizzabili, in particolare, rimedi sotto un triplice ordine di profili, i quali vengono illustrati partendo dai rimedi attinenti alla prevenzione della corruzione fino ad arrivare alla trattazione dei rimedi riguardanti il controllo successivo di regolarità amministrativa, passando per la preventiva disamina dei rimedi operanti sulla disciplina regolamentare.

In un momento storico in cui la repressione delle ipotesi di cattiva gestione delle risorse pubbliche, da parte di chi ne ha la disponibilità, è avvertita come un'esigenza primaria della società, è di fondamentale importanza l'adozione da parte degli enti locali di rimedi idonei a prevenire e contrastare fenomeni di responsabilità contabile.

Al fine di individuare strumenti di prevenzione utili ad arginare condotte illecite, giova, in via preliminare, esaminare le forme di responsabilità in cui può incorrere il pubblico dipendente, focalizzando l'attenzione sulla responsabilità contabile, sugli elementi che la caratterizzano e sui profili differenziali rispetto alla responsabilità amministrativa.

Come è noto, il perno giuridico attorno al quale ruota il principio di responsabilità del dipendente pubblico è l'art. 28 della Costituzione, secondo cui *"i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti"*.

E' lecito escludere dalla gara l'offerta che costa di un apporto di forza lavoro a costo troppo basso: TAR Lombardia e Consiglio di Stato si sono così pronunciati

di Giusy Caldarola e Maurizio Cari



L'indicazione di costi di manodopera eccessivamente bassi, seppur non indicati numericamente in sede di offerta della gara pubblica ma con un generico riferimento al CCNL che si applicherebbe per l'appalto oggetto della stessa, comporta la possibile esclusione dell'operatore economico per "livelli salariali inadeguati" quando il discostamento dalle tabelle ministeriali sarebbe ingiustificato o per l'appunto, inadeguato rispetto allo svolgimento del servizio/lavoro/fornitura offerta in esecuzione dell'oggetto dell'appalto.

Questi i punti di vista prima del Consiglio di Stato (CdS) con Sentenza n. 4699 del 13 ottobre 2015 e poi, nuovamente, del Tribunale amministrativo Regionale Lombardia (TAR) Sentenza n. 2830 del 28 novembre 2023.

Entrambe le autorevoli corti prendono spunto dal principio di "esclusione per anomale offerta" enunciato dapprima nel D.lgs. n. 50/2016 (in specie art. 95 – Criteri di aggiudicazione dell'appalto) e oggi dal nuovo codice degli appalti pubblici D.lgs. 36/2023 (in specie art. 108 – Criteri di aggiudicazione degli appalti di lavori, servizi e forniture), i quali in modo inequivoco indicano il procedimento di verifica delle possibili offerte anomale, stabilendo le modalità (diverse a seconda che si tratti di appalti di valore sopra o sotto la soglia di rilevanza comunitaria) con cui l'offerta ritenuta inidonea ad assicurare una congrua remunerazione economica o la sua effettiva realizzabilità in concreto, va esclusa, aggiungendosi oggi, a seguito di queste pronunce, anche l'esclusione per "livelli salariali inadeguati" del personale impiegato.

Il giudizio di anomalia nelle gare pubbliche dunque passa oggi, anche sotto un profilo valutativo, legato ad un'analisi dello scostamento eccessivo dalle tabelle ministeriali del



MANAGEMENT PUBBLICO - Rivista di diritto delle amministrazioni pubbliche

ISSN 3034-977X ANCE: E273712

Periodico scientifico online

Numero: 4/2024

Editore: Editoriale Scientifica srl – Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

Tel. 081 5800459 - info@editorialescientifica.com

Proprietà: Asfel

www.asfel.it

Direttore scientifico: Eugenio Piscino

[Torna all'indice](#) ^