

Publika DAILY

NUMERO

6

Publika Daily

Una risposta per ogni domanda

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi



SOMMARIO

Area finanziaria e tributi	7
▪ Bilanci consolidati: definizione degli enti da consolidare per l'anno 2017	7
▪ Quesiti area finanziaria e tributi	12
Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	16
▪ Responsabile protezione dati (RPD): compiti e nomina	16
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	19
Area contratti e appalti	21
▪ La motivazione nelle nuove linee guida n. 4 dell'ANAC con riferimento alla scelta della procedura e all'affidamento diretto	21
▪ Quesiti area contratti e appalti	25
Area personale	28
▪ L'accesso civico generalizzato e le presenze del personale	28
▪ Quesiti area personale	30
Area servizi al cittadino	33
▪ Certificazioni anagrafiche: usi esenti da bollo (parte I)	33
▪ Quesiti area servizi al cittadino	36

COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Ben ritrovati!

Marzo è agli sgoccioli e tutti siamo alle prese con le “pulizie” delle scrivanie in vista della breve sosta pasquale. Il periodo primaverile, infatti, è uno di quei momenti in cui, generalmente, si archivia definitivamente quel che è stato e si entra nel vivo della gestione dell’anno corrente. D’altro canto, i mesi di marzo/aprile/maggio sono quelli con la più alta percentuale di scadenze e, in alcuni uffici, la tensione si taglia col coltello.

È il caso, ad esempio, dei servizi finanziari che, senza neanche aver potuto cominciare ad adocchiare la circolare della RGS sulla relazione allegata al conto annuale, si trovano a dover chiudere, in sequenza, diversi adempimenti (certificazione pareggio di bilancio 2017, riaccertamento dei residui, approvazione del DUP) i quali, in realtà, impegnano un po’ tutti gli uffici, rendendo il personale sempre più accartocciato su sé stesso, mentre smatassa attività che, di anno in anno, diventano sempre più numerose, complesse ed estese.

In pratica, una sorta di legge del contrappasso per la quale anche i tanto vituperati “burocrati”, sostanzialmente, si ritrovano vittime involontarie del vortice della burocrazia. Del resto, si potrebbe fare l’esempio (realmente accaduto) dell’assistente sociale a tempo determinato che, dopo aver atteso:

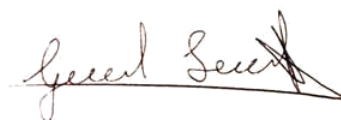
- 9 anni e tre concorsi;
- un decreto (cd. Madia);
- due circolari della Funzione Pubblica;
- una delibera del fabbisogno;
- altri due mesi per l’esperimento della procedura della mobilità obbligatoria;
- una determina con allegato il contratto di lavoro a tempo indeterminato;

si è vista negata la possibilità di essere stabilizzata, perché il geometra e il ragioniere, sbadatamente, avevano ommesso un “click” nel portale BDAP (Ministero del Tesoro) durante il monitoraggio delle OO.PP. e degli spazi finanziari, che ha fatto scattare la sanzione del divieto di assunzione¹! Che, poi, cosa c’entrano le OO.PP. con le assunzioni, è un mistero, ma *questa è la burocrazia, bellezza. E tu non ci puoi fare niente!*

Quanto al presente numero, invece, come di consueto troverete fondamentali indicazioni sugli argomenti caldi del momento e, in particolare, sulla nuova figura del responsabile per la protezione dei dati (RPD) e sulle nuove linee guida ANAC, relative alle procedure di affidamento per contratti di importo inferiore alle soglie comunitarie.

Dunque, non ci resta che augurarvi buon lavoro e buona Pasqua!

P.S. Per la gioia di tutti, giunge la notizia che forse, nonostante tutto, l’assistente sociale ce la farà comunque ad essere stabilizzata, per cui offrirà un’ottima colomba a tutti i colleghi (ad esclusione, ovviamente, del geometra e del ragioniere).



¹ Ex art. 1, comma 508, della l. 232/2016

CORSO DI FORMAZIONE SU: IL NUOVO CONTRATTO COLLETTIVO NAZIONALE DI LAVORO

per il personale del comparto delle funzioni locali

È stata siglata l'ipotesi di CCNL del Comparto delle Funzioni Locali. Dopo l'autorizzazione della Corte dei conti, il contratto verrà stipulato definitivamente. Nel frattempo **è giusto arrivare preparati** per essere tempestivi nell'applicazione delle nuove regole che decorreranno dal giorno successivo alla data di stipulazione.

Abbiamo, quindi, già predisposto il calendario degli incontri formativi dei prossimi mesi. Vista la quantità di novità contenute nel CCNL, proponiamo per ogni sede **due giornate**, al fine di garantire un maggior approfondimento delle questioni e lasciare più spazio al confronto e alle domande.

Seguiranno nei prossimi giorni i programmi completi, nel frattempo ecco il riassunto degli argomenti.

MODULO A): Aspetti giuridici ed economici. Le novità in materia di contrattazione integrativa decentrata. Le posizioni organizzative. La nuova costituzione del fondo del salario accessorio. Le discipline del lavoro flessibile. Le relazioni sindacali. La classificazione del personale. La quantificazione degli arretrati. Il personale di Polizia Locale. **A cura di Gianluca Bertagna.**

MODULO B): Le novità per le assenze e l'orario di lavoro. Le ferie ad ore e la possibilità di cederle ad altri dipendenti. I permessi retribuiti e la trasformazione ad ore. Le festività infrasettimanali e il servizio in turno. La nuova disciplina in tema di visite specialistiche. Le assenze per malattia e le terapie salvavita. La previdenza complementare con il caso specifico della Polizia Locale. Le nuove forme di flessibilità oraria. **A cura di Consuelo Ziggiotto.**

Date e sedi di svolgimento dei corsi

Sede	Data	Docente	Titolo del corso
FIRENZE	giovedì 15 marzo 2018	Ziggiotto	Assenze - ferie - orario di lavoro e aspetti giuridici
	giovedì 29 marzo 2018	Bertagna	Fondo – pos. organizzative – categorie – lav. flessibile – polizia
BERGAMO	lunedì 19 marzo 2018	Bertagna	Fondo – pos. organizzative – categorie – lav. flessibile – polizia
	mercoledì 4 aprile 2018	Ziggiotto	Assenze - ferie - orario di lavoro e aspetti giuridici
MESTRE (VE)	mercoledì 21 marzo 2018	Bertagna	Fondo – pos. organizzative – categorie – lav. flessibile – polizia
	giovedì 29 marzo 2018	Ziggiotto	Assenze - ferie - orario di lavoro e aspetti giuridici
GRISIGNANO (VI)	martedì 20 marzo 2018	Bertagna	Fondo – pos. organizzative – categorie – lav. flessibile – polizia
	martedì 10 aprile 2018	Ziggiotto	Assenze - ferie - orario di lavoro e aspetti giuridici
COLLECCHIO (PR)	lunedì 26 marzo 2018	Ziggiotto	Assenze - ferie - orario di lavoro e aspetti giuridici
	mercoledì 4 aprile 2018	Bertagna	Fondo – pos. organizzative – categorie – lav. flessibile – polizia

Sede	Data	Docente	Titolo del corso
CASTELVERDE (CR)	martedì 27 marzo 2018	Ziggiotto	Assenze - ferie - orario di lavoro e aspetti giuridici
	venerdì 6 aprile 2018	Bertagna	Fondo – pos. organizzative – categorie – lav. flessibile – polizia
LOMAZZO (CO)	martedì 27 marzo 2018	Bertagna	Fondo – pos. organizzative – categorie – lav. flessibile – polizia
	venerdì 6 aprile 2018	Ziggiotto	Assenze - ferie - orario di lavoro e aspetti giuridici
TREVISO	lunedì 16 aprile 2018	Ziggiotto	Assenze - ferie - orario di lavoro e aspetti giuridici
	venerdì 4 maggio 2018	Bertagna	Fondo – pos. organizzative – categorie – lav. flessibile – polizia
CAGLIARI	lunedì 16 aprile 2018	Bertagna	Fondo – pos. organizzative – categorie – lav. flessibile – polizia
	giovedì 19 aprile 2018	Ziggiotto	Assenze - ferie - orario di lavoro e aspetti giuridici
ALGHERO	martedì 17 aprile 2018	Bertagna	Fondo – pos. organizzative – categorie – lav. flessibile – polizia
	mercoledì 18 aprile 2018	Ziggiotto	Assenze - ferie - orario di lavoro e aspetti giuridici

Relatori: **Dott. Gianluca Bertagna** - Docente in corsi di formazione. Componente di nuclei di valutazione. Autore di pubblicazioni e collabora con Il Quotidiano degli Enti Locali de Il Sole 24 Ore. Direttore scientifico della rivista Personale News edita da Publika.

Dott.ssa Consuelo Ziggiotto

Docente in corsi di formazione. Esperta in materia di personale degli enti locali. Collabora con il quotidiano degli Enti Locali de Il Sole 24 Ore, collabora con la Rivista Personale News e Publika Daily.

Destinatari: Amministratori (Sindaci, Assessori e Consiglieri), Segretari Comunali, Responsabili e Funzionari Risorse Umane.

Attestati: Sarà rilasciato attestato di partecipazione.

Materiale didattico: Le dispense con il materiale didattico saranno consegnate in formato cartaceo all'inizio del corso.

Iscrizioni:  via fax al numero **0376 158 2160**  via email a **formazione@publika.it**

La conferma della tenuta del corso sarà comunicata almeno due giorni prima la data stabilita

Orario: Dalle **8:45** alle **14:00**. Coffee break ore 11:00.

Quote standard - INTERO CORSO

Enti P.A. e privati **non abbonati** alle riviste di Publika

Primo iscritto: € 350,00 oppure 17 crediti formativi

Iscritti successivi: € 340,00 oppure 17 crediti formativi

Quote standard - SINGOLO MODULO

Primo iscritto: € 190,00 oppure 9 crediti formativi

Iscritti successivi: € 180,00 oppure 9 crediti formativi

Quote scontate per abbonati - INTERO CORSO

Offerta riservata agli **abbonati** alle riviste di Publika

Primo iscritto: € 320,00 oppure 16 crediti formativi

Iscritti successivi: € 310,00 oppure 15 crediti formativi

Quote scontate per abbonati - SINGOLO MODULO

Primo iscritto: € 170,00 oppure 8 crediti formativi

Iscritti successivi: € 160,00 oppure 8 crediti formativi

Pagamento anticipato / posticipato

Gli **enti della P.A.** potranno effettuare il pagamento **DOPO** lo svolgimento del corso, a seguito del ricevimento della fattura elettronica. Vanno comunque comunicati i dati dell'impegno di spesa. Per tutti gli altri **soggetti diversi dalla P.A.** (società, professionisti, sindacati, privati, ...) è richiesto il **pagamento ANTICIPATO** sul seguente IBAN: IT 46 Z 08340 58050 000000015377. In caso di mancata partecipazione l'importo sarà reso entro 7 gg.

CREDITI FORMATIVI

Sai cosa sono i crediti formativi di Publika?
Clicca sul link per maggiori informazioni

www.publika.it/crediti-formativi

Conto corrente dedicato e DURC

È possibile scaricare le nostre dichiarazioni sostitutive relative a conto corrente dedicato, DURC e altri requisiti dall'indirizzo: <http://www.publika.it/moduli/>

Appliazione sconti

Saranno accettate iscrizioni a prezzo scontato solo per enti in regola con il pagamento delle fatture arretrate. In tutti gli altri casi sarà applicata la quota standard.

Note organizzative

È necessaria l'**iscrizione almeno 3 giorni prima** della data di svolgimento del corso. La quota comprende materiale documentario, coffee break e attestato di partecipazione. I prezzi si intendono iva esclusa 22%. La quota è esente IVA se la fattura è intestata ad Ente Pubblico. L'eventuale imposta di bollo di € 2,00 è compresa nella quota. Per ragioni organizzative si prega di comunicare eventuale disdetta almeno 3 giorni lavorativi prima dell'inizio del corso. È possibile sostituire i partecipanti in qualsiasi momento. La conferma dello svolgimento del corso sarà comunicata almeno due giorni prima della data dell'evento.

Il nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro

MODULO DI ISCRIZIONE da inviare a **formazione@publika.it**

RAGIONE SOCIALE		P. IVA	COD. FISC.
INDIRIZZO (Via, CAP, Città, Prov.)			
TIPO CLIENTE ☐ Ente Pubblica Amministrazione IVA esente. Pagamento a seguito ricevimento fattura (30 gg. d.f.) ☐ Società / Sindacati / Privati ... Agli importi indicati sarà aggiunta IVA 22%. Pagamento anticipato		CODICE UNIVOCO UFFICIO FATT. ELETR. DATA OBBLIGATORIO PER ENTI P.A. DETERMINAZIONE / ORDINE... Inserire qui i dati relativi all'impegno di spesa DATA OBBLIGATORIO PER ENTI P.A.	

P-Daily 18-6

Richiedo l'iscrizione all'INTERO CORSO per n. partecipanti **E/O** ad un SINGOLO MODULO per n. partecipanti e l'applicazione delle seguenti tariffe: ☐ quote standard ☐ quote abbonati per un totale di euro oppure di crediti formativi da scalare dal totale acquistato

	COGNOME	NOME	SCELTA MODULO	E-MAIL
PARTECIPANTI			☐ intero corso ☐ modulo 1 ☐ modulo 2 Sede _____	
			☐ intero corso ☐ modulo 1 ☐ modulo 2 Sede _____	

Ai sensi del D.Lgs. 196/2003, desideriamo informare che i dati personali forniti con la presente iscrizione saranno utilizzati da Publika srl esclusivamente per la predisposizione dell'elenco partecipanti al corso in oggetto e per l'addebito contabile relativo alle quote di partecipazione. I dati sono raccolti su elaboratori di proprietà di Publika srl - Via Pascoli 3 - Volta Mantovana MN. Titolare del trattamento dei dati è Publika srl - Via Pascoli 3 - Volta Mantovana MN. La informiamo che Lei potrà rivolgersi al Titolare del trattamento per far valere i Suoi diritti, così come previsti dall'art. 7 del D.Lgs. 196/2003 che si intende integralmente richiamato, ed in particolare per conoscere l'esistenza di trattamento di dati che La riguardano; per ottenere, a cura del titolare del trattamento, la cancellazione, il blocco, l'aggiornamento, la rettifica o la modifica dei dati. Le richieste vanno inviate a privacy@publika.it

TIMBRO FIRMA DEL RESPONSABILE

AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Tutto quello che c'è da sapere per la corretta gestione delle attività contabili e fiscali dell'ente

Responsabile di area: Marco Allegretti

Approfondimento**BILANCI CONSOLIDATI: DEFINIZIONE DEGLI ENTI DA CONSOLIDARE PER L'ANNO 2017**

di Marco Allegretti

Gli enti, appena risvegliati dall'incubo del rendiconto 2017 e della correlata predisposizione della Contabilità Economico-Patrimoniale (per molti, peraltro, per la prima volta), dovranno necessariamente gettarsi nel tunnel della definizione degli enti da consolidare per il 2017 per poi provvedere entro settembre anche a questo secondo adempimento.

Rispetto allo scorso anno sono diverse le novità introdotte con il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 agosto 2017 (settimo decreto correttivo dei principi contabili applicati al D.Lgs. 118/2011).

Vediamo nel dettaglio la situazione attuale e le novità normative applicabili al perimetro di consolidamento dall'anno in corso.

1. La definizione del "Gruppo Amministrazione Pubblica" (G.A.P.) dall'anno 2017.

Prima attività da porre in essere è la selezione e conseguente stesura dell'elenco di tutti gli enti, organismi e società rientranti nel G.A.P..

Come chiaramente definito dal paragrafo 2 del Principio Contabile Applicato concernente il Bilancio Consolidato il "Gruppo Amministrazione Pubblica" comprende:

- gli **organismi strumentali**
- gli **enti strumentali** controllati o partecipati
- le **società** controllate o partecipate

Quanto agli **organismi strumentali** nello specifico, il principio contabile aggiornato prevede che gli stessi siano una articolazione organizzativa della capogruppo e abbiano autonomia contabile (ma non un bilancio autonomo). Nello specifico, per gli Enti Locali si deve fare riferimento soprattutto alle Istituzioni.

Questi organismi, rientrano nel GAP ma non andranno mai consolidati; ciò in quanto (come previsto dall'art. 227 del TUEL) dovranno essere già comprese in un "rendiconto consolidato" (sia finanziario che economico-patrimoniale) della capogruppo da approvarsi entro il termine di approvazione del bilancio consuntivo (30/04).

Quanto invece agli **enti strumentali** vengono fatte due specifiche distinzioni.

In particolare si considerano enti strumentali **CONTROLLATI** *gli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti la capogruppo:*

- a) *ha il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;*
- b) *ha il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda;*
- c) *esercita, direttamente o indirettamente la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda;*
- d) *ha l'obbligo di ripianare i disavanzi nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla quota di partecipazione;*
- e) *esercita un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. L'influenza dominante si manifesta attraverso clausole contrattuali che incidono significativamente sulla gestione dell'altro contraente (ad esempio l'imposizione della tariffa minima, l'obbligo di fruibilità pubblica del servizio, previsione di agevolazioni o esenzioni) che svolge l'attività prevalentemente nei confronti dell'ente controllante. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende, che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di influenza dominante.*

L'attività si definisce prevalente se l'ente controllato abbia conseguito nell'anno precedente ricavi e proventi riconducibili all'amministrazione pubblica capogruppo superiori all'80% dei ricavi complessivi.

Sono invece considerati enti strumentali **PARTECIPATI** gli altri enti pubblici e privati e le aziende nei cui confronti l'Ente ha solo una partecipazione in assenza delle condizioni di cui sopra. Non vengono qui (come vedremo poi per le società) identificati parametri particolare per valutare se sono partecipati: non sono controllati, allora sono partecipati.

Meglio definibile è invece il perimetro relativo alle **società**, in quanto si deve fare riferimento alle *forme societarie previste dal codice civile Libro V, Titolo V, Capi V, VI e VII* (ovvero le società di capitali: SPA, SRL e SAPA), o i gruppi di tali società nelle quali l'amministrazione esercita il controllo o detiene una partecipazione.

In particolare sono definite società **CONTROLLATE** quelle in cui la capogruppo:

- a) *ha il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante sull'assemblea ordinaria;*
- b) *ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge consente tali contratti o clausole. L'influenza dominante si manifesta attraverso clausole contrattuali che incidono significativamente sulla gestione dell'altro contraente (ad esempio l'imposizione della tariffa minima, l'obbligo di fruibilità pubblica del servizio, previsione di agevolazioni o esenzioni) che svolge l'attività prevalentemente nei confronti dell'ente controllante. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con società, che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di influenza dominante.*

L'attività si definisce prevalente se la società controllata abbia conseguito nell'anno precedente ricavi a favore dell'amministrazione pubblica capogruppo superiori all'80% dell'intero fatturato

Viene poi prevista una norma transitoria per i primi esercizi di applicazione (2015–2017), secondo cui non devono essere considerate le società quotate (*società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati*) e quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

Sono invece considerate **PARTECIPATE** le società dove si verificano contestualmente i seguenti due requisiti:

- 1) totale partecipazione pubblica
- 2) affidatarie dirette (ovvero senza gara) di servizi pubblici locali (ovvero non dei servizi erogati a favore dell'Ente) dell'ente locale (ovvero in capo alla capogruppo che sta consolidando)

In caso se ne verifichi solo una delle due, quella società non dovrà essere ricompresa nel GAP e quindi (almeno fino al 2019 con riferimento al 2018, come meglio diremo a breve) non sarà da consolidare.

Anche in quest'ultimo caso è prevista una disciplina transitoria secondo cui fino al 2019 con riferimento all'esercizio 2018 (scadenza prorogata dal del DM recentemente approvato) non sono considerate le società nelle quali l'ente, direttamente o indirettamente, dispone di una quota significativa di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20% (10% se trattasi di società quotata). Quindi con riferimento all'anno finanziario prossimo (ovvero fra due consolidati) anche se non si verifica nessuna delle condizioni di cui ai punti 1 e 2 sopra riportati, ma detengo una percentuale superiore al 20% (10%) l'Ente sarà comunque tenuto ad inserire la società nel GAP e, conseguentemente, valutare se ci sono le condizioni per il consolidamento.

Sia che per gli enti strumentali che per le società, vanno sempre escluse dal perimetro di consolidamento gli enti per cui è stata avviata una procedura concorsuale, mentre sono compresi gli enti in liquidazione.

2. La definizione del Perimetro di Consolidamento dall'anno 2017.

L'inclusione nel Gruppo Amministrazione Pubblica di un ente, organismo o società non determina necessariamente che lo stesso debba essere consolidato: risulta necessario costruire un secondo elenco dei componenti del GAP da comprendere nel Bilancio Consolidato.

Sono due i casi in cui non risulta necessario consolidare i componenti del GAP:

- a) Irrilevanza
- b) Impossibilità di reperire le informazioni

Quanto al caso di **IRRILEVANZA**, questa sussiste in due occasioni:

1. **salvo il caso dell'affidamento diretto sono considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata**
2. **Sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei seguenti parametri, una incidenza inferiore al 10 per cento per gli enti locali ... rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo:**
 - totale dell'attivo,
 - patrimonio netto,
 - totale dei ricavi caratteristici.

In presenza di patrimonio netto negativo, l'irrilevanza è determinata con riferimento ai soli due parametri restanti.

Con riferimento all'esercizio 2018 e successivi sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei predetti parametri, una incidenza inferiore al 3 per cento.

Quanto al primo punto (che vale solo per le società, non per gli Enti strumentali) si evidenzia che il DM ha introdotto la necessità di consolidare sempre (a prescindere dalla quota di partecipazione) le società partecipate rientranti nel GAP.

Quanto invece al secondo punto, con riferimento al 2017 la situazione resta immutata. Il DM ha invece abbassato i parametri con riferimento agli anni successivi.

In particolare, ipotizziamo che il Comune rilevi i seguenti valori:

- totale dell'attivo: 2000
- patrimonio netto: 1000
- totale dei ricavi caratteristici: 3000

Per valutare l'irrelevanza, si rende necessario confrontare il 10% di questi valori con il 100% (NON moltiplicato per la percentuale di partecipazione) dei medesimi valori dell'Ente su cui fare la valutazione. Naturale conseguenza è che minori sono le dimensioni del Comune e maggiore è il numero degli enti da consolidare.

Owero, ipotizziamo che il Comune partecipi al 20% in un Ente che ha i seguenti valori:

- totale dell'attivo: 250
- patrimonio netto: 99
- totale dei ricavi caratteristici: 299

Il confronto da fare sarà il seguente:

	10% COMUNE	100% ENTE DA VALUTARE
TOTALE DELL'ATTIVO	200	250
PATRIMONIO NETTO	100	99
TOTALE DEI RICAVI CARATTERISTICI	300	299

Il parametro evidenziato in rosso non viene rispettato e quindi non si verifica la contemporaneità di tutti i tre parametri irrilevanti: l'Ente è da consolidare.

Il caso in cui non si dovrebbe consolidare è quanto si verificano parametri minori o uguali di quelli qui evidenziati:

	10% COMUNE	100% ENTE DA VALUTARE
TOTALE DELL'ATTIVO	200	199
PATRIMONIO NETTO	100	99
TOTALE DEI RICAVI CARATTERISTICI	300	299

A nulla, con riferimento all'anno 2017, rileva la sommatoria dei valori degli esclusi: quindi in realtà io potrei escludere anche 100 enti che hanno tutti i parametri sopra evidenziati.

Owamente, nello stesso caso, dal 2018 (risultando il confronto da effettuare sul 3%) si abbasseranno anche i parametri minimi:

	3% COMUNE	100% ENTE DA VALUTARE
TOTALE DELL'ATTIVO	60	59
PATRIMONIO NETTO	30	29
TOTALE DEI RICAVI CARATTERISTICI	90	89

Naturale conseguenza è l'aumento degli enti da consolidare (purtroppo però per tutti, non solo per i comuni di maggiori dimensioni).

Il DM ha inoltre aggiunto che *ai fini dell'esclusione per irrilevanza, a decorrere dall'esercizio 2018, la sommatoria delle percentuali dei bilanci singolarmente considerati irrilevanti deve presentare, per ciascuno dei parametri sopra indicati, un'incidenza inferiore al 10 per cento rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo. Se tali sommatorie presentano un valore pari o superiore al 10 per cento, la capogruppo individua i bilanci degli enti singolarmente irrilevanti da inserire nel bilancio consolidato, fino a ricondurre la sommatoria delle percentuali dei bilanci esclusi per irrilevanza ad una incidenza inferiore al 10 per cento.*

Ciò significa che, sempre a decorrere dal 2018, se ipotizziamo che il Comune partecipi al 20% in 4 Enti che registrano tutti e 4 i seguenti valori:

- totale dell'attivo: 59
- patrimonio netto: 29
- totale dei ricavi caratteristici: 89

Questi Enti, dai calcoli di cui sopra, parrebbero da considerare irrilevanti: si veda ultima tabella.

Tuttavia va fatto un secondo controllo, ovvero il confronto fra il 10% del Comune e la sommatoria dei valori degli esclusi:

	10% COMUNE	SOMMA ENTI DA VALUTARE
TOTALE DELL'ATTIVO	200	$59 \times 4 = 236$
PATRIMONIO NETTO	100	$29 \times 4 = 116$
TOTALE DEI RICAVI CARATTERISTICI	300	$89 \times 4 = 356$

Tale controllo non viene superato e quindi devo consolidare almeno una delle realtà in modo da abbassare la sommatoria dei valori degli esclusi sotto il 10% dell'Ente.

Owero, il Comune sarà chiamato a consolidare almeno un Ente anche se si trova in questa situazione:

	3% COMUNE	100% ENTE DA VALUTARE
TOTALE DELL'ATTIVO	60	59
PATRIMONIO NETTO	30	29
TOTALE DEI RICAVI CARATTERISTICI	90	89

Così da poter abbassare la sommatoria dei valori degli esclusi sotto il 10% dell'Ente:

	10% COMUNE	SOMMA ENTI DA VALUTARE
TOTALE DELL'ATTIVO	200	$59 \times 3 = 177$
PATRIMONIO NETTO	100	$29 \times 3 = 87$
TOTALE DEI RICAVI CARATTERISTICI	300	$89 \times 3 = 267$

Infine concludiamo chiarendo che il caso di **IMPOSSIBILITÀ DI REPERIRE LE INFORMAZIONI** in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate, invece è decisamente residuale e, come dice lo stesso principio contabile applicato 4/4, i casi *sono estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali)*.

QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 19/03/2018

Contributi per estinzione anticipata mutui

Domanda

Il mio ente vorrebbe procedere con l'estinzione anticipata di taluni mutui in essere. Esistono norme che mettono a disposizione risorse aggiuntive o contributi di cui avvalersi a parziale integrazione delle risorse di cui già dispone?

Risposta

a cura di Marco Terzi

Il Legislatore ha messo a disposizione degli enti locali due interessanti strumenti che possono rivelarsi utili per l'estinzione anticipata – totale o anche solo parziale – di mutui e prestiti obbligazionari contratti in passato. Vediamo di quali si tratta.

Il primo strumento è previsto dall'art. 9-ter del decreto legge n.113 del 24/06/2016, come modificato in sede di conversione dalla legge 7 agosto 2016, n. 160. Si tratta di contributi finalizzati proprio all'estinzione anticipata, totale o parziale, di mutui e prestiti da parte dei soli comuni (comma 1). Le somme stanziare sul bilancio dello Stato ammontano a 14 milioni di euro per l'anno 2016 e a 48 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018. Con decreto del MEF del 14/03/2017 e Circolare del Ministero dell'Interno - FL n. 11/2016 sono state definite le modalità e i tempi per la presentazione delle domande di accesso a tali contributi. Per maggiori approfondimenti si rinvia a questi documenti in cui testi sono reperibili rispettivamente ai seguenti link: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/01/17A02391/sg> e <http://dait.interno.gov.it/finanza-locale/circolari/circolare-n11-del-14-ottobre-2016>. Preme qui ricordare che le istanze per l'anno 2018, ultimo anno utile per accedere ai contributi statali, vanno inviate per il tramite del portale del Ministero dell'Interno – Finanza locale – Area TBEL con le medesime credenziali utilizzate per l'invio dei certificati al bilancio di previsione e al rendiconto di esercizio. Le istanze devono essere presentate a partire dal 1° marzo 2018 e fino alle ore 24:00 del 31 marzo 2018. Quest'ultimo è un termine perentorio; eventuali invii tardivi comporteranno il rigetto della richiesta.

Un secondo strumento è stato introdotto dal Legislatore con l'art. 1, comma 866 della L. 205/2017 (Legge di bilancio 2018). Esso prevede che per gli anni dal 2018 al 2020 gli enti locali (e non più i soli comuni) possano utilizzare i proventi derivanti dalle alienazioni patrimoniali, anche derivanti da azioni o piani di razionalizzazione, per finanziare le quote capitali dei mutui o dei prestiti obbligazionari in ammortamento nell'anno (rate ordinarie iscritte al titolo 4 della spesa) ovvero in anticipo rispetto all'originario piano di ammortamento dei medesimi. Non tutti gli enti locali possono avvalersi però di questa norma. È richiesto il rispetto delle seguenti condizioni:

- a) dimostrino, con riferimento al bilancio consolidato dell'esercizio precedente, un rapporto tra totale delle immobilizzazioni e debiti da finanziamento superiore a 2;
- b) in sede di bilancio di previsione non registrino incrementi di spesa corrente ricorrente, come definita dall'allegato 7 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;
- c) siano in regola con gli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità.

I tre requisiti devono essere rispettati contemporaneamente. Non basta il rispetto di uno o due di essi per poter beneficiare della facoltà offerta dalla norma. Essa rappresenta una deroga a quanto previsto dall'art.1, comma 443 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 che stabilisce *che "i proventi da alienazioni di beni patrimoniali disponibili possono essere destinati esclusivamente alla copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito"*.

Quesito del 26/03/2018

Nuovi parametri deficitarietà strutturale

Domanda

Recentemente ho letto sul sito del Ministero dell'Interno – Finanza locale che sono stati adottati dei nuovi parametri di deficitarietà strutturale. Questi parametri si applicano già a partire dal Rendiconto dell'esercizio 2017, da approvarsi entro il prossimo 30 aprile?

Risposta

a cura di Marco Terzi

Il quesito fa riferimento all'Atto di indirizzo dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, reso ai sensi dell'art. 154, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL). Esso riguarda la revisione dei parametri per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari, di cui all'articolo 242 del medesimo Testo Unico. Il testo completo dell'atto di indirizzo è reperibile al seguente link: <http://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documenti/atto-dindirizzosui-parametri-di-deficitarieta>.

Come riportato nell'Atto, la necessità di individuare nuovi parametri nasce dall'avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio ai sensi del DLgs. 118/2011, evento questo che ha rappresentato l'occasione per una più generale riflessione sul sistema dei parametri attualmente in vigore, peraltro risalenti ad oltre cinque anni fa.

In merito all'applicazione dei nuovi otto parametri proposti, l'Osservatorio si limita a ritenere opportuno che le Amministrazioni interessate, prima della loro eventuale ed effettiva adozione, provvedano a verificarne le soglie anche sulla base dei valori che gli indicatori prescelti assumeranno nei rendiconti 2017, al fine di consentire, se del caso, l'adozione degli opportuni aggiustamenti. La soglia dei singoli parametri è, infatti, stata determinata dall'Osservatorio facendo riferimento ai valori desunti dai rendiconti dell'esercizio 2016, così come forniti da BDAP.

Alla luce di quanto sopra emerge come **non sussista alcun obbligo a quantificarne il valore in sede di Rendiconto dell'esercizio 2017, ma soltanto un invito a farlo**, al fine di consentire all'Osservatorio stesso di 'aggiustare il tiro' circa la corretta definizione dei loro valori soglia. Quest'ultimo è un aspetto di importanza non certo marginale, se si pensa che da essi deriva la condizione di ente strutturalmente deficitario qualora almeno la metà dei parametri presenti valori deficitari, ovvero superiori alla soglia fissata dal Legislatore. In buona sostanza il valore della soglia rappresenta lo spartiacque fra situazioni di deficit strutturale o meno. E' nell'interesse di tutti gli enti locali che l'asticella sia fissata su valori maggiormente accessibili.

Ecco perché in questa fase, che potremmo definire di rodaggio, è importante ed opportuno che gli enti locali colgano l'invito dell'Osservatorio e quantifichino i valori degli otto nuovi parametri secondo le modalità riportate a pagina tre dell'Atto di indirizzo.

I nuovi parametri diventeranno a tutti gli effetti obbligatori solo con l'adozione del necessario decreto del Ministero dell'Interno ai sensi dell'art. 242 del TUEL. Viceversa, per il rendiconto dell'esercizio 2017 restano ancora validi (e pertanto obbligatori) esclusivamente i dieci parametri attualmente previsti dal DM Interno del 18/02/2013.

Chiariti questi aspetti si evidenzia come i nuovi parametri pongano l'attenzione sui seguenti elementi:

1) Incidenza delle spese rigide sulle entrate correnti;

- 2) Incidenza degli incassi delle entrate proprie sul totale delle previsioni definitive di bilancio di parte corrente;
- 3) Ricorso all'istituto dell'anticipazione di cassa;
- 4) Sostenibilità dell'indebitamento;
- 5) Sostenibilità dell'eventuale disavanzo a carico del singolo esercizio contabile;
- 6) Incidenza degli eventuali debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 194 del TUEL;
- 7) Rilevanza degli eventuali debiti fuori bilancio in corso di formale riconoscimento;
- 8) Effettiva capacità di riscossione delle entrate complessive afferenti il bilancio dell'Ente.

Da ultimo va sottolineato che, al fine di non appesantire ulteriormente il lavoro degli uffici ragioneria degli enti locali, già denso di adempimenti spesso ridondanti, l'Osservatorio ha deciso di estrapolare gli otto indicatori (in luogo dei dieci attuali) dal Piano degli indicatori che gli enti già predispongono ai sensi dell'art. 18 bis del decreto sull'armonizzazione dei bilanci degli enti locali (DLgs. 118/2011).

AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

L'ente a porte aperte: guida pratica
su cosa fare (e cosa evitare) nella "casa di vetro"

Responsabile di area: Augusto Sacchi

Approfondimento

RESPONSABILE PROTEZIONE DATI (RPD): COMPITI E NOMINA

di Augusto Sacchi

Proseguendo l'analisi del nuovo Regolamento Europeo in materia di trattamento dei dati personali (GDPR - *General Data Protection Regulation* - Regolamento UE 2016/679) che diventerà pienamente operativo dal 25 maggio 2018 - essendo già in vigore da due anni - una delle novità più importanti su cui è bene soffermarsi è la nuova figura – non prevista nella precedente legislazione italiana² - del *Data Protection Officer* (acronimo inglese: DPO) che, in italiano, suona come **Responsabile della Protezione dei Dati** (acronimo italiano: RPD, che utilizzeremo da ora in avanti).

Uscendo dalle fredde disposizioni del diritto, potremmo riassumere i compiti del RPD come un *incaricato, legalizzato, a rompere le scatole*, che:

- informa e consiglia;
- verifica gli adempimenti;
- fornisce pareri, se richiesti;
- funge da referente per gli interessati e per il Garante *privacy*;
- verifica la tenuta dei registri;
- vigila sugli obblighi di formazione delle varie figure che trattano i dati.

1. I riferimenti normativi

Nel regolamento europeo, la questione del RPD viene prevista nella *Sezione 4*, rubricata "*Responsabile della protezione dei dati*". La sezione consta di tre articoli:

- art. 37 - Designazione del responsabile della protezione dei dati;
- art. 38 - Posizione del responsabile della protezione dei dati;
- art. 39 - Compiti del responsabile della protezione dei dati.

² Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196;

L'art. 37, dando pratica attuazione al Considerando 97³, prevede espressamente che le pubbliche amministrazioni debbano individuare e nominare una persona esperta di legislazione e di pratiche relative alla protezione dei dati, che avrà il compito di assistere colui che li controlla (il titolare del trattamento) o li gestisce (il responsabile del trattamento), al fine di verificare l'esatta osservanza, all'interno dell'ente, al regolamento. Questa nuova figura può essere individuata all'interno dell'organizzazione dell'ente pubblico (dipendente) o anche all'esterno e, in questo ultimo caso, dovrà assolvere i suoi compiti in base a un contratto di servizi. Il RPD di una P.A. può essere incaricato anche per più enti, tenendo conto della struttura organizzativa e della loro dimensione.

Pensando al variegato mondo degli enti locali, la soluzione più immediata che ci viene in mente è la nomina di un unico RPD in un'Unione dei comuni, con competenze che verranno svolte per l'Unione stessa e per tutti i comuni aderenti. Stessa cosa potrebbe essere fattibile con una convenzione, ex art. 30 TUEL, che preveda la gestione associata del servizio, individuando un ente capo-convenzione.

L'art. 38, prevede che il titolare del trattamento e il responsabile del trattamento debbano assicurarsi che il RPD sia tempestivamente e adeguatamente coinvolto in tutte le questioni riguardanti la protezione dei dati personali e lo devono sostenere nell'esecuzione dei propri compiti fornendogli le risorse (umane, tecnologiche e finanziarie) necessarie per assolvere tali compiti e con ampia facoltà di accedere ai dati personali; ai relativi trattamenti e per mantenere la propria conoscenza specialistica (obbligo di formazione permanente).

Il RPD non può essere rimosso o penalizzato dal titolare del trattamento o dal responsabile del trattamento per l'adempimento dei propri compiti ed egli dovrà interloquire direttamente con i vertici gerarchici della P.A.

Tutti gli interessati (cittadini, utenti, fruitori di servizi) possono contattare il RPD per tutte le questioni relative al trattamento dei loro dati personali e all'esercizio dei loro diritti derivanti dal regolamento. Ovviamente, il RPD è tenuto al segreto e alla riservatezza relativamente all'adempimento dei suoi compiti e può svolgere, all'interno della P.A., anche altri compiti non essendo previsto un diritto di esclusività. Spetta al titolare e al responsabile del trattamento verificare che gli altri compiti non pongano il RPD in una situazione di conflitto d'interessi.

L'art. 39 specifica i compiti, minimi, che il RPD deve svolgere. Essi sono:

- a) informare e fornire consulenza al titolare del trattamento o al responsabile del trattamento nonché ai dipendenti che eseguono il trattamento in merito agli obblighi derivanti dal regolamento nonché da altre disposizioni dell'Unione o degli Stati membri relative alla protezione dei dati;
- b) sorvegliare l'osservanza del regolamento, di altre disposizioni dell'Unione o degli Stati membri relative alla protezione dei dati nonché delle politiche del titolare del trattamento o del responsabile del trattamento in materia di protezione dei dati personali, compresi l'attribuzione delle responsabilità, la sensibilizzazione e la formazione del personale che partecipa ai trattamenti e alle connesse attività di controllo;
- c) fornire, se richiesto, un parere in merito alla valutazione d'impatto sulla protezione dei
- d) dati e sorvegliarne lo svolgimento;
- e) cooperare con l'autorità di controllo (Garante *privacy*); e
- f) fungere da punto di contatto per il Garante *privacy* per questioni connesse al trattamento, tra cui la consultazione preventiva ed effettuare, se del caso, consultazioni relativamente a qualunque altra questione.

Esistono, infine, degli obblighi di comunicazione e pubblicazione dei dati di contatto del RPD:

- a) obbligo di pubblicare nel sito web dell'ente i dati di contatto del RPD (indirizzo postale; numero telefonico; email e PEC);
- b) obbligo di comunicare i dati del RPD al Garante *privacy* e a tutto il personale dipendente.

³ Il GDPR è diviso in due parti: la prima contiene i principi generali e le motivazioni, denominata **CONSIDERANDO**, composta di n. 173 principi. La seconda parte è il regolamento vero e proprio suddiviso in 99 articoli;

2. Se il RPD è esterno

Come abbiamo già visto, il RPD – figura, ripetiamo, obbligatoria nella pubblica amministrazione da nominare entro il 25 maggio 2018 – può essere un dipendente interno o una figura esterna, legata all'ente da un contratto di servizio. Tale contratto può essere stipulato sia con una persona fisica che con una persona giuridica, esterna all'ente. Se il compito di RPD viene affidato a una persona giuridica è indispensabile che ciascun soggetto, operante come RPD (una o più persone fisiche collegate alla società), soddisfi tutti i requisiti del regolamento, compresa l'assenza di situazioni di conflitto d'interessi. Alla luce di quanto sopra è possibile (ed anche auspicabile) associare le competenze e le capacità individuali di ciascun componente del *Team RPD*, affinché il contributo collettivo risulti più efficiente, mirato e specifico.

Per ogni componente del *Team RPD* – così come segnalati dalla società a cui viene affidato il servizio - dovrà essere definita una chiara ripartizione dei compiti, prevedendo, però, che un solo soggetto agisca da contatto principale, per i cittadini, i dipendenti e per il Garante *privacy*. In tal senso, sarà opportuno inserire specifiche disposizioni in merito, nei contratti di servizio che verranno stipulati.

3. Conclusioni.

Per non arrivare impreparati alla fatidica scadenza del 25 maggio prossimo, occorre compiere alcune verifiche e una serie di riflessioni. Ne elenchiamo alcune, sotto forma di interrogativi:

- l'ente dispone di una professionalità interna da nominare, in possesso dei requisiti?
- se non ci fosse, è conveniente affidare il servizio all'esterno?
- quali caratteristiche deve avere il soggetto esterno?
- meglio una persona fisica (professionista autonomo) o una società con un Team RPD composto da più soggetti professionalmente evoluti?
- è possibile associare la funzione con altri enti locali, simili per dimensione e problematiche?
- come si procederà alla scelta del soggetto esterno?
- quale durata si prevede per il contratto di servizio?
- quanto costerà 'sta roba? (domanda di riserva: abbiamo previsto i fondi a bilancio?).

Dopo la Santa Pasqua, ci pensiamo!

P.S.

A completamento informativo, si segnala che nel sito *web* del *Garante privacy*⁴ sono disponibili due modelli: schema di atto di designazione del Responsabile della Protezione dei Dati; modello comunicazione al Garante dei dati dell'RPD.

⁴ <http://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/7322110>

QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 20/03/2018

Approvazione codice comportamento

Domanda

Dopo quanti anni occorre riapprovare il Codice di comportamento di ente, previsto dall'art. 1, comma 2, del d.p.r. 62/2013?

Risposta

a cura di Roberta Zirelli

Dopo l'entrata in vigore del d.p.r. 62/2013 *"Codice di comportamento dei dipendenti pubblici"* le singole amministrazioni dovevano definire, ai sensi dell'art. 54, comma 5, del d.lgs. 165/2001, un proprio codice di comportamento integrando e specificando – ma comunque in modo più restrittivo - quello approvato dal legislatore nazionale.

Le norme vigenti non ne prevedono una scadenza e nemmeno una tempistica di revisione e aggiornamento.

Tuttavia, come si desume dalle indicazioni ANAC, potrebbe risultare opportuno ridefinirne i confini dopo cinque anni dalla sua prima approvazione.

Infatti, secondo l'aggiornamento del PNA 2015 (sezione: Vigilanza dell'ANAC: priorità ed obiettivi – pag. 52), dopo alcuni anni di attuazione, si rende opportuno procedere ad una revisione generale del Codice di comportamento di ente, sulla base di una adeguata riflessione che porti all'adozione di norme destinate a durare nel tempo.

La revisione dovrà necessariamente essere l'esito delle attività di vigilanza e monitoraggio sull'applicazione del Codice che devono essere previste tra le azioni dal Piano di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT) adottato annualmente.

Si ricorda, altresì, che anche il PNA 2016 (pag. 5) prevede che sui codici di comportamento l'ANAC assuma atti di orientamento (es. Linee guida generali), riservandosi di intervenire anche ai fini di un maggior coordinamento, differenziando per tipologia di amministrazioni e enti, confermando quanto contenuto nel PNA 2015 circa i loro contenuti e valenza *"gli enti sono tenuti all'adozione di codici che contengano norme e doveri di comportamento destinati a durare nel tempo, da calibrare in relazione alla peculiarità delle finalità istituzionali perseguite dalle singole amministrazioni: non quindi una generica ripetizione dei contenuti del codice di cui al d.p.r. 62/2013, ma una disciplina che, a partire da quella generale, diversifichi i doveri dei dipendenti e di coloro che vi entrino in relazione, in funzione delle specificità di ciascuna amministrazione"*.

Pertanto, avendo l'ANAC già previsto di dettare specifiche Linee guida sulla revisione dei Codici, si consiglia di prevedere, tra le azioni del PTPCT, la programmazione di un lavoro di revisione del Codice di comportamento dell'ente, da concludersi entro un quinquennio dalla sua adozione.

Quesito del 27/03/2018

Pubblicazioni online e formato aperto

Domanda

Formato aperto: quali sono le indicazioni tecniche per il caricamento dei dati e delle informazioni nella sezione web di Amministrazione Trasparente?

Risposta

a cura di Raffaella Sacchi

L'Autorità Nazionale Anticorruzione - quando ancora si chiamava CIVIT (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche) - aveva diffuso un documento tecnico che definiva puntualmente i criteri di qualità della pubblicazione dei dati nella sezione *web* di Amministrazione Trasparente.

In particolare, veniva richiamata la definizione data dalla Legge 190/2012: *“per formati di dati aperti si devono intendere almeno i dati resi disponibili e fruibili on line in formati non proprietari, a condizioni tali da permetterne il più ampio riutilizzo..”*.

Inoltre, il formato di dati di tipo aperto viene precisamente definito alla lettera a), comma 3, dell'art. 68 del CAD (Codice dell'Amministrazione Digitale, decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82) come *“un formato di dati reso pubblico, documentato esaurientemente e neutro rispetto agli strumenti tecnologici necessari per la fruizione dei dati stessi”*. Tale definizione fa riferimento agli aspetti tecnologici ed evidenzia l'obiettivo di garantire un livello adeguato di interoperabilità dei dati.

Da ciò discende che i *files* pubblicabili in Amministrazione Trasparente, conformi – quindi - alle regole tecniche dettate dall'Autorità, devono possedere le seguenti determinate caratteristiche:

- sono originati da una *suite* gestionale rilasciata con licenza libera e *Open Source* - come *OpenOffice* o *LibreOffice* - in un formato ODF (*Open Document Format*) che consente di leggere e scrivere *files* nei formati utilizzati dai prodotti più diffusi sul mercato, oltre a consentirne l'esportazione in formato PDF;
- sono originati da un applicativo il cui *software* – anche se proprietario - è però scaricabile gratuitamente (es. *Adobe Acrobat*).

In questo secondo caso specifico, si raccomanda l'impiego del *software* esclusivamente nelle versioni che consentano l'archiviazione a lungo termine (ad esempio, il formato PDF/A), a garanzia di una futura accessibilità.

Diversamente, i PDF in formato immagine – originati da una scansione digitale di documenti cartacei – non permettono che i dati e le informazioni contenute siano liberamente scaricabili ed elaborabili. Per questo motivo tali *files* non potranno essere pubblicati nella sezione *web* di Amministrazione Trasparente, poiché non riconosciuti dall'Autorità come “formato aperto”.

Anche i documenti originati da una *suite* proprietaria - come i *files* di *word* o *excel* – non sono riconosciuti dall'Autorità tra i formati aperti; per esserlo, dovranno essere trasformati in PDF/A.

AREA CONTRATTI E APPALTI

Il sistema dei contratti pubblici: regole, nozioni e procedure

Responsabile di area: Giuseppe Debenedetto

Approfondimento

LA MOTIVAZIONE NELLE NUOVE LINEE GUIDA N. 4 DELL'ANAC CON RIFERIMENTO ALLA SCELTA DELLA PROCEDURA E ALL'AFFIDAMENTO DIRETTO

a cura di Stefano Usai

L'ANAC, con la delibera del 01 marzo 2018 n. 206, ha formalmente adeguato – alle modifiche del correttivo (d.lgs. 56/2017) – le linee guida n. 4 relative alle *“Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici”*.

L'autorità, sul tema, conferma quanto già indicato nello schema trasmesso al Consiglio di Stato che ha reso il parere n. 361/2018.

Le nuove linee guida entreranno in vigore dopo 15 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale rappresentando un ulteriore tassello dell'ordinamento degli appalti caratterizzato dalla natura vincolata anche delle disposizioni previste nei bandi tipo (bando tipo n. 1/2017 e n. 20/2018, il primo relativo ad appalti di servizi e forniture nel sopra soglia da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il secondo dedicato all'appalto dei servizi di pulizia). In relazione alla motivazione, nonostante la modifica apportata all'art. 36 del codice secondo cui l'affidamento diretto potrebbe avvenire anche senza confronto tra preventivi, l'ANAC – ovviamente – ribadisce la centralità della motivazione come condizioni di legittimità dell'assegnazione della commessa.

Aspetto pertanto, che il RUP deve attentamente presidiare per evitare annullamenti degli atti e danno alla propria amministrazione.

1. L'utilizzo della procedura semplificata e la motivazione.

Sotto il profilo pratico assume un certo interesse l'indicazione contenuta nelle linee guida n. 4 dell'ANAC – sia nelle pregresse sia in quelle più recenti – , relativamente alla questione della motivazione o meno della scelta di utilizzare una delle procedure “semplificate” dell'art. 36.

Il “passo” di interesse è quello relativo (par/sez. 1.4) al fatto che *“le stazioni appaltanti possono ricorrere, nell'esercizio della propria discrezionalità, alle procedure ordinarie, anziché a quelle semplificate, qualora le esigenze del mercato suggeriscano di assicurare il massimo confronto concorrenziale (art. 36, comma 2, del Codice dei contratti pubblici)”*.

Non può non evidenziarsi che nel passaggio dalle linee guida n. 4/2016 alle linee guida n. 4/2018 sia mutato il *sottotesto* normativo.

Le linee guida 4/2016 hanno avuto come riferimento l'art. 36 che, nel caso dell'affidamento diretto, esige una **adeguata motivazione**.

Nella fase "corretta" con il d.lgs. 56/2017 l'inciso in argomento, non solo, è venuto meno ma il legislatore – agendo quasi di "impulso" - oggi ammette che, nel caso specifico, l'affidamento diretto può avvenire anche **senza confronto tra preventivi** (*"anche senza previa consultazione di due o più operatori economici"*).

Si è indotti a ritenere che si sia giunti a questa puntualizzazione – pur nulla irrilevante considerate le delicatissime implicazioni pratiche - , non per caso.

L'inciso, infatti, si pone come "soluzione" per superare un'*impasse* creata dalla necessità di motivare adeguatamente l'affidamento diretto che, per paradosso, avrebbe richiesto un procedimento ancora più articolato di uno realmente semplificato.

Sulla questione della motivazione sono importanti anche le parole del Consiglio di Stato nel parere n. 1903/2016 sullo schema delle prime linee guida (n.4).

Nel parere si legge che *"Venendo ora al rilevante aspetto della scelta del contraente e dell'obbligo di motivazione (3.3), si ribadisce quanto già accennato in sede di premesse generali, in ordine alla motivazione, non tanto circa la scelta dell'aggiudicatario (la legge è chiara nel prescrivere che l'affidamento diretto debba essere "adeguatamente motivato"), con tutto ciò che correttamente ne consegue (come indicato nelle linee guida), bensì, più a monte, in ordine alla "scelta della procedura seguita" (par. 3.3.1). Trattasi, infatti, di un onere motivazionale non previsto dalla legge e che, ove sia configurato come troppo dettagliato, può apparire in contrasto con i valori della semplificazione e della non imposizione di oneri aggiuntivi non utili a carico delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, con possibili ricadute pregiudizievoli che si possono avere dal punto di vista dell'aumento del contenzioso. Sarà utile dunque, lo si ribadisce, che l'obiettivo essenziale di prevenzione della corruzione – sotteso alla previsione extralegale della motivazione – sia ben bilanciato con la necessità di non ostacolare il rapido svolgimento di appalti di modesto valore. Trasparenza, sintetica indicazione dei motivi e rapidità della procedura non sono, ad avviso del Consiglio di Stato, in contraddizione. In definitiva, si suggerisce di sostituire, al secondo rigo, l'avverbio "adeguatamente" con l'avverbio "sinteticamente", mentre appare più che opportuno che la stazione appaltante in sede di scelta dell'aggiudicatario e non della procedura, come da prescrizione dei rigi successivi, dia conto "dettagliatamente" del possesso, da parte dell'operatore economico selezionato, dei requisiti fissati nella determina a contrarre, così come della rispondenza di quanto offerto all'interesse pubblico che la stazione appaltante deve soddisfare"*.

Nonostante le indicazioni , nel nuovo testo delle linee guida è rimasto il passo appena riportato.

Espresso in quel modo, il periodo sembrerebbe esigere comunque una motivazione nel caso il RUP proponga - ricorrendone le varie condizioni legittimanti dell'art. 36 - la procedura semplificata. **Quanto meno, la motivazione dovrebbe affermare che "non esiste" l'esigenza di assicurare un confronto concorrenziale ampio.**

Affermazione/certificazione non certo semplice in quanto diretta a negare un principio di origine *"sopranaturale"*.

In realtà questa motivazione non è necessaria **per scrittura della stessa norma**. Infatti il secondo comma dell'art. 36 chiarisce che fatta *"salva la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie, le stazioni appaltanti procedono (...) "* secondo il sistema delle procedure *"semplificate"*. Il legislatore non ha specificato *"possono"* procedere.

Si è in presenza, in sostanza, di una procedura/sistema prevista/o appositamente per ridurre l'inesorabile formalismo che farebbe lievitare i costi – in termini di tempo e denaro – del procedimento di acquisto.

Procedura, l'utilizzo, che non deve essere "giustificata" se non nei limiti del ricorso delle condizioni legittimanti (dell'art. 36).

Ed in questo senso, già il Consiglio di Stato con il parere 1903/2016 sul primo schema che ha sottolineato che *"appare, in definitiva, in ogni caso maggiormente equilibrato e congruo rispetto all'impianto della legge, scindendo i due momenti, riservare alle stazioni appaltanti nel momento preventivo della determina a contrarre, e quindi della scelta della procedura, un onere motivazionale"*

sintetico, mentre trova giustamente spazio nella fase della scelta dell'aggiudicatario l'onere di dare dettagliata contezza del possesso da parte dell'operatore selezionato dei requisiti richiesti nella stessa determina a contrarre e della rispondenza di quanto offerto all'interesse pubblico che la stazione appaltante è chiamata soddisfare".

2. La motivazione nell'affidamento diretto.

La questione della motivazione – ora, paradossalmente, non più richiesta espressamente nel codice – trova il proprio fondamento nei principi generali che impongono che ogni provvedimento chiarisca l'attività propedeutica/preparatoria e le ragioni che lo hanno determinato.

Pertanto, nel documento si ripete che *"in ottemperanza agli obblighi di motivazione del provvedimento amministrativo sanciti dalla legge 7 agosto 1990 n. 241 e al fine di assicurare la massima trasparenza, la stazione appaltante motiva in merito alla scelta dell'affidatario, dando dettagliatamente conto del possesso da parte dell'operatore economico selezionato dei requisiti richiesti nella determina a contrarre o nell'atto ad essa equivalente, della rispondenza di quanto offerto all'interesse pubblico che la stazione appaltante deve soddisfare, di eventuali caratteristiche migliorative offerte dall'affidatario, della congruità del prezzo in rapporto alla qualità della prestazione, nonché del rispetto del principio di rotazione"*.

Ciò che il RUP deve motivare, pertanto, non è tanto la scelta di procedere con una assegnazione diretta senza confronto – circostanza che può avvenire con il richiamo alla norma e per esigenze di celerità magari per effetto di un importo irrisorio – **ma per quale ragione viene scelto un certo operatore economico piuttosto che uno diverso.**

Occorre, pertanto, delineare chiaramente – anche sinteticamente – il momento istruttorio che ha portata il responsabile unico del procedimento ad individuare un determinato appaltatore piuttosto che un diverso soggetto. La motivazione deve essere chiara e comprensibile ai terzi (tra cui insistono soggetti direttamente interessati).

E, per effetto dell'accesso civico generalizzato (ai sensi dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016), anche ai non interessati direttamente all'appalto ma "solo" alla regolarità dell'azione amministrativa.

3. Il momento istruttorio che porta alla motivazione.

Per giustificare l'affidamento – e non la scelta della procedura – secondo l'ANAC, il RUP può ricorrere:

- alla comparazione dei listini di mercato;
- alla comparazione di offerte precedenti per commesse identiche o analoghe;
- all'analisi dei prezzi praticati ad altre amministrazioni.

Da ciò sembra potersi tranquillamente confermare che una indagine nel mercato elettronico (per cui la stazione appaltante si deve dotare di una specifica regolamentazione), seria e certificabile, può essere sufficiente a giustificare l'affidamento diretto anche senza ricorrere ad una formalizzazione (es. attraverso la richiesta specifica di preventivi) della competizione.

E' bene annotare che la comparazione tra preventivi, *"il confronto dei preventivi di spesa forniti da due o più operatori economici"*, secondo il suggerimento dell'ANAC costituisce condivisibilmente "solo" *"una best practice anche alla luce del principio di concorrenza"*.

La fase del confronto tra preventivi non costituisce più – a differenze dei primissimi schemi di linee guida – una fase "vincolante" per diventare "solo" una pratica ottimale in grado di assicurare al contempo trasparenza ed oggettività oltre che efficienza. Sempre fatto salvo che la stazione appaltante, nella disciplina interna, non vincoli maggiormente l'azione dei RUP.

4. La motivazione e la determina di affidamento (di impegno di spesa).

La motivazione a cui alludono le nuove linee guida (come quelle pregresse), evidentemente, andrà inserita a cura del RUP nella determina di affidamento mentre nella determina a contrarre andrà, caso mai, motivata la circostanza della scelta del procedimento dell'assegnazione diretta.

Da notare che con la determinazione semplificata, negli affidamenti diretti, il legislatore ammette quindi immediatamente la fase dell'impegno e non anche quella propedeutica della prenotazione.

In pratica, il legislatore ha ipotizzato che si possa fare l'affidamento senza previa copertura e "sanare" il tutto con una determina di impegno di spesa contestuale o immediatamente successiva all'affidamento.

5. La motivazione nei micro acquisti.

La motivazione può essere semplificata per gli affidamenti di modico valore (per l'ANAC per importi inferiori ai mille euro o affidamenti effettuati nel rispetto di regolamenti interni).

In questo caso, secondo quanto si legge nello schema la *"scelta dell'affidatario diretto può essere espressa in forma sintetica, anche richiamando il regolamento stesso nella determina ovvero nell'atto equivalente redatti in modo semplificato"*.

Il riferimento – al regolamento della contabilità o ad un regolamento specifico – sembra inevitabilmente richiamare il pregresso regolamento degli acquisti in economia che risultavano "autorizzati" previa specifica del bene/servizio/lavoro e del correlato importo.

In relazione all'attuale previsione si può ritenere che la stazione appaltante - nel regolamento – possa indicare una serie di acquisti urgenti (per cui non sia fattibile una corretta programmazione) che, per modico valore sempre che non venga effettuato un arbitrario frazionamento, consentano al RUP di procedere direttamente anche "derogando" alla rotazione entro i limiti di importo contenuti (una sorta di fascia di tolleranza), prevedendo per acquisti successivi (ripetuti) però l'esigenza di acquisire preventivi informali o la redazione di un elenco da cui attingere direttamente in alternanza di imprese.

QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 14/03/2018

Adempimenti nomina commissione giudicatrice

Domanda

L'ente deve affidare un appalto di servizi mediante procedura telematica con aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 95 del codice. Quali sono gli adempimenti previsti per la nomina della Commissione giudicatrice?

Risposta

a cura di Enza Paglia

Le disposizioni principali che si ritiene debbano essere considerate con riferimento alla nomina della Commissione giudicatrice sono le seguenti:

- Codice dei contratti: art. 29 "Principi in materia di trasparenza"; art. 77 "Commissione giudicatrice"; art. 78 "Albo dei componenti delle commissioni giudicatrici"; art. 216, co. 12 "Disposizioni transitorie e di coordinamento";
- Linee guida n. 5, di attuazione del d.lgs. 50/2016, recanti "Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici", aggiornate al d.lgs. 56/2017 con deliberazione del Consiglio n. 4 del 10.01.2018;
- Linee guida n. 3, di attuazione del d.lgs. 50/2016, recanti "Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni", aggiornate al d.lgs. 56/2017 con deliberazione del Consiglio n. 1007 del 11.10.2017;
- D.lgs. n. 33/2013 "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", art. 15, co. 1;
- Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenuti nel d.lgs. 33/2016 come modificato dal d.lgs. 97/2016, par. 5.1.

Sulla base delle disposizioni che precedono, una volta individuati i commissari nel rispetto delle vigenti regole di competenza e trasparenza, occorre procedere ai seguenti adempimenti:

Adempimenti/Verifiche	Soggetti interessati
Dichiarazione assenza cause di esclusione di cui ai punti 3.1 e seguenti delle linee guida n. 5	Commissario esterno Commissario interno
Dichiarazione inesistenza cause di incompatibilità di cui all'art. 77, co. 4 del codice	Commissario esterno Commissario interno
Dichiarazione inesistenza cause di incompatibilità di cui all'art. 77, co. 5 del codice	Commissario esterno Commissario interno

Dichiarazione inesistenza cause di incompatibilità di cui all'art. 77, co. 6 del codice	Commissario esterno Commissario interno Segretario
Autorizzazione di cui all'art. 53, co. 7, del d.lgs. 165/2001 della propria amministrazione	Commissario esterno dipendente di amministrazioni aggiudicatrici
Dichiarazione ai sensi dell'art. 15, co. 1, del d.lgs. 33/2013 da pubblicarsi in "Amministrazione trasparente – sotto-sezione consulenti e collaboratori"	Commissario esterno
Attestazione di avvenuta verifica insussistenza di situazioni, anche potenziali di conflitto di interessi, ai sensi dell'art. 53, co. 14, d.lgs. 165/2001, nel caso di nomina di Commissario esterno, da pubblicarsi in "Amministrazione trasparente – sotto-sezione consulenti e collaboratori"	Responsabile che procede alla nomina
Provvedimento di nomina della Commissione da pubblicarsi in "Amministrazione trasparente" ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 50/2016 e Servizio Contratti Pubblici del Ministero https://www.serviziocontrattipubblici.it/ (sito web del Mit)	
Curriculum vitae da pubblicarsi in "Amministrazione trasparente" ai sensi dell'art. 29 del d.lgs. 50/2016 e Servizio Contratti Pubblici del Ministero https://www.serviziocontrattipubblici.it/ (sito web del Mit)	Tutti i commissari
Curriculum vitae da pubblicarsi in "Amministrazione trasparente sotto-sezione consulenti e collaboratori" ai sensi dell'art. 15, co. 1, del d.lgs. 33/2013	Commissario esterno
Atto di conferimento dell'incarico (disciplinare di incarico, contratto nella forma dello scambio di lettera commerciale). Nel caso di Commissario esterno, gli estremi, con la durata e l'ammontare erogato, vanno pubblicati in "Amministrazione trasparente sotto-sezione consulenti e collaboratori" ai sensi dell'art. 15, co. 1, del d.lgs. 33/2013	

Quesito del 21/03/2018

Necessità commissione di gara

Domanda

Nel caso di aggiudicazione all'offerta economicamente più vantaggiosa è obbligatorio nominare una commissione di gara (con membri esterni) indipendentemente dall'importo?

Ad esempio è obbligatorio farlo per una procedura di valore inferiore a 40.000,00 euro?

Risposta

a cura di Stefano Usai

La risposta esige una premessa sulla struttura della domanda. Per come posta, con riferimento all'affidamento di importo inferiore ai 40mila euro, sembra quasi che le acquisizioni nel sotto soglia, ed in particolare i micro affidamenti, si situino su un piano alternativo rispetto alle gare "tradizionali".

Ovviamente non è così. La sostanziale differenza – certo non di poco conto – è che per un ambito relevantissimo il legislatore ha deciso di incidere assicurando una maggiore tempestività con riduzione dei formalismi legati, soprattutto, alla non necessità di predisporre una autentica legge di disciplina della gara.

Ma è chiaro che le norme di fondo, soprattutto quelle finalizzate ad assicurare correttezza ed oggettività del procedimento di assegnazione, devono essere rispettate. In alcun modo possono essere superate/derogate.

Tra queste rientra sicuramente l'obbligo del RUP di proporre la nomina della commissione di gara (al proprio dirigente/responsabile del servizio) nel momento in cui avvia un procedimento di acquisto da assegnare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. A prescindere dall'importo.

In questo senso, del resto, in modo piuttosto chiaro il primo comma dell'art. 77 del Codice in cui si legge – al pari di quanto normalmente noto - che *"nelle procedure di aggiudicazione di contratti di appalti o di concessioni, limitatamente ai casi di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, la valutazione delle offerte dal punto di vista tecnico ed economico è affidata ad una commissione giudicatrice, composta da esperti nello specifico settore cui offerisce l'oggetto del contratto"*.

In un affidamento semplificato, sicuramente, non si potrà formalizzare sull'esperienza – nel senso che, salvo specifiche situazioni, non sarà necessario "scomodare" docenti e *similia*. Ma la valutazione discrezionale esige un intervento collegiale. Eccezioni – ma con rischi – si potrebbero ravvisare nel caso in cui la valutazione non implichi effettivamente alcuna valutazione di tipo discrezionale (ad esempio sia stata prevista l'attribuzione di punteggi "aritmetici") ma in ogni caso, pur non parlando di commissione, sarà necessario costituire un seggio di gara con più soggetti. Sempre che il tutto venga chiaramente esplicitato nella determina a contrattare.

Sotto il profilo pratico, naturalmente, si suggerisce – con il multi criterio – di prevedere sempre la nomina di una commissione di gara.

AREA PERSONALE

Domande e approfondimenti sul lavoro nella (e per la) PA

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

Approfondimento

L'ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO E LE PRESENZE DEL PERSONALE

di Cristina Bortoletto

Una recente sentenza del TAR Campania ha affrontato la tematica dell'accesso civico generalizzato, detto anche FOIA (Freedom of Information Act, la legge sulla libertà di informazione adottata negli Stati Uniti il 4 luglio 1966) con riferimento alle materie che interessano le risorse umane.

Come si legge nella Circolare n. 2/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica⁵ *“il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, di modifica del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, ha introdotto l'istituto dell'accesso civico “generalizzato”, che attribuisce a “chiunque” il “diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione (...), nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis” (art. 5, c. 2, d.lgs. n. 33/2013).*

Dal 23 dicembre 2016, chiunque può far valere questo diritto nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti indicati all'art. 2-bis del d.lgs. n. 33/2013.”

In tema anche l'ANAC ha approvato le linee guida per l'attuazione dell'accesso civico generalizzato e degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 97/2016⁶.

1. La sentenza del TAR Campania del 13 dicembre 2017, n. 5901.

La sentenza trae origine da una richiesta effettuata da un privato cittadino alla società Sviluppo Campania S.p.A., partecipata pubblica e assoggettata alla direzione e controllo della Regione Campania in qualità di socio unico, cui è stato fornito riscontro negativo.

Il ricorrente chiedeva di acquisire i documenti e le informazioni concernenti la presenza sul luogo di lavoro, quindi fogli presenza e/o corrispondenti strumenti anche informatici di rilevazione delle presenze - nel periodo compreso tra l'1.1.2017 e la data della istanza (17.2.2017) – di un dipendente con contratto di lavoro a tempo indeterminato presso la predetta società.

⁵ Disponibile al link: <http://www.funzionepubblica.gov.it/articolo/dipartimento/01-06-2017/circolare-n-2-2017-attuazione-delle-norme-sull%E2%80%99accesso-civico>

⁶ Vedasi il materiale disponibile al link: <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Comunicazione/News/?news?id=4a54031c0a778042569a4de35fcf8a89>

La richiesta di accesso era stata formulata ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, come modificato ed integrato dal d.lgs. 97/2016, ma la società, per il tramite del responsabile della trasparenza, aveva negato l'accesso alle informazioni richieste per opposizione espressa del controinteressato, cioè il dipendente oggetto di tale interesse (questa la motivazione espressa nel riscontro negativo).

Il Collegio ha argomentato nei termini che seguono la differenza tra accesso ai documenti e accesso civico, precisando che: *“Alla luce del dettato normativo, si comprende bene la rilevante differenza che esiste tra accesso ai documenti e accesso civico che, pur condividendo lo stesso tipo di tutela processuale, non possono considerarsi sovrapponibili: il primo è strumentale alla tutela degli interessi individuali di un soggetto che si trova in una posizione differenziata rispetto agli altri cittadini, in ragione della quale ha il diritto di conoscere e di avere copia di un documento amministrativo, il secondo è azionabile da chiunque, senza la previa dimostrazione della sussistenza di un interesse attuale e concreto per la tutela di situazioni rilevanti, senza dover motivare la richiesta e con la sola finalità di consentire una pubblicità diffusa e integrale dei dati che sono considerati dalle norme come pubblici e quindi conoscibili.”*

Con l'accesso civico generalizzato i cittadini possono accedere a dati e documenti dell'Amministrazione **ulteriori** rispetto a quelli pubblicati necessariamente sul sito istituzionale, la cui conoscenza deve servire a *“favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico”*.

Tenuto conto dello spirito della legge, il Collegio accoglie il ricorso, ordinando alla società di soddisfare la richiesta nel termine di 30 giorni, rendendo disponibili i dati e le informazioni pretese.

Motiva tale decisione con la prevalenza del diritto a conoscere quanto domandato dal richiedente rispetto alla tutela del dato personale riferito alle presenze/assenze del soggetto assunto dalla società in controllo pubblico (assimilata a una pubblica amministrazione ai fini dell'applicazione della disciplina in tema di prevenzione della corruzione e della trasparenza a norma dell'art. 2 bis del d.lgs. 33/2013).

Ad avviso del Collegio, infatti, la documentazione dalla quale emergono le presenze del personale in servizio rientra proprio nell'ambito della possibilità di **controllo**, effettuata dai cittadini, sul perseguimento da parte di un dato ente delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo da parte di questo delle risorse pubbliche, **finalizzato alla partecipazione al dibattito pubblico**.

Inoltre, la diffusione delle informazioni in parola, secondo il TAR, non lederebbe le libertà fondamentali dell'interessato, la sua dignità, la riservatezza, l'immagine e la reputazione, né lo esporrebbe a pericoli, mentre diventa necessaria, tenuto conto dei principi della riforma sulla trasparenza, la conoscenza del dato preciso ed esclusivo al fine di verificare se il soggetto nel periodo di riferimento (01.01.2017-17.02.2017) è stato presente presso la società di appartenenza.

2. Conclusioni.

La sentenza apre la strada a richieste che possono riguardare anche la materia delle risorse umane. A tutela della riservatezza degli interessati, come indicato anche nella circolare e nelle linee guida ANAC⁷, citate in nota, possono essere oscurati i dati e i riferimenti considerati sensibili, ad esempio le malattie, ma la documentazione riguardante il personale dipendente, se richiesta, dovrà essere resa disponibile, così da rispettare i principi della norma che assicurano tale accesso.

⁷ Vedasi in particolare punto 6.2 delle linee guida disponibili al link:

<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Attivita/Atti/determinazioni/2016/1309/del.1309.2016.det.LNfoia.pdf>

QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 15/03/2018

Limite lavoro flessibile rispetto anno 2009

Domanda

Nel mio ente, le spese per lavoro flessibile del 2009 sono state bassissime, poco più di 500 euro. La deliberazione della Corte dei Conti - Sezione Autonomie n. 1/2017 ha stabilito che gli enti che hanno una spesa pari a zero, possono determinarsi un nuovo limite. Quindi, noi siamo penalizzati. Ci sono altre alternative visto che abbiamo un'urgenza per un'assunzione a tempo determinato?

Risposta

a cura di Gianluca Bertagna

Quanto affermato nel quesito è corretto. La Sezione Autonomie della Corte dei Conti con la deliberazione n. 1/2017 ha affermato che gli enti che non avevano spese né nel 2009 né nella media 2007-2009 avrebbero potuto crearsi un nuovo parametro di riferimento, costituito dalla somma strettamente necessaria per far fronte ad un servizio essenziale per l'ente, fermo restando, ovviamente, il principio di verificare esigenze temporanee o eccezionali come previsto dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. 165/2001.

L'analisi dei magistrati contabili è di natura estensiva, nel senso che aggiunge situazioni a quelle che la legge non prevede, quindi è difficile esaminare autonomamente diverse situazioni come quella del quesito, in cui le spese del 2009 non sono pari a zero, ma sono di importo estremamente ridotto.

Di recente, però, rileviamo che la Corte dei Conti del Friuli-Venezia Giulia con la deliberazione n. 3/2018 va incontro alle necessità dei piccoli comuni finalizzate a garantire le funzioni fondamentali.

Il comune richiedente il quesito, infatti, aveva la necessità di assumere in sostituzione di una dipendente in maternità; il limite di lavoro flessibile del 2009 era estremamente basso e quindi si è rivolta alla Corte dei Conti per sapere se è "esportabile" il principio della sezione Autonomie.

I magistrati, danno risposta positiva e, quindi, la regola di determinarsi un nuovo parametro-limite non vale sol per chi nel 2009 aveva spesa pari a zero ma anche per chi l'aveva di ridotte dimensioni.

Suggeriamo, ovviamente, particolare cautela e attenzione nell'individuazione della motivazione da inserire nell'adozione dei rispettivi atti amministrativi.

Quesito del 22/03/2018

Conseguenze mancata costituzione fondo risorse decentrate

Domanda

Se un ente non costituisce il fondo delle risorse decentrate cosa accade? Quali somme confluiscono in avanzo di amministrazione?

Risposta

a cura di Gianluca Bertagna

Sulla base dei principi contabili contenuti nell'allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011 è necessario porre particolare attenzione alle fasi di costituzione del fondo delle risorse decentrate e alla relativa contrattazione integrativa. La risposta alla questione giunge dalla recente deliberazione n. 15/2018/PAR del 28 febbraio 2018 della Corte dei conti del Molise con la quale viene innanzitutto ricordato che la costituzione del fondo è atto da ricondurre alla dirigenza atteso che lo stesso deve essere non solo ricognitivo della presenza di sufficienti risorse in bilancio ma ben si colloca nell'ambito delle attribuzioni della stessa dirigenza in ordine alla verifica della correttezza della quantificazione delle risorse iscritte in bilancio destinate alla contrattazione decentrata e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica che ne influenzano la modalità di determinazione.

In base a quanto previsto nell'allegato 4/2 al punto 5.2 del d.lgs. 118/2011, la giurisprudenza contabile ha evidenziato che la corretta gestione del fondo comprende tre fasi obbligatorie e sequenziali e che solamente nel caso in cui nell'esercizio di riferimento siano adempiute correttamente tutte e tre le fasi, le risorse riferite al fondo potranno essere impegnate e liquidate;

- la prima fase consiste nell'individuazione in bilancio delle risorse;
- la seconda fase consiste nell'adozione dell'atto di costituzione del fondo che ha la funzione di costituire il vincolo contabile alle risorse e svolge una funzione ricognitiva in quanto è diretta a quantificare l'ammontare delle risorse. Tale atto deve essere formale e di competenza del dirigente e, inoltre, deve essere sottoposto a certificazione da parte dell'organo di revisione;
- la terza ed ultima fase consiste nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell'obbligazione. Infatti, alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento accessorio e premiante (registrazione), imputandole contabilmente agli esercizi del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili.

Da quanto detto, a parere del Collegio, emerge che solamente nel momento in cui si completa l'iter appena descritto l'ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità).

Quanto, poi, alla possibilità di considerare le somme riguardanti il fondo come residui da "trascinare" nella contrattazione degli anni successivi o, in alternativa, come economie di bilancio, la Sezione ricorda il principio per cui "nel caso di mancata costituzione del fondo nell'anno di riferimento, le economie di bilancio confluiscono nel risultato di amministrazione, vincolato per la sola quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale".

Ne consegue, pertanto, che la sola quota stabile del fondo, in quanto obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale, confluisce nell'avanzo vincolato e potrà essere spesa nell'anno successivo; diversamente, le risorse variabili restano definitivamente acquisite al bilancio come economie di spesa.

Da ultimo, viene evidenziato come le risorse trasportate, ancorché di parte stabile, debbono essere qualificate, nel fondo degli anni successivi, come risorse a carattere strettamente variabile, con espresso divieto, quindi, di utilizzarle per finanziare impieghi fissi e continuativi.

AREA SERVIZI AL CITTADINO**Demografici, Attività Produttive e PL**

Rubrica sui servizi per la collettività: dalla A(nagrafe) alla Z(TL)

Responsabile di area: Martino Conforti

Approfondimento**CERTIFICAZIONI ANAGRAFICHE: USI ESENTI DA BOLLO (PARTE I)***di Martino Conforti*

È un tema spesso controverso e oggetto di numerosi dubbi da parte degli operatori dei Servizi Demografici: in questo intervento, suddiviso in due parti, cercheremo di fornire un quadro completo relativo alle esenzioni dall'imposta di bollo.

Si tratta di un argomento strettamente collegato al rilascio della certificazione da parte degli sportelli demografici e con il discorso relativo alla cd. "decertificazione": a seguito dell'entrata in vigore delle norme sulla decertificazione infatti, tutti i certificati possono essere rilasciati solo per un uso "tra privati" e non per essere prodotti ad una Pubblica Amministrazione o a privati gestori di pubblico servizio. Nei rapporti con la PA e i gestori di pubblici servizi i certificati sono sempre sostituiti dalle dichiarazioni previste dagli artt. 46 e 47 del D.P.R. 445/00 (autocertificazioni e dichiarazioni sostitutive).

Pertanto le esenzioni dall'imposta di bollo per certificati destinati a Pubbliche Amministrazioni o gestori di pubblico servizio non hanno più senso di esistere.

Gli usi esenti da bollo "sopravvissuti" a questa piccola rivoluzione, relativamente alle certificazioni anagrafiche, sono molto pochi e fondamentalmente li possiamo riassumere nei punti che riportiamo nel prosieguo.

Prima però vediamo le linee guida in materia.

1. I principi dell'Agenzia Entrate.

"Le esenzioni costituiscono previsioni normative di carattere eccezionale che, proprio per la loro peculiarità, non possono essere applicate oltre i casi espressamente previsti, poiché si sovvertirebbe altrimenti il rapporto regola/eccezione voluto dal legislatore, quando ha dettato la disciplina eccezionale." (Agenzia delle Entrate - Direzione Centrale Normativa e Contenzioso - Risoluzione n. 132/E del 13 novembre 2006).

"In linea generale, le ipotesi di esenzione tributaria previste dalla legge rivestono carattere eccezionale, in quanto deroga al principio di uguaglianza e al principio di conformità del sistema impositivo al criterio della capacità contributiva sanciti rispettivamente dall'art. 3 e dall'art. 52 della Costituzione, e quindi non consentono applicazione a fattispecie diverse da quelle che debbano ritenersi in esse considerate alla stregua di una rigorosa interpretazione." (Cassazione Sez. V Civile - sentenza n. 9760 dell'8 ottobre 1997; ed inoltre n. 2057 del 13 febbraio 2002, n. 3970 del 19 febbraio 2009, n. 20083 del 18 settembre 2009, n. 21144 del 2 ottobre 2009; SS.UU. n. 23665 del 9 novembre 2009).

“Sui documenti rilasciati in esenzione dal pagamento del tributo di bollo è necessario indicare l’uso al quale gli stessi sono destinati” (Agenzia delle Entrate, Direzione Centrale Normativa, risoluzione 25/E del 25 marzo 2010).

Passiamo ora ad una analisi dettagliata dei diversi motivi di esenzione.

2. Uso ONLUS - Tabella Allegato B – DPR n. 642/1972 - Art. 27–bis.

In base a tale disposizione sono esenti da bollo:

Atti, documenti, istanze, contratti nonché copie anche se dichiarate conformi, estratti, certificazioni, dichiarazioni e attestazioni poste in essere o richiesti da organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) e dalle federazioni sportive ed enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI.

In riferimento all'applicabilità di questo articolo è necessario precisare che il c. 8 art. 10 D.lgs. 460/97 prevede che:

“Sono in ogni caso considerati ONLUS, nel rispetto della loro struttura e delle loro finalità, gli organismi di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, iscritti nei registri istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, le organizzazioni non governative riconosciute idonee ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, e le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381. Sono fatte salve le previsioni di maggior favore relative agli organismi di volontariato, alle organizzazioni non governative e alle cooperative sociali di cui, rispettivamente, alle citate leggi n. 266 del 1991, n. 49 del 1987 e n. 381 del 1991.”

Mentre il c. 9 art. 10 D.lgs. 460/97 prevede che:

“Gli enti ecclesiastici delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese e le associazioni di promozione sociale ricomprese tra gli enti di cui all'articolo 3, comma 6, lettera e), della legge 25 agosto 1991, n. 287, le cui finalità assistenziali siano riconosciute dal Ministero dell'interno, sono considerati ONLUS limitatamente all'esercizio delle attività elencate alla lettera a) del comma 1; fatta eccezione per la prescrizione di cui alla lettera c) del comma 1, agli stessi enti e associazioni si applicano le disposizioni anche agevolative del presente decreto, a condizione che per tali attività siano tenute separatamente le scritture contabili previste all'articolo 20-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, introdotto dall'articolo 25, comma 1.”

Pertanto, tenute in considerazione queste due disposizioni possono considerarsi esenti da bollo, ai sensi del n. 27-bis della Tabella allegato B del DPR 642/1972, gli atti relativi a queste tipologie di enti:

- ONLUS di cui all'art. 1 D.lgs. 460 del 4.12.1997;
- ORGANISMI DI VOLONTARIATO ex L. 266/91 iscritti in registri Regionali (c. 8 art. 10 D.lgs. 460/97);
- ORGANIZZAZIONI NON GOVERNATIVE RICONOSCIUTE ex L. 49/87 (c. 8 art. 10 D.lgs. 460/97);
- COOPERATIVE SOCIALI di cui alla L. 381/91 (c. 8 art. 10 D.lgs. 460/97);
- CONSORZI fra COOPERATIVE SOCIALI ex art. 8 L. 381/91 (c. 8 art. 10 D.lgs. 460/97);
- ENTI ECCLESIASTICI DI CONFESSIONI RELIGIOSE con cui lo Stato ha stipulato patti (c. 9 art. 10 D.lgs. 460/97);
- ASSOCIAZIONI DI PROMOZIONE SOCIALE ricomprese nell'art. 3 co. 6 lett. e) L. 287/91 (c. 9 art. 10 D.lgs. 460/97);
- FEDERAZIONI SPORTIVE ED ENTI DI PROMOZIONE SPORTIVA riconosciuti dal CONI.

3. Uso sportivo - Tabella Allegato B – DPR n. 642/1972 - Art. 8–bis.

In questo caso specifico, a differenza del precedente si parla di esenzione unicamente in riferimento ai certificati anagrafici. Sono esenti infatti i certificati anagrafici richiesti dalle società sportive, su disposizione delle rispettive federazioni e di enti ed associazioni di promozione sportiva di appartenenza.

4. Divorzio e separazione - Art. 19, legge 6.3.1987, n. 74.

Tutti gli atti, i documenti ed i provvedimenti relativi al procedimento di scioglimento del matrimonio o di cessazione degli effetti civili del matrimonio, nonché ai procedimenti anche esecutivi e cautelari diretti ad ottenere la corresponsione o la revisione degli assegni di cui agli articoli 5 e 6 della legge 1° dicembre 1970, n. 898, sono esenti dall'imposta di bollo, di registro e da ogni altra tassa.

La Sentenza della Corte Costituzionale n. 154 del 10 maggio 1999, estende l'applicabilità dell'art. 19 della L. n. 74/1987 anche alla separazione legale.

A proposito la Risoluzione del 29.04.2011 dell'Agenzia delle Entrate – Direzione Regionale della Campania avente ad oggetto "Uso divorzio e separazione: certificati anagrafici esenti dall'imposta di bollo" prevede che:

"Tutto ciò premesso, si ritiene che la documentazione richiesta da uno studio legale ad uso separazione personale dei coniugi, ove rappresenti documentazione relativa ad un procedimento giudiziale in senso stretto e sia funzionalmente collegata al procedimento di separazione personale dei coniugi, rientri in quanto tale nell'esenzione ex articolo 19 della legge 74/87".

5. Tutela dei minori e degli interdetti – adozione speciale e affidamento -Tabella Allegato B – DPR n. 642/19972 - Art. 13.

Vengono esentati da bollo gli atti della procedura della tutela dei minori e degli interdetti, compresi l'inventario, i conti annuali e quello finale, le istanze di autorizzazione ed i relativi provvedimenti, con esclusione degli atti e dei contratti compiuti dal tutore in rappresentanza del minore o dell'interdetto; atti, scritti e documenti relativi al procedimento di adozione speciale e di affidamento, all'assistenza ed alla affiliazione dei minori di cui agli articoli 400 e seguenti del codice civile; atti di riconoscimento di figli naturali da parte di persone iscritte nell'elenco di cui all'art. 15 del decreto legislativo luogotenenziale 22 marzo 1945, n. 173.

Nella seconda parte di questo intervento proseguiamo nell'analisi di altre casistiche di esenzione dall'imposta di bollo.

QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 16/03/2018

Clausola contratto di residenza

Domanda

Abbiamo ricevuto una richiesta di iscrizione anagrafica riguardante la madre di un cittadino, residente nella stessa abitazione, che è titolare del diritto di occupazione dell'immobile, avendo un contratto di locazione in corso di validità.

Il problema si pone in quanto il contratto di locazione riporta una clausola che vieta al conduttore di chiedere la residenza per altre persone. Come dobbiamo comportarci in questo caso?

Risposta

a cura di Martino Conforti

La Sezione III della Corte di Cassazione si è occupata di questa casistica con la sentenza n. 14343 del 19 giugno 2009, chiarendo che i divieti di ospitalità del contratto di locazione confliggono proprio con l'adempimento dei doveri di solidarietà (previsti dall'art. 2 della Costituzione) che si può manifestare attraverso l'ospitalità offerta per venire incontro ad altrui difficoltà e possono altresì confliggere con la tutela dei rapporti sia all'interno della famiglia fondata sul matrimonio sia di una convivenza di fatto tutelata in quanto formazione sociale, o con l'esplicazione di rapporti di amicizia.

Stiamo parlando quindi di un diritto costituzionalmente garantito, derivante dai doveri di solidarietà (art. 2 Costituzione).

Possiamo pertanto desumere che nel caso di richiesta di iscrizione anagrafica di un parente o di un ospite del soggetto titolare del diritto di occupazione dell'immobile, è sufficiente la dichiarazione di quest'ultimo in merito alla sussistenza del legame, indipendentemente da eventuali clausole contrattuali che potrebbero limitare il diritto di ospitalità, le quali regolano unicamente i rapporti tra le parti e comportano conseguenze eventualmente solo in questi ultimi rapporti. L'ufficiale d'anagrafe in fase di dichiarazione di residenza non deve entrare nel merito dei rapporti tra proprietario e locatario, deve solo verificare l'esistenza di un titolo legittimo di occupazione. Il titolo di legittima occupazione dell'alloggio da parte del parente o anche solo dell'ospite del titolare del contratto di locazione è la dichiarazione di ospitalità del locatario. Si procederà, ovviamente, in seguito alle verifiche relative alla dimora abituale dell'interessata.

Quesito del 23/03/2018

Rilascio carta identità valida per espatrio minore

Domanda

Si sono presentati presso il nostro ufficio i nonni di un minore per rifare la sua carta di identità valida per l'espatrio, dicendo di essere gli affidatari del minore stesso.

Qual è la procedura corretta in questo caso per poter rilasciare una carta di identità valida per l'espatrio al minore?

Risposta

a cura di Martino Conforti

Chiaramente stiamo parlando di un provvedimento del Tribunale di affidamento del minore ai nonni, pertanto, è importante conoscere il contenuto del provvedimento stesso.

Comunque, qui di seguito forniamo le indicazioni per la risoluzione di tutte le casistiche previste.

La Circolare del Ministero dell'Interno n. 7/1993 prevede che per il rilascio ai minori della C.I. valida per l'espatrio è necessario l'assenso dei genitori o di chi ne fa le veci, oltre alla dichiarazione di assenza di motivi ostativi all'espatrio ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 649/74.

Il D.P.R. richiama le condizioni ostative al rilascio del passaporto, previste dalla legge 21 novembre 1967, n. 1185 (Norme sui passaporti), la quale, all'art. 3, prevede che:

"Non possono ottenere il passaporto: a) coloro che, essendo a norma di legge sottoposti alla responsabilità genitoriale o alla potestà tutoria, siano privi dell'assenso della persona che la esercita e, nel caso di affidamento a persona diversa, dell'assenso anche di questa; o, in difetto, dell'autorizzazione del giudice tutelare".

Quindi, se i genitori hanno conservato la responsabilità genitoriale ed il minore è affidato ai nonni, serve l'assenso dei genitori ed anche dei nonni, essendo affidatari.

Se, al contrario, i genitori hanno perso la responsabilità genitoriale, allora serve l'assenso del tutore e degli affidatari, salvo il caso in cui le due figure siano coincidenti. In assenza è necessaria l'autorizzazione del giudice tutelare.

In ogni caso, è necessario acquisire obbligatoriamente il provvedimento giudiziale per capire quali siano le disposizioni che contiene.



Publika Daily

Newsletter quotidiana con approfondimenti quindicinali

Direttore responsabile: Marco Paini

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna

Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi

Hanno collaborato a questo numero: Gianluca Bertagna, Giulio Sacchi, Marco Allegretti, Augusto Sacchi, Martino Conforti, Giuseppe Debenedetto, Stefano Usai, Cristina Bortoletto, Marco Terzi, Roberta Zirelli, Raffaella Sacchi, Enza Paglia.

Segreteria di redazione: Dott. Marco Paini, Rag. Sara Bozzoli

Editore e proprietario: Publika S.r.l.
Via Pascoli 3, 46049 Volta Mantovana MN
Tel. 0376/1586860 - Fax 0376/1760102
Sito internet: www.publika.it
E-mail: info@publika.it

Distribuzione: vendita esclusivamente per abbonamento

Abbonamento annuale: Euro 170,00 € IVA 4% INCLUSA

Nella predisposizione e preliminarmente all'invio della presente Rivista sono stati effettuati tutti i possibili controlli tecnici per verificare che i files siano indenni da virus. Ricordato che l'installazione di un'aggiornata protezione antivirus rientra comunque tra le regole fondamentali di corretta gestione di un qualsiasi sistema informatico, si declina da ogni responsabilità in ordine alla trasmissione di eventuali virus.