

ANCE Campania News

**10 FEBBRAIO
2023**

NUMERO 5/11

No deciso della Corte dei Conti a nuovi passi legislativi in favore della limitazione della responsabilità erariale dei funzionari pubblici. L'idea di ridurre ancora il perimetro di perseguibilità delle irregolarità non piace per niente al procuratore generale della Corte dei Conti Angelo Canale che nel suo intervento alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2023 ha sottolineato come la «paura della firma» spesso citata come uno dei freni principali agli investimenti pubblici sia piuttosto una «fuga dalla firma», cioè l'incapacità di prendersi delle responsabilità consapevoli.

Per Canale bisogna fare attenzione a non assecondare troppo la tendenza a tenere amministratori e funzionari pubblici nelle condizioni in cui possano firmare atti con la sicurezza di non essere poi perseguiti. Oggi, ha detto Canale, «pare di assistere ad una progressiva fuga non tanto dalla firma, quanto dalla responsabilità». Ma «la soluzione non può essere quella di abbassare al di sotto di un certo livello lo standard di diligenza che si deve comunque esigere dal pubblico funzionario», ha spiegato il magistrato.

Sul tema si è soffermato anche il presidente della Corte dei Conti Guido Carlino, sottolineando che la «paura della firma» attribuita ai funzionari della Pa scaturisce sì dall'incertezza e dalla complessità della normativa, ma anche dall'inerzia dei soggetti chiamati in causa. Colpa soprattutto di una formazione inadeguata e non tanto della spada di Damocle rappresentata dal possibile intervento punitivo della magistratura contabile. Perché, ha argomentato Carlino, la Corte dei Conti «in quanto giudice speciale, e quindi pienamente consapevole dei meccanismi di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, fa uso di tutti gli strumenti normativi che consentono di coniugare l'effettività della tutela con un'equa valutazione del caso concreto». Carlino ha espresso perplessità sulle norme che già hanno limitato la perseguibilità delle condotte colpose, anche se generatrici di danno per l'Erario. Ma da ora in avanti, anche con lo sguardo rivolto alla massa di spesa generata dall'entrata a regime del Pnrr «occorre evitare che l'indebolimento della responsabilità erariale possa creare situazioni propizie alla dispersione delle risorse pubbliche, così determinando un clima favorevole per l'infiltrazione della criminalità organizzata». Il presidente della Corte ha ricordato che «la limitazione della perseguibilità di tali illeciti non tocca soltanto gli amministratori e i dipendenti pubblici, ma anche i privati sottoposti alla giurisdizione contabile, che sono a vario titolo coinvolti nella realizzazione di programmi di spesa finanziati con le risorse pubbliche». Da qui la richiesta di sottoporre a sanzione «anche la grave negligenza» e non solo la cattiva e illegittima gestione dei fondi pubblici connotata dal «dolo». Parole positive sono arrivate sull'assetto trovato con le norme inserite nello schema del codice degli appalti che «al fine di rendere meno labile il confine tra colpa lieve e grave, prevedono una più puntuale perimetrazione della colpa grave, allineando i contenuti e l'ambito di operatività dell'elemento psicologico della responsabilità amministrativa a quelli di altre figure di responsabilità professionale». Da *NT+*.



In questo numero

La Corte dei Conti contro le limitazioni delle responsabilità erariali

1

All'impresa non edile che installa serramenti non si applica la congruità

2

Con il DM End of waste è troppo difficile riciclare il fresato d'asfalto

3

Sentenza della Cassazione sulle operazioni inesistenti

4

Accordi quadro con prezzi aggiornati anche nel 2023

4

CdS sulle strutture amovibili e quelle teporanee

5

all'impresa non edile che installa serramenti non si applica la congruità

Dalla Cnce le nuove risposte applicative alle faq delle imprese. Le ultime indicazioni operative per il rilascio del durc, in vista dell'entrata in vigore - dal 1 marzo - dell'alert automatico sulla congruità. «L'attività di fornitura e posa in opera o la sola posa di serramenti effettuata da imprese che, in virtù dell'attività svolta in via principale e/o prevalente, applicano un contratto collettivo diverso da quello edile, non sarà soggetta all'applicazione dell'istituto della congruità». Lo precisa la Commissione nazionale paritetica delle Casse edili nelle ultime faq pubblicate l'8 febbraio, in vista dell'entrata in vigore - il 1 marzo - del nuovo sistema di [alert automatico](#) legato alla verifica della congruità in edilizia. La procedura - concordata tra le parti interessate nell'[accordo](#) sottoscritto il 7 dicembre scorso - rende allo stesso tempo più rapida e più estesa l'attività di controllo sul rispetto delle norme di contrasto all'impiego irregolare di manodopera nei cantieri edili. La non congruità del cantiere fa scattare per l'impresa inadempiente la segnalazione alla banca dati nazionale delle imprese irregolari (Bni). Comprensibile, dunque, l'attenzione degli operatori ai vari aspetti operativi e al perimetro applicativo delle norme sulla congruità. In questa prospettiva è interessante la risposta data dalla Cnce alla domanda se il «montaggio di serramenti deve essere considerata attività edile». La citata risposta pubblicata l'8 febbraio - come segnala la stessa Cnce - sostituisce la diversa risposta data alla medesima domanda in una delle [faq pubblicate il 3 maggio scorso](#). In quell'occasione (faq n.2) si escludeva l'applicazione della congruità per la fornitura e posa in opera da impresa con contratto diverso da quello edile; ma si aggiungeva che «laddove, viceversa, il montaggio dei serramenti sia effettuato dall'impresa edile affidataria che abbia acquistato la fornitura, in tal caso l'attività di montaggio dei serramenti rientrerà nell'ambito dei lavori edili, con conseguente rilevanza della relativa manodopera ai fini dell'istituto della congruità e rilevando, altresì, il costo della fornitura del materiale (serramenti ricevuti dall'impresa non edile) nel costo dei lavori edili». Stessa cosa nel caso «in cui l'impresa affidataria subappalti i lavori di montaggio dei serramenti ad altra impresa». Tra le [risposte alle Faq pubblicate l'8 febbraio](#) la Commissione delle Casse edili conferma (Faq n.4) che, nel caso di cantieri privati, nel valore dell'opera complessiva (ai fini del valore soglia di 70mila euro) non rientrano costi e oneri relativi alla cessione dei crediti. Nella risposta alla Faq n.5 si spiega come procedere per annullare un'attestazione di congruità emessa e richiederne una nuova con le correzioni apportate. Tale procedura - si afferma - è possibile «laddove vengano rilevati errori materiali nei dati contenuti nell'attestazione di congruità o nel caso in cui l'importo dei lavori non sia stato aggiornato (es. variazioni in corso d'opera)». In questo caso, «su richiesta dell'impresa affidataria, pertanto, la Cassa Edile/Edilcassa, dovrà procedere alla disabilitazione del "Codice di autorizzazione", necessario per verificare l'esistenza dell'attestazione che invaliderà l'emissione precedente. In tal modo sarà riattivato il cantiere al fine di apportare le modifiche necessarie, a seguito delle quali sarà possibile effettuare una nuova richiesta di emissione di attestazione di congruità».



Con il DM End of waste è troppo difficile riciclare il fresato d'asfalto

Riciclare il fresato d'asfalto è troppo difficile, stando al decreto End of Waste; una parte significativa delle oltre 14 milioni di tonnellate prodotte ogni anno (stima ISPRA), dovranno essere conferite in discarica, disperdendo le potenzialità economiche, ambientali e occupazionali legate al riciclo dell'asfalto. L'allarme arriva dall'Associazione Strade Italiane E Bitume (SITEB). La normativa sull'End of Waste - secondo cui i rifiuti inerti derivanti da costruzione e demolizione e gli altri rifiuti inerti di origine minerale, sottoposti a recupero, non sono più qualificati come rifiuti - mette a rischio la gestione e il riciclo dei rifiuti provenienti dai cantieri stradali.

Per questo SITEB chiede al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica di accogliere le sue osservazioni e di modificare il Decreto **End of Waste dei rifiuti inerti** ([DM 152 del 27 settembre 2022](#)).

Ogni anno - ricorda SITEB - la produzione annuale del rifiuto proveniente dalla demolizione di pavimentazioni stradali (noto anche come **fresato d'asfalto**) ammonta a circa 14.457.000 (secondo stime SITEB sarebbero addirittura 17.000.000).

Il fresato d'asfalto è riciclato oggi, secondo la normativa vigente ante Decreto, con impieghi:

- nella produzione di nuovo **conglomerato bituminoso** a caldo, per circa 9.600.000 tonnellate;
- nella produzione di nuovo conglomerato bituminoso a freddo, per circa 800.000 tonnellate;
- nella produzione di aggregati riciclati, per il restante quantitativo 4.100.000 tonnellate.

Fresato d'asfalto difficile da riciclare Stando all'attuale versione del Decreto, il recupero nella produzione degli **aggregati riciclati**, così come lo conosciamo oggi, sarebbe impossibile in quanto tali aggregati, prodotti con miscele bituminose, non sarebbero conformi alle limitazioni di concentrazione di idrocarburi previste, in netto contrasto con la norma tecnica di riferimento che prevede un impiego di "fresato" anche del 30%.

Quindi una quota consistente di **conglomerato bituminoso** demolito (4.100.000 tonnellate, se non addirittura 6.600.000 secondo le stime SITEB) dovrebbe essere avviata non più a riciclo, ma a smaltimento finale in discarica, in palese contrasto con i principi dell'economia circolare, con gli obiettivi di riciclo fissati a livello europeo e, non ultimo, con la necessità di pianificare urgentemente nuove adeguate discariche (pena il blocco delle demolizioni). Ciò produrrebbe, secondo SITEB, pesanti ricadute anche sull'intero settore delle costruzioni, dal **recupero del fresato d'asfalto** sino ai cantieri per la realizzazione del piano di opere strategiche previste nel PNRR. Analoghe perplessità erano state sollevate dall'Associazione Nazionale Produttori di Aggregati Riciclati (ANPAR) all'indomani della pubblicazione del decreto. Anche ANPAR riteneva che il Decreto End of Waste potrebbe [causare il collasso del settore del riciclo degli inerti](#) e chiedeva di rivedere i criteri monitoraggio.

Nella nota tecnica inviata da SITEB, sono tre le principali osservazioni e richieste sottoposte all'attenzione del Ministero:

1. rivedere i limiti di concentrazione massima di sostanze legate agli idrocarburi, prescritti nel Decreto, eccessivamente ristrettivi e sproporzionati rispetto ai reali rischi connessi al riciclo di questi materiali;
2. chiarire gli ambiti di sovrapposizione tra questa normativa e quella già esistente sull'End of Waste per il fresato d'asfalto (DM 69/2018), con particolare riferimento a quanto previsto per il conglomerato bituminoso demolito;
3. modificare la previsione secondo cui le attività di riciclo del **fresato d'asfalto** dovranno essere sottoposte a certificazione di qualità ISO9001, oltre alla marcatura CE già oggi obbligatoria e sufficiente a garantire la sicurezza delle procedure di controllo della produzione. Tale nuovo obbligo produrrebbe un impatto burocratico sproporzionato, che rischierebbe di bloccare le attività e favorire il ricorso alla materia prime vergine. Da *Edilportale*.



Sentenza Cassazione sulle operazioni inesistenti

Basta la causale dell'accredito in banca a far scattare la condanna per operazioni inesistenti. L'addebito a carico dell'imprenditore si configura anche se le fatture non sono rinvenute in copia di carta né registrate ma indicate come emesse perché rilevate dalle operazioni sui conti correnti intestati alle società. E ciò perché ai fini del reato ex art. 8, dlgs 74/2000 non contano soltanto le fatture ma anche altri documenti con rilievo probatorio analogo. Così la sentenza 5247/23 della Cassazione, III sez. pen. Definitiva la condanna a due anni e sei mesi di reclusione inflitta all'imputato come amministratore di fatto di tre srl per fatture per operazioni inesistenti. Non giova alla difesa invocare la giurisprudenza di legittimità secondo cui il reato ex art. 8, dlgs 74/2000 non risulta integrato quando viene consegnata una fattura priva di requisiti di forma e contenuto indicati dall'art. 21, co. 2, dpr 633/72.

E ciò sul rilievo che i dati come numero, data di emissione e partita Iva costituiscono elementi necessari affinché si possa presumere la veridicità di quanto rappresentato nel documento contabile, che dunque costituisce per il contribuente titolo per dedurre il relativo costo. È chiaro il testo della norma incriminatrice: il reato sussiste in caso di emissione non soltanto di fatture ma anche di altri documenti relativi a operazioni inesistenti o che indicano corrispettivi o Iva in misura superiore a quella reale ovvero che riferiscono l'operazione a soggetti diversi dagli effettivi. Anche nella fattispecie del reato di dichiarazione fraudolenta, d'altronde, rientrano i documenti che hanno valore probatorio analogo alle fatture, come le ricevute fiscali, e gli atti dai quali risultano spese deducibili dall'imposta: ricevute mediche, quelle degli interessi sui mutui, schede carburante. Risultano utilizzati in modo corretto contro l'imputato, infine, i documenti acquisiti dall'ufficio. Da *Italia Oggi*.

Accordi quadro con prezzari aggiornati anche nel 2023

Esecuzione degli accordi quadro con prezzari aggiornati anche nel 2023. È l'effetto di uno degli emendamenti al decreto legge Milleproroghe (DL 198/2022) approvato in commissione al Senato. Con l'obiettivo di contrastare anche quest'anno il caro-materiali, l'emendamento del Milleproroghe interviene sul decreto Aiuti (art. 26, c. 8 del DL 50/2022) e proroga per tutto il 2023 il ricorso ai prezzari aggiornati nell'ambito degli accordi quadro di lavori pubblici assegnati sulla base di procedure scadute entro il 31 dicembre 2021. In pratica, l'intervento consente di aggiornare i prezzari posti alla base di accordi quadro, non ancora eseguiti, chiarendo che anche quest'anno è possibile applicare i prezzari più aggiornati all'esecuzione degli accordi quadro non ancora avviati. Un'altra modifica, approvata sempre in commissione, agisce invece sui contratti di concessione (art. 27, comma 1, sempre del decreto Aiuti), aprendo alla possibilità di utilizzare anche nel 2023 i prezzari più aggiornati per riequilibrare i costi e i quadri economici delle opere in corso di approvazione o di affidamento. Da *NT+*.

CdS sulle strutture amovibili e quelle temporanee

Le strutture amovibili non sono necessariamente temporanee. Il Consiglio di Stato, con la sentenza 11715/2022, ha spiegato che stagionalità non vuol dire precarietà.

Una struttura amovibile è un manufatto che può essere rimosso facilmente e in poco tempo. Per capire se una struttura amovibile è anche temporanea, bisogna quindi valutare il reale utilizzo nel tempo cui è destinata.

Quali sono i permessi necessari per le strutture amovibili e temporanee

Il CdS si è pronunciato sul caso proposto dal gestore di un lido balneare, che ha in passato ha realizzato **strutture amovibili in legno** e ha chiesto la loro rimodulazione.

La Soprintendenza si è opposta perché, in base al permesso di costruire e all'autorizzazione paesaggistica inizialmente acquisite per la realizzazione delle opere, queste dovevano essere rimosse dopo l'estate.

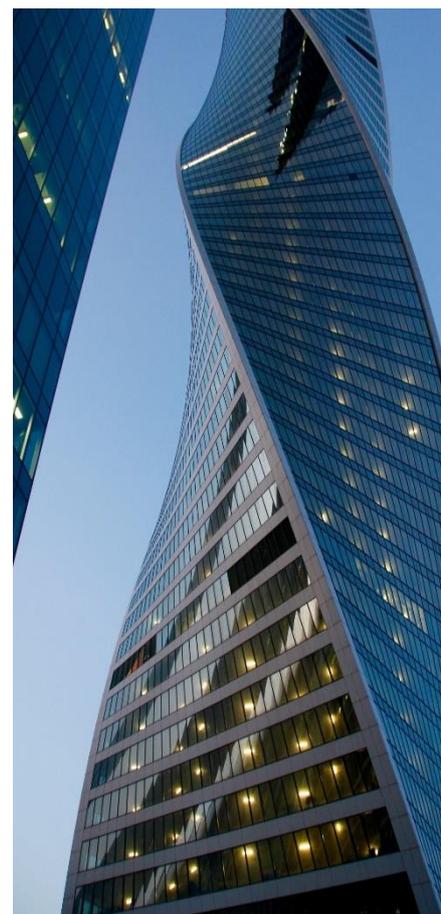
Le opere, al contrario, sono rimaste sul posto e, secondo la Soprintendenza, sono prive dei permessi necessari e non è quindi possibile autorizzare nuovi interventi. Il gestore del lido ha sottolineato che le autorizzazioni hanno una validità annuale e non stagionale e che la Soprintendenza può solo pronunciarsi sulla compatibilità paesaggistica, ma non può determinare se una struttura amovibile è temporanea o no perché oltrepasserebbe le sue competenze.

Strutture temporanee e amovibili, le differenze

Il Consiglio di Stato, con la [sentenza 11715/2022](#), ha osservato che le strutture amovibili, inizialmente intese come stagionali, sono state successivamente considerate annuali negli atti di autorizzazione delle attività rilasciati dal Comune. Da tali atti emerge una prospettiva di utilizzo economico del sito più ampia e non limitata alla stagione estiva.

La qualificazione come strutture amovibili, sostiene il CdS, non consente di attribuire automaticamente alle opere il carattere di stagionalità e di concludere che vengono utilizzate in modo temporaneo.

I giudici hanno quindi concluso che le strutture amovibili considerate sono prive dei permessi necessari e hanno negato l'autorizzazione alla loro rimodulazione. Da *Edilportale*.



Ance Campania

Piazza Vittoria 10
Napoli 80121

TELEFONO:

0817645851

MAIL

info@ancecampania.it

Siamo sul web
ancecampania.it

ANCE | CAMPANIA



ANCE Campania – uffici