

Publika

DAILY

NUMERO

10

Publika Daily

Una risposta per ogni domanda

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi



SOMMARIO

Area finanziaria e tributi	4
▪ Contributi per la progettazione di opere di messa in sicurezza di edifici e territorio: termini e modalità per l'invio della richiesta	4
▪ Quesiti area finanziaria e tributi.....	8
Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	12
▪ Consulenti e collaboratori: dove e come pubblicare	12
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	14
Area contratti e appalti	17
▪ Le nuove linee guida ANAC n. 2/2018 sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (prima parte)	17
▪ Quesiti area contratti e appalti	25
Area personale	29
▪ Comandi prorogabili oltre il termine di tre anni	29
▪ Quesiti area personale	31
Area servizi al cittadino	33
▪ Il censimento permanente della popolazione e delle abitazioni.	33
▪ Quesiti area servizi al cittadino	39

NUMERO

10

COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Ben ritrovati!

Nella settimana in cui entra in vigore la nuova normativa sulla *privacy*, nei palazzi della PA italiana regna uno strano clima di calma piatta, a tratti inquietante. Le novità, in realtà, non mancherebbero ma considerato che molti accadimenti sono stati preceduti da lunghi periodi di trattative, l'attesa ha ceduto il passo ad una sorta di "assuefazione", con conseguente insensibilità a quanto succede intorno a noi.

Infatti, dopo più di due mesi dalla chiusura delle urne, forse, riusciremo ad assistere alla formazione di un nuovo governo e, del pari, dopo un'incubazione ancor più lunga, questa settimana ha visto la luce il nuovo contratto delle Funzioni Locali, fresco di firma in data lunedì 21 maggio.

Se, dunque, in questo stato di lento divenire, pian piano alcuni nodi si stanno sciogliendo (vedi anche la pronuncia della Sezione delle Autonomie sulla questione degli incentivi per le funzioni tecniche), alcuni silenzi sono, invece, preoccupanti: su tutti, la perdurante mancata pubblicazione della Circolare sul Conto Annuale da parte della Ragioneria Generale dello Stato.

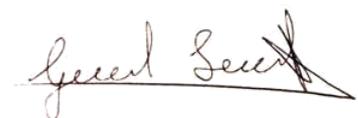
Anche in questo caso non vi sono dubbi che, presto o tardi, il provvedimento verrà reso noto, ma l'incertezza sui tempi sta ormai diventando una costante dell'azione amministrativa, che non permette un'adeguata programmazione dell'organizzazione del lavoro e delle attività.

Tra le cose certe, invece, c'è il censimento permanente della popolazione e delle abitazioni che partirà ad ottobre 2018, di cui ci spiega tutto in questo numero Martino Conforti. "*Beh, per quello c'è ancora tempo*", direte voi: certo, purché vi ricordiate di trasmettere all'ISTAT l'atto di costituzione dell'ufficio entro il 25 maggio.

Per il resto, vi daremo tutte le indicazioni per l'invio della richiesta di contributi per la progettazione di opere di messa in sicurezza di edifici e territorio (scadenza 15 giugno), due interessanti approfondimenti rispettivamente sui dati da pubblicare per i consulenti/collaboratori e sui limiti per l'utilizzo del personale comandato e, infine, una prima analisi sulle nuove linee guida ANAC sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Buona lettura.

Giulio Sacchi



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

CONTRIBUTI PER LA PROGETTAZIONE DI OPERE DI MESSA IN SICUREZZA DI EDIFICI E TERRITORIO: TERMINI E MODALITÀ PER L'INVIO DELLA RICHIESTA

di Marco Terzi

Sono stretti i tempi per la presentazione delle richieste di contributi a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva per interventi di opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio. Il Ministero dell'Interno ha infatti fissato la scadenza alle ore 24:00 del 15 giugno prossimo. Sul piatto il Governo ha messo 25 milioni di euro per l'anno 2018 e 30 milioni di euro per l'anno 2019. Non tutti i comuni possono beneficiarne, bensì solo quelli che rientrano nelle zone a rischio sismico 1 e 2.

1. Un breve inquadramento normativo.

La norma è contenuta all'art. 41-bis, comma 1 del decreto-legge n. 50 del 24 aprile 2017, convertito con legge 21 giugno 2017, n. 96, come modificato dall'art. 17-quater, comma 1, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, convertito con legge 4 dicembre 2017, n. 172. Essa dispone che per gli anni 2018 e 2019 ai soli comuni che, alla data di presentazione della richiesta siano compresi nelle zone a rischio sismico 1 e 2, ai sensi dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3519 del 28 aprile 2006, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 108 dell'11 maggio 2006, sono assegnati contributi soggetti a rendicontazione a copertura delle spese di progettazione definitiva ed esecutiva, per interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico di immobili pubblici e messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico. Le somme stanziare ammontano a 25 milioni di euro per l'anno 2018 e a 30 milioni di euro per l'anno 2019. Le modalità ed i tempi sono contenute nel decreto direttoriale del Ministero dell'Interno del 27 aprile scorso, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 104 del 07/05/2018. La richiesta va inviata esclusivamente in via telematica per il tramite del portale del Ministero dell'Interno entro il termine perentorio, a pena di decadenza, delle ore 24:00 del 15 giugno 2018. Per l'anno 2019 la scadenza è invece fissata alle ore 24:00 del 15 giugno 2019. L'entità del contributo, che verrà assegnato ad ogni comune con successivo provvedimento ministeriale, terrà conto dei criteri di priorità ed eventualmente di selezione individuati ai commi 3-bis e 4 del medesimo art. 41-bis. L'ordine di priorità degli interventi è così definito:

- a) progettazione per investimenti riferiti ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico degli immobili pubblici costruiti con calcestruzzo prima del 1971 o in muratura portante. In tal caso il finanziamento riguarda anche le spese di verifica della vulnerabilità sismica, da effettuare contestualmente alla progettazione;
- b) progettazione per investimenti riferiti ad interventi di miglioramento e di adeguamento antisismico degli immobili pubblici sulla base di verifica della vulnerabilità sismica già effettuata;
- c) progettazione per interventi di messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico.

Ferme restando le suddette priorità per gli anni 2018 e 2019, qualora l'entità delle richieste pervenute sia superiore all'ammontare delle risorse disponibili, l'attribuzione sarà effettuata a favore dei comuni che presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa al 31 dicembre dell'esercizio precedente rispetto al risultato di amministrazione risultante dal rendiconto della gestione del medesimo esercizio. Le informazioni sul fondo di cassa e sul risultato di amministrazione sono ricavate dal Ministero dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione allegato al rendiconto della gestione, trasmesso alla banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) ai sensi dell'articolo 18, comma 2, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. In sostanza il Legislatore intende premiare quegli enti che presentano il miglior rapporto fra giacenza di cassa (liquidità) e risultato di amministrazione con riferimento all'esercizio 2017, per le richieste da presentarsi nel 2018, e all'esercizio 2018 per le richieste da presentarsi nel 2019. Da ultimo si sottolinea che ogni comune può inviare fino ad un massimo di tre richieste di contributo per ciascuna delle annualità 2018 e 2019. La progettazione deve riferirsi, nell'ambito della pianificazione comunale, a interventi compresi negli strumenti programmatici del medesimo comune o in altro strumento di programmazione. La norma precisa infine che il contributo assegnato è soggetto a rendicontazione da parte del comune beneficiario. Vediamo di seguito le modalità ed i tempi per la compilazione della certificazione.

2. La compilazione e l'invio del modello di certificazione.

Il modello approvato dal Ministero è in sé molto semplice: esso richiede infatti pochi dati da inserire nei campi previsti. Il modello cartaceo allegato al decreto rappresenta solo una rappresentazione grafica del modello vero e proprio. Esso va infatti compilato esclusivamente in formato digitale avvalendosi dell'apposito documento informatizzato che sarà messo a disposizione degli enti sul sito web istituzionale della Direzione centrale della finanza locale, nell'Area Certificati. La sua sottoscrizione dovrà avvenire con firma digitale da parte del rappresentante legale e del responsabile del servizio finanziario. Vediamo di seguito nel dettaglio i singoli da compilare:

- comune di (denominazione) e provincia: i campi sono già precompilati;
- codice ente: è il codice a 10 caratteri utilizzato per tutte le certificazioni che si inviano al Ministero, in particolare quelle relative al bilancio preventivo e al rendiconto di esercizio;
- livello progettuale da realizzare: va barrata la casella a seconda che si tratti di progetto definitivo ovvero esecutivo;
- codice unico progetto (CUP) – formato A99A999999999999: il CUP è necessario al fine di permettere al Ministero il monitoraggio complessivo degli interventi di miglioramento e adeguamento antisismico di immobili pubblici e di messa in sicurezza del territorio dal dissesto idrogeologico, in caso di attribuzione del contributo richiesto;
- l'opera è inserita in uno strumento programmatico: va risposto in modo affermativo;
- descrizione strumento programmatico: va indicato il documento in cui è previsto l'intervento la cui progettazione è oggetto della richiesta di contributo.
- ambito cui si riferisce la progettazione: va barrata la casella relativa alla tipologia dell'intervento. Le tipologie proposte sono quelle di cui alle lett. a), b) e c) indicate più sopra, al fine di consentire al Ministero la definizione dell'ordine di priorità delle richieste di contributo pervenute;

- costo complessivo dell'intervento;
- quota parte finanziata: è la quota dell'intervento già finanziata dall'Ente;
- richiesta contributo: è l'importo richiesto quale contributo ministeriale, per la sola parte relativa alle spese di progettazione.
- totale dei contributi richiesti: è l'ammontare dei contributi complessivamente richiesti.

Qualora il comune intenda presentare più richieste, nel limite massimo di tre, dovrà indicare, per ciascun progetto, tutti i dati richiesti dalla certificazione, pena l'impossibilità di trasmettere la stessa. L'inserimento dei progetti successivi al primo avviene con metodo incrementale, visualizzando la sezione aggiuntiva con l'apposito bottone "Aggiungi altra opera".

Dopo aver compilato tutti i campi contenuti nel modello di certificazione è necessario cliccare sul tasto 'conferma' presente in basso a destra del modello stesso; comparirà un messaggio di corretta compilazione con l'invito ad apporre le firme digitali da parte dei soggetti abilitati (rappresentante legale e responsabile del servizio finanziario). Una volta firmato, il modello andrà caricato nell'apposita 'Area certificati' all'interno del portale del sito del Ministero dell'Interno. L'accesso all'area riservata avviene con le consuete modalità già in uso per l'invio dei certificati al bilancio di previsione ed al rendiconto di esercizio.

Il decreto precisa poi che il modello eventualmente trasmesso con modalità e termini diversi da quelli previsti non sarà ritenuto valido ai fini del corretto adempimento e, pertanto, la richiesta di contributo non verrà presa in considerazione. Allo stesso modo l'eventuale invio di documentazione aggiuntiva che pregiudichi la certezza del dato riportato nel modello già trasmesso telematicamente, comporta la non validità dello stesso. E' possibile rettificare i dati già inviati, qualora se ne ravvisi la necessità, purché non sia scaduto il termine perentorio delle ore 24:00 del 15 giugno 2018 per l'invio della certificazione. In questo caso si dovrà procedere con l'annullamento della precedente certificazione che, pertanto, perderà la sua validità ai fini dell'attribuzione del contributo ministeriale. Solo in seguito si potrà procedere con il caricamento di una nuova certificazione, con le medesime modalità esposte più sopra.

Non saranno prese in considerazione le richieste di contributo pervenute dai comuni che, alla data di presentazione della richiesta medesima, non abbiano ancora trasmesso alla BDAP, o l'abbiano fatto solo parzialmente, i documenti contabili di cui all'articolo 1, comma 1, lettere b) ed e), e all'articolo 3 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 12 maggio 2016, riferiti al rendiconto 2017. In particolare si tratta dei prospetti relativi a SDB (Schemi di bilancio), DCA (Dati contabili analitici) e IND (Indicatori). Fanno eccezione i comuni per i quali, come previsto dall'articolo 44, comma 3, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito, con legge 15 dicembre 2016, n. 229, sono sospesi i termini relativi ad adempimenti finanziari, contabili e certificativi.

A questo punto non resta che attendere la pubblicazione del provvedimento di assegnazione del Ministero dell'Interno con cui viene indicata l'entità del contributo riconosciuto. Il Legislatore precisa che tale provvedimento dovrà essere adottato entro il 30 settembre di ciascuna delle due annualità 2018 e 2019, mediante apposito decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il comune beneficiario del contributo dovrà affidare la progettazione entro tre mesi decorrenti dalla data di emanazione del decreto di cui sopra. In caso contrario, il contributo verrà recuperato dal Ministero dell'Interno secondo le modalità di cui ai commi 128 e 129 dell'articolo 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, ovvero a valere su qualunque assegnazione finanziaria dovuta al comune dal Ministero stesso. In caso di incapienza sulle assegnazioni finanziarie di cui al comma 128, sulla base dei dati comunicati dal Ministero dell'Interno, l'Agenzia delle Entrate, provvederà a trattenere le relative somme al momento del pagamento agli stessi dell'IMU, riscossa tramite modello F24 o bollettino di conto corrente postale. Da ultimo la norma precisa che Il Ministero dell'Interno, in collaborazione con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, effettuerà controlli a campione sulle attività di progettazione oggetto del contributo.

Ulteriori chiarimenti sono stati resi disponibili dal Ministero dell'Interno che l'11 maggio scorso ha pubblicato sul proprio sito un apposito comunicato al seguente link: <http://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-dell11-maggio-2018>. In allegato al comunicato è disponibile anche l'elenco dei comuni aventi diritto.

QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 14/05/2018

Nuovi Parametri Deficit

Domanda

Di recente ho letto che i nuovi parametri di deficitarietà strutturale proposti dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali fossero facoltativi per il rendiconto dell'esercizio 2017. Scorrendo lo schema di Certificato al rendiconto, di recente approvazione, mi sembra di capire che se ne richieda invece la compilazione. Ho inteso correttamente? Come devo quindi procedere?

Risposta

Risposta (a cura di Marco Terzi)

L'osservazione del lettore è assolutamente corretta: l'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) del 20 febbraio scorso, si limitava ad invitare gli enti destinatari alla loro compilazione in sede di rendiconto dell'esercizio 2017, senza prevederne alcun obbligo, essendo quest'ultimo subordinato all'approvazione di apposito decreto ministeriale.

Invece, il certificato al rendiconto - il cui modello è stato approvato con il decreto del Ministero dell'Interno del 17/04/2018, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 99 del 30 aprile scorso (reperibile al seguente link: <http://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documenti/decreto-17-aprile-2018>) - li ha previsti in un apposito e nuovo quadro: il numero 20, denominato 'Piano degli indicatori di bilancio (estratto) (allegato n. 2/a al dm 22 dicembre 2015)'. In questo certificato pertanto essi si affiancano ai parametri già approvati dal decreto ministeriale 18 febbraio 2013: ciò rende, di fatto, la loro compilazione non solo un invito ma un obbligo.

Va ricordato, tuttavia, che tali parametri, in numero di nove (di cui otto quali indicatori sintetici ed uno quale indicatore analitico), sono stati estrapolati 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) ed allegano al Rendiconto di esercizio: pertanto in ogni caso anche chi non li ha approvati specificamente non dovrebbe essere in particolare difficoltà per la loro certificazione.

I nuovi parametri pongono l'attenzione sui seguenti aspetti della gestione dell'ente:

- 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 e finanziati;

- 7) Rilevanza degli eventuali debiti fuori bilancio in corso di formale riconoscimento;
- 8) Incidenza degli eventuali debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 194 del TUEL ed ancora in corso di finanziamento;

L'indicatore analitico di bilancio riguarda invece l'effettiva capacità di riscossione delle entrate complessive afferenti il bilancio dell'Ente.

Da ultimo, si ricorda come il Certificato al rendiconto dell'esercizio 2017 dovrà essere inviato, con le ormai consuete modalità, entro il 31 maggio prossimo. Per i soli comuni del centro Italia colpiti dal sisma, di cui agli allegati 1, 2 e 2-bis del d.l. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, il predetto termine è posticipato ai 31 ottobre 2018. Il mancato invio entro i termini comporta la sospensione del pagamento delle somme a qualsiasi titolo dovute all'ente da parte del Ministero dell'Interno, fino ad avvenuto adempimento dell'obbligo di invio.

Quesito del 21/05/2018

Estinzione o Riduzione Mutui CDP

Domanda

Il mio Ente vorrebbe destinare parte dell'avanzo di amministrazione appena accertato con il Rendiconto dell'esercizio 2017 al rimborso anticipato di alcuni mutui concessi anni fa dalla Cassa Depositi e Prestiti. So che la Cassa consente di effettuare tali operazioni, così come quelle di riduzione dei mutui in essere, ma non ne conosco né i tempi, né le modalità. Come devo procedere?

Risposta

a cura di Marco Terzi

Le risposte al quesito del lettore sono contenute nell'avviso pubblicato da Cassa Depositi e Prestiti sul proprio sito il 14 maggio scorso e nella circolare CDP n.1280 del 27 giugno 2013, nel testo da ultimo integrato con le modifiche del 14/07/2017, quest'ultima reperibile al link:

<http://portalecdp.cassaddpp.it/cdp/EntiLocaliePA/PrincipaliCircolariCDP/index.htm>.

In merito ai tempi, l'avviso precisa che la domanda di rimborso anticipato o di riduzione dei prestiti in essere dovrà pervenire a CDP **entro il 1° giugno 2018**. Le sole richieste di rimborso anticipato (totale o parziale) dovranno essere accompagnate dalla deliberazione del Consiglio comunale che autorizza l'operazione, esecutiva ai sensi di legge. Siamo di fronte, pertanto, a tempi piuttosto stretti per la convocazione della seduta consiliare chiamata ad approvare l'operazione, nonché l'eventuale correlata variazione al bilancio di previsione e al successivo invio a Cassa Depositi e Prestiti.

Il rimborso anticipato può avvenire unicamente in corrispondenza della scadenza di ciascuna rata di ammortamento a condizione che il prestito sia già stato interamente erogato alla data del 1° giugno 2018. Per ogni mutuo la deliberazione consiliare deve contenere la posizione e l'esatto importo della quota di debito residuo da estinguere. E' comunque dovuta la rata in scadenza il 30 giugno prossimo. CDP invierà poi agli enti che hanno presentato la domanda nei suddetti termini una comunicazione con le modalità per effettuare il rimborso anticipato e gli importi dovuti. La circolare precisa inoltre che a fronte dell'esercizio della facoltà di rimborso anticipato, l'Ente dovrà corrispondere alla CDP un indennizzo, quantificato con distinte modalità a seconda che si tratti di mutui a tasso fisso, ovvero a tasso variabile. In merito alla corretta iscrizione a bilancio dei relativi stanziamenti di spesa va ricordato che il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (Allegato n. 4/2 al DLgs. 118/2011) stabilisce che la spesa per il rimborso del capitale va allocata al titolo quarto "Rimborso di prestiti", mentre la spesa relativa agli interessi ancora dovuti e all'indennizzo va iscritta al titolo primo.

L'Ente può, inoltre, chiedere la riduzione dell'importo di un prestito non completamente erogato, esclusivamente nei casi individuati alla sezione 11 della circolare, ovvero:

1. al termine dei lavori finanziati, o comunque dell'investimento effettuato, qualora il costo dell'investimento, definitivamente accertato, risulti inferiore all'importo del prestito;
2. in conseguenza del minor costo dell'investimento finanziato, derivante da un ribasso d'asta nell'aggiudicazione dei lavori;

3. qualora l'opera benefici di un contributo finanziario, riconosciuto in epoca successiva alla stipula del contratto di prestito;
4. risulti impossibile destinare il prestito alla realizzazione dell'investimento finanziato, sempre che tale impossibilità derivi da eventi straordinari ed imprevedibili, non imputabili in alcun modo all'Ente contraente.

Per la rideterminazione dei piani di ammortamento le domande di riduzione avranno effetto dal 1° luglio 2018. Gli enti locali possono procedere, tramite il 'Portale dei Finanziamenti di CDP', alla creazione, compilazione e trasmissione via web della richiesta di riduzione. Al portale si accede inserendo le credenziali (Username e Password) già in possesso dell'Ente per l'accesso al servizio 'InCDP'. Sul portale è disponibile una guida *on line* che illustra nel dettaglio l'iter procedurale da seguire. Un'ultima precisazione: le domande di riduzione che dovessero pervenire a CDP dopo la scadenza del 1° giugno 2018, saranno da questa istruite con effetto dal 1° gennaio 2019.

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

CONSULENTI E COLLABORATORI: DOVE E COME PUBBLICARE

di Raffaella Sacchi

Il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97 che ha notevolmente modificato il Decreto Trasparenza (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33) ha ritoccato anche la formulazione dell'art. 15, che disciplina la pubblicazione dei dati relativi agli incarichi di collaborazione e consulenza nella sezione *web* di *Amministrazione Trasparente*.

1. Gli incarichi soggetti a pubblicazione.

Una prima, importante, indicazione utile per valutare la soggezione all'obbligo di pubblicazione è quella di distinguere gli incarichi conferiti dagli affidamenti effettuati con "contratto di appalto di servizio".

Essi, infatti, sono assoggettati alla disciplina del Codice dei Contratti (d.lgs. 50/2016 e successive modificazioni ed integrazioni) e sono riconducibili a "prestazioni di servizi" a tutti gli effetti e, pertanto, vanno pubblicati nella sotto sezione loro dedicata di *Amministrazione trasparente > Bandi di gara e contratti*, come disciplinato dall'art. 37 del citato d.lgs. 33/2013.

La tipologia di incarico le cui informazioni vanno inserite nella sotto sezione > CONSULENTI E COLLABORATORI è quella riconducibile agli affidamenti di consulenze in senso stretto, che l'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC) riconduce con precisione a particolari fattispecie, tra cui: *incarichi conferiti ai commissari esterni membri di commissioni concorsuali, quelli di componenti del Collegio sindacale, quelli di componenti del Collegio dei revisori dei conti*.

Inoltre, tra le indicazioni dell'Autorità è presente anche l'assoggettabilità all'obbligo di pubblicazione nella sotto sezione > CONSULENTI E COLLABORATORI degli incarichi di *patrocinio legale* (difesa e rappresentanza dell'ente in giudizio), che siano però inquadrati come incarichi di consulenza. Quando essi risultano, invece, affidati attraverso una procedura di "appalto di servizi", vale quanto sopra precisato e la sotto sezione di pubblicazione corretta diventa: *bandi di gara e contratti*.

È inoltre opportuno sottolineare che, diversamente, gli incarichi conferiti e autorizzati dall'amministrazione ai propri dipendenti, devono essere pubblicati nella sotto-sezione > *Personale > incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti*, in quanto soggetti ad una disciplina differente, dettata dall'art. 18 del d.lgs. 33/2013.

L'Autorità è comunque conscia del fatto che gli incarichi di consulenza sono decisamente eterogenei e che spesso ci si trovi in situazioni di dubbia qualificazione e, nell'ambito delle FAQ in materia di Trasparenza, suggerisce agli enti di individuare le fattispecie non riconducibili alle consulenze, dandone adeguata motivazione. Per le pubbliche amministrazioni in generale e per gli enti locali in particolare, una linea identificativa sugli incarichi di collaborazione e consulenza, risiede nell'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001, il quale prevede che "per specifiche esigenze cui non possono far fronte con personale in servizio, le

amministrazioni pubbliche possono conferire esclusivamente incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, ad esperti di particolare e comprovata specializzazione anche universitaria", in presenza degli altri requisiti di legge.

2. I dati da pubblicare.

Con riguardo, invece, alle informazioni pubblicabili per ogni collaborazione e consulenza in senso stretto, vale sottolineare che l'Autorità *non richiede la pubblicazione del provvedimento di incarico*, ma di singole informazioni rilevanti, riassunte in formato tabellare aperto, che possiamo sintetizzare di seguito:

1. estremi dell'atto di conferimento dell'incarico, ragione sociale del soggetto percettore, motivazione, compensi, da organizzare in una tabella riassuntiva;
2. curriculum vitae - in formato europeo - del soggetto incaricato;
3. *dichiarazione - del consulente - con indicazione di altre cariche o incarichi professionali* svolti in enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione. Tale dichiarazione – sottoscritta dal consulente - può essere validamente conservata "agli atti" e se ne possono riportare i contenuti nell'ambito della tabella organizzata con le informazioni indicate al punto 1);
4. *compensi*: gli importi da pubblicare sono quelli degli incarichi affidati sia a titolo gratuito, che a titolo oneroso, al lordo degli oneri sociali e fiscali a carico del collaboratore o consulente, con specifica evidenza delle eventuali componenti variabili, anche collegate alla valutazione del risultato;
5. *attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi*, anche potenziale. Tale dichiarazione va anch'essa sottoposta al consulente (si può opportunamente organizzare un modulo cumulativo con anche la dichiarazione di cui al punto 3) e ne va dato conto tra le informazioni pubblicate. E' da evidenziare l'importanza della pubblicazione di questa informazione, la cui omissione dà luogo a pesanti sanzioni, tra cui la nullità del contratto;
6. *elenco degli incarichi comunicato alla Funzione Pubblica*. La pubblicazione di queste tabelle può essere strategicamente assolta attraverso l'inserimento di un *link* ipertestuale (collegamento) al portale web consulentipubblici.gov.it che permette la visualizzazione di tutti i dati degli incarichi inseriti dalle pubbliche amministrazioni nel sistema PerlaPA (Anagrafe delle Prestazioni). Tale collegamento si può correttamente pubblicare anche nella sotto sezione > PERSONALE > INCARICHI CONFERITI E AUTORIZZATI AI DIPENDENTI, per il rilascio delle informazioni riguardanti gli incarichi di quest'altra tipologia.

Resta da sottolineare, infine, che i dati sugli incarichi conferiti vanno pubblicati (comma 4, art. 15) entro tre mesi dal conferimento e vanno mantenuti per tre anni dalla data di cessazione¹.

¹ Per ulteriore approfondimento: Augusto Sacchi, Personale News n. 15/2017, pagine 7/11 e 40/45.

QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 15/05/2018

Pubblicazione dati su performance

Domanda

Nell'ambito della sezione *Amministrazione trasparente>Performance* è prevista la pubblicazione sia del *Piano della performance* che della *Relazione sulla performance*. Siamo un comune con meno di 5.000 abitanti. L'obbligo vale anche per il nostro ente?

Risposta

a cura di Augusto Sacchi

Per poter rispondere al quesito occorre mettere assieme un po' di norme legislative e (*tentare di*) ricostruire il quadro complessivo.

La prima disposizione da tenere a mente è l'art. 10 del d.lgs. 150/2009 (cd: *decreto Brunetta*), rubricato "*Piano della performance e Relazione sulla performance*" che prevede l'obbligo di dotarsi del Piano e della Relazione, per tutte le pubbliche amministrazioni. Nella medesima disposizione, va considerato, però, l'art. 16 che determina gli articoli per i quali gli enti locali dovevano "adeguare i propri ordinamenti". Tra gli articoli citati (comma 2) non compare l'articolo 10, quindi, l'obbligo – a novembre 2009, data di entrata in vigore del decreto Brunetta - non era immediatamente applicabile alle autonomie locali.

Sempre nell'articolo 10, al comma 1-bis, di recente inserito dall'*art. 8, comma 1, lettera d), d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74* (decreto Madia), si prevede che:

1-bis. Per gli enti locali, ferme restando le previsioni di cui all'articolo 169, comma 3-bis, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la Relazione sulla performance di cui al comma 1, lettera b), può essere unificata al rendiconto della gestione di cui all'articolo 227 del citato decreto legislativo.

Di rilievo, sempre nell'art. 10, del d.lgs. 150/2009, vi è anche il comma 5, che recita:

5. In caso di mancata adozione del Piano della performance è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che risultano avere concorso alla mancata adozione del Piano, per omissione o inerzia nell'adempimento dei propri compiti, e l'amministrazione non può procedere ad assunzioni di personale o al conferimento di incarichi di consulenza o di collaborazione comunque denominati.

Un'altra norma che deve essere considerata è l'articolo 169, del TUEL 18 agosto 2000, n. 267, rubricato "*Piano Esecutivo di Gestione*", che, al comma 3-bis, prevede:

3-bis. Il PEG è deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione. Al PEG è allegato il prospetto concernente la ripartizione delle tipologie in categorie e dei programmi in macroaggregati, secondo lo schema di cui

all'allegato n. 8 al d.lgs. 118/2011 e successive modificazioni. Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'art. 10 del d.lgs. 150/2009, sono unificati organicamente nel PEG.

Per complicarla ancora un po', va ricordato che il comma 3, del medesimo articolo, prevede che l'applicazione dei commi 1 e 2 era facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti (prima, tale limite, era fissato a 15.000 ab.), fermo restando gli altri obblighi da assolvere.

Infine, va ricordato l'articolo 10, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (cd: decreto Trasparenza) che, al comma 8, dispone quanto segue:

8. Ogni amministrazione ha l'obbligo di pubblicare sul proprio sito istituzionale nella sezione: «Amministrazione trasparente» di cui all'art. 9:

- a) il Piano triennale per la prevenzione della corruzione;
- b) il Piano e la Relazione di cui all'art. 10 del d.lgs. 150/2009;
- c) i nominativi ed i curricula dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione di cui all'art. 14 del d.lgs. 150/2009;

Ricostruito il – non facile – quadro normativo, riassuntivamente, si ritiene di condividere le conclusioni a cui è pervenuta la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Sardegna, con la deliberazione n. 1/2018/PAR del 09 gennaio 2018, con la quale si sostiene che:

- a) anche i Comuni inferiori ai 5 mila abitanti, pur non essendo tenuti all'adozione del PEG, devono redigere il piano delle Performance;
- b) data la ridotta dimensione dell'ente, che comporta una minima dotazione di personale e spazi angusti nella programmazione della spesa, si tratta di una programmazione minimale, ma comunque necessaria in quanto le norme in materia non hanno previsto aree di esenzione;
- c) L'adozione del piano, per tutti gli enti locali, è condizione necessaria per l'esercizio della facoltà assunzionale negli esercizi finanziari a venire. Inoltre "l'assegnazione, in via preventiva di precisi obiettivi da raggiungere e la valutazione successiva del grado di raggiungimento degli stessi rappresentano una condizione indispensabile per l'erogazione della retribuzione di risultato" (Sez. controllo Veneto, deliberazione n. 161/PAR/2013; Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 123/PAR/2013 e 15/PAR/2016);
- d) L'eventuale accertamento della mancata adozione del Piano della Performance (e del Peg per i Comuni superiori ai 5.000 abitanti), può comportare, inoltre, il divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti che ne risultino responsabili.

In definitiva, la risposta al quesito è **affermativa**, specificando che la Relazione sulla Performance, può anche essere unificata, approvandola contestualmente, al rendiconto della gestione, di cui all'articolo 227 del TUEL 267/2000.

Il Piano e la Relazione andranno, poi, tempestivamente, pubblicati nel sito *web* istituzionale, al *link*: *Amministrazione trasparente > Performance > Piano della performance e Relazione sulla performance*, come stabilito nel nuovo "Albero della Trasparenza", approvato, nell'allegato 1, della deliberazione ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016, recante «*Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016*».

Quesito del 22/05/2018

Cartellini marcatempo e tutela privacy

Domanda

Il nostro comune ha autorizzato un proprio dipendente a prestare dodici ore settimanali di lavoro aggiuntive, presso un ente piccolo, *ex art. 1, comma 557, legge 311/2004*.

Ai fini della verifica del rispetto delle 48 ore di lavoro, abbiamo richiesto i cartellini marcatempo del nostro dipendente, al secondo ente, il quale ci ha comunicato l'impossibilità di fornirceli, per ragioni di "privacy". E' corretto il diniego?

Risposta

a cura di Augusto Sacchi

Il rifiuto teso a non far acquisire dei documenti detenuti da un ente locale ad un'altra PA, per lo svolgimento di attività di verifica e controllo che riguardano l'utilizzo congiunto di un dipendente che risulta giuridicamente inquadrato nel primo ente, dovrebbe essere sempre debitamente motivato, facendo riferimento alle norme in materia di tutela dei dati personali delle persone fisiche (d.lgs. 196/2003 – sino al 24 maggio 2018) e a norme, anche di natura regolamentare, presenti nell'ente. Non basta, infatti, invocare genericamente "ragioni di privacy" per sottrarsi, negandolo, al diritto di accesso.

Nel caso di specie, il comune "A" (titolare del rapporto) chiedeva all'ente "B" di acquisire i cartellini marcatempo, onde verificare il rispetto della durata media dell'orario di lavoro, fissato in 48 ore settimanali, così come previsto dall'art. 4, del d.lgs. 66/2003.

I dati richiesti (le timbrature da cui desumere l'orario di lavoro settimanale) possono classificarsi come dati personali "comuni", non rinvenendosi in essi elementi aventi natura di dato "sensibile" o dato "giudiziario" che ne reclamano una diffusione limitata.

A parere di chi scrive, il comune "B" (ente utilizzatore) avrebbe dovuto, accogliere la richiesta dell'ente "A", trasmettendo la documentazione richiesta, che sarebbe stata utilizzata solamente per finalità "interne", nel rispetto delle norme in materia di segreto d'ufficio.

In aggiunta, va specificato che l'istituto utilizzato (cosiddetto "scavalco di eccedenza") prevede, comunque, un raccordo tra i due enti, per ciò che concerne la verifica sui giorni di riposo settimanale (art. 7, d.lgs. 66/2003); il godimento delle ferie (art. 10); la durata massima dell'orario settimanale e le pause (art. 8): tutti istituti a cui il lavoratore ha diritto, a prescindere dal fatto che, il medesimo, svolga i suoi compiti presso due enti locali.

AREA CONTRATTI E APPALTI

Il sistema dei contratti pubblici: regole, nozioni e procedure

Responsabile di area: Giuseppe Debenedetto

Approfondimento

LE NUOVE LINEE GUIDA ANAC N. 2/2018 SUL CRITERIO DELL'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA (PRIMA PARTE)

di Stefano Usai

Con la deliberazione n. 424 del 2 maggio 2018, l'ANAC ha *reformulato* il nuovo testo delle linee guida n. 2 dedicate alla disciplina di dettaglio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (nel prosieguo solo LG 2/2018).

Adeguamento reso necessario, evidentemente, per le modifiche apportate – e non solo all'articolo 95 del codice (criteri di aggiudicazione dell'appalto) – dal decreto legislativo correttivo n. 56/2017.

Si tratta di linee guida vincolanti – il cui scostamento, se non motivato adeguatamente, è configurabile in termini di eccesso di potere con annullabilità degli atti adottati dalla stazione appaltante - ossequiose di quanto stabilito dall'articolo 213, comma 2 del codice dei contratti che impegna l'autorità anticorruzione – tra gli altri – in un compito/funzione di supporto delle stazioni appaltanti.

1. Le linee guida.

Il documento dell'ANAC si sofferma sulla dinamica di definizione dei criteri di aggiudicazione dell'appalto – non più equiordinati come in passato (come si vedrà più avanti) - condizionata, oltre che dal dato normativo (che impone in via generale l'adozione del multi criterio), dal fatto che in certe situazioni non appare sicuramente opportuno, e corretto, aggiudicare la gara tenendo in considerazione solamente il risparmio sui costi ma, per meglio rispondere alle esigenze della stazione appaltante, si impone l'esigenza di tenere in debita considerazione un certo *standard* qualitativo della commessa da acquisire (da intendersi in senso lato e quindi sia essa fornitura, servizio o lavoro).

Ovviamente non si può pensare che nella considerazione della qualità questa debba prevalere in assoluto rispetto al costo occorrendo assicurare un equilibrio tra le due componenti.

Visto che nella predisposizione della legge di gara, da parte del RUP, devono essere oggetto di attenta gli obiettivi ed il peso da attribuire a ciascuna componente e che tale dinamica non è irrilevante rispetto all'aggiudicazione della gara (nel senso che la procedura, evidentemente, ne verrà influenzata), le linee guida hanno proprio lo scopo di fornire "*indicazioni operative che possano aiutare le stazioni appaltanti nell'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa*".

2. La scelta del criterio di aggiudicazione.

La prima questione che il RUP deve affrontare – oltre alla declinazione delle tantissime regole che devono presidiare l'appalto – è proprio quella della scelta del criterio di aggiudicazione della gara da proporre al dirigente/responsabile del servizio.

La correlata attività istruttoria, e ciò rappresenta una novità di rilievo rispetto al pregresso ordinamento giuridico degli appalti, è che i criteri, come si accennava sopra, non sono più equiordinati e rimessi, sostanzialmente, alla libera scelta della stazione appaltante.

Con il nuovo codice dei contratti, anche sulla spinta comunitaria, il criterio da privilegiare, secondo il dato normativo – circostanza che pertanto condiziona il lavoro istruttorio del RUP -, è proprio il multicriterio ovvero l'offerta economicamente più vantaggiosa in cui l'appalto viene assegnato sulla base di un punteggio (residuale) per l'aspetto economico e, prevalentemente (il 70% dei punti da assegnare su 100) ad una serie articolata di aspetti qualitativi dell'oggetto dell'appalto. E proprio per questo, e si legge anche nelle LG 2/2018 (come anche nelle pregresse) è indispensabile che vengano individuati i "riferimenti" da valutare, eventuali "sotto parametri", modalità di assegnazione dei punteggi e gli stessi "punti" che i commissari possono assegnare.

Uno dei primi problemi, infatti, si legge nel documento, del RUP, consiste proprio nella *"definizione degli obiettivi che intende perseguire e l'importanza che intende attribuire a ciascuno di essi. Ciò si traduce nell'individuazione degli elementi (o criteri) che si intende valutare e del relativo peso o fattore di ponderazione"*.

Ciascun obiettivo, per poter essere tenuto in considerazione nell'ambito dell'offerta economicamente più vantaggiosa "deve essere misurabile".

Nell'attività istruttoria che porta alla definizione delle "condizioni" da valutare il RUP dovrà tener conto:

- a) della struttura del settore merceologico a cui afferisce l'oggetto del contratto,
- b) delle caratteristiche tecniche dei lavori/beni/servizi rispondenti alle esigenze della stazione appaltante,
- c) delle caratteristiche che il mercato di riferimento è in grado di esprimere.

Da qui la raccomandazione "di definire in maniera chiara e precisa il criterio di aggiudicazione nonché i criteri di valutazione, i metodi e le formule per l'attribuzione dei punteggi e il metodo per la formazione della graduatoria, finalizzati all'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa" evitando "formulazioni oscure o ambigue, assicurando la trasparenza dell'attività e la consapevolezza della partecipazione".

Ulteriore novità, rispetto al pregresso regime normativo – su cui tanta giurisprudenza si è espressa – è il superamento della separazione tra requisiti di partecipazione ed requisiti di valutazione con riferimento al dato soggettivo dell'esperienza.

Con il codice dei contratti, ora, "possono essere valutati profili di carattere soggettivo introdotti qualora consentano di apprezzare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta o di valorizzare caratteristiche dell'offerta ritenute particolarmente meritevoli; in ogni caso, devono riguardare aspetti, quali quelli indicati dal Codice, che incidono in maniera diretta sulla qualità".

3. L'apparente residualità del criterio del minor prezzo (ed i vincoli sull'utilizzo).

Le LG 2/2018 risultano adeguate, *in primis*, in relazione alle indicazioni sull'utilizzo del criterio del ribasso ("secco") sulla base d'asta.

L'utilizzo del criterio del minor prezzo non è imposto, evidentemente, dal legislatore e l'ANAC preferisce puntualizzarlo evidenziando che nell'ambito il RUP ha facoltà tecnica sulla possibilità di proporlo.

L'ambito di utilizzo è tutt'altro che residuale, in primo luogo, il minor prezzo può consentire l'aggiudicazione:

- a) di lavori di importo pari o inferiore a 2.000.000 di euro, quando l'affidamento dei lavori avviene con procedure ordinarie, sulla base del progetto esecutivo; in tali ipotesi, qualora la stazione appaltante applichi l'esclusione automatica, la stessa ha l'obbligo di ricorrere alle procedure di cui all'art. 97, commi 2 e 8;
- b) per i servizi e le forniture con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato. I servizi e forniture *"con caratteristiche standardizzate o le cui condizioni sono definite dal mercato"* sono quei servizi o forniture che, anche con riferimento alla prassi produttiva sviluppatasi nel mercato di riferimento, non sono modificabili su richiesta della stazione appaltante oppure che rispondono a determinate norme nazionali, europee o internazionali;
- c) per i servizi e le forniture di importo fino a 40.000 euro, nonché per i servizi e le forniture di importo pari o superiore a 40.000 euro e sino alla soglia di cui all'articolo 35 solo se caratterizzati da elevata ripetitività, fatta eccezione per quelli di notevole contenuto tecnologico o che hanno un carattere innovativo. I servizi e le forniture *"caratterizzati da elevata ripetitività"* soddisfano esigenze generiche e ricorrenti, connesse alla normale operatività delle stazioni appaltanti, richiedendo approvvigionamenti frequenti al fine di assicurare la continuità della prestazione. In sostanza, la norma citata consente alle stazioni appaltanti (e agli operatori economici) di evitare gli oneri, in termini di tempi e costi, di un confronto concorrenziale basato sul miglior rapporto qualità e prezzo, quando i benefici derivanti da tale confronto sono nulli o ridotti (in relazione all'importo del contratto). Ciò si verifica quando le condizioni di offerta sono tali da imporre, di fatto, l'acquisto di beni o servizi con condizioni conosciute dal RUP (per indagini di mercato, a titolo esemplificativo) già in fase di predisposizione del bando o quando, per gli affidamenti di importo limitato, i vantaggi attesi, in termini di qualità, sono ridotti;
- d) ai sensi dell'art. 148, comma 6, per quanto riguarda l'affidamento di appalti di lavori nel settore dei beni culturali.

Il RUP, già nel momento in cui propone al responsabile del servizio l'utilizzo del monocriterio deve corredarlo di una adeguata motivazione (che poi andrà inserita nella determina a contrattare).

La struttura della motivazione, da quanto emerge dal codice, dovrebbe essere condizionata alla "dimostrazione" della sussistenza delle condizioni di legittimazione di cui allo stesso articolo 95.

Secondo l'ANAC, l'obbligo della motivazione appare essere più intenso dovendo, il RUP, dimostrare che il ricorso al prezzo più basso non nasconda, in realtà, l'intendimento di avvantaggiare qualche appaltatore a danno degli altri *"poiché ad esempio si sono considerate come standardizzate le caratteristiche del prodotto offerto dal singolo fornitore e non dall'insieme delle imprese presenti sul mercato"*.

4. La scelta obbligata del multicriterio.

Nel lavoro istruttorio/propositivo del RUP ci sono alcune fasi che debbono – e l'ANAC lo precisa meglio in questa nuova ricalibratura delle linee guida - risultare chiarissime fin da subito.

In particolare, questi aspetti afferiscono:

1. alla scelta del criterio di aggiudicazione,
2. alla definizione dei criteri di valutazione,
3. alla definizione dei metodi e delle formule per l'attribuzione dei punteggi,
4. alla determinazione dei punteggi;
5. al chiarimento sul metodo da utilizzare per la formazione della graduatoria finale.

Tutti momenti, si legge nel documento che “si sviluppano nel corso della vita iniziale dell'appalto, dalla programmazione alla predisposizione della documentazione di gara”.

Nelle LG 2/2018, vengono anche chiariti i casi in cui la valutazione degli aspetti qualitativi non può essere oggetto di deroga, pertanto, l'attività propositiva viene fortemente vincolata direttamente dal legislatore e dal dettaglio fissato dall'ANAC.

Pertanto, la scelta del multicriterio è vincolata per l'affidamento dei contratti relativi:

- a) ai servizi sociali e di ristorazione ospedaliera, assistenziale e scolastica;
- b) ai servizi ad alta intensità di manodopera (ovvero quelli nei quali il costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto – art. 50, comma 1, ultimo periodo) - al di là delle connotazioni sopra richiamate, per gli affidamenti diretti (e quindi nell'ambito dei 40 mila euro) considerata la “lieve” entità;
- c) ai servizi di ingegneria e architettura nonché gli altri servizi di natura tecnica e intellettuale di importo pari o superiore a 40.000 euro.

Le LG 2/2018 contengono anche una preziosa ricognizione delle ipotesi ulteriori a cui si deve applicare il criterio di aggiudicazione di tipo “qualitativo” (o meglio del miglior rapporto prezzo/qualità ed in particolare:

- a) il dialogo competitivo (art. 64, comma 1);
- b) il partenariato per l'innovazione (art. 65, comma 4);
- c) l'affidamento di servizi sanitari, servizi sociali e servizi connessi, servizi di prestazioni sociali, altri servizi pubblici, sociali e personali, inclusi i servizi forniti da associazioni sindacali, da organizzazioni politiche, da associazioni giovanili e altri servizi di organizzazioni associative, così come individuati dall'art. 142, commi 5-bis e 5-septies, in quanto non compresi dall'ipotesi sub 95, comma 3, lett. a);
- d) i servizi di ristorazione (allegato IX), ai sensi dell'art. 144, comma 1;
- e) l'affidamento di servizi sostitutivi di mensa, ai sensi dell'art. 144, comma 6;
- f) la finanza di progetto, ai sensi dell'art. 183, comma 4;
- g) la locazione finanziaria, ai sensi dell'art. 187, comma 2;
- h) il contratto di disponibilità, ai sensi dell'art. 188, comma 3;
- i) l'affidamento a contraente generale, ai sensi dell'art. 195, comma 4.

Naturalmente, il mancato utilizzo del criterio prescritto determina illegittimità degli atti della legge di gara. Stesso effetto si produce nel caso in cui il RUP suggerisca l'utilizzo del minor prezzo senza alcuna motivazione (salvo che questa non sia desumibile *ex se*).

Non può sottovalutarsi che la motivazione è richiesta quale requisito di legge (allo stesso modo, in cui, in termini generali, la legge 241/90 la prevede per gli atti amministrativi (art. 3)), pertanto, l'eventuale carenza determina un vizio di legittimità sotto il profilo della violazione di legge.

5. La “ripartizione” del punteggio assegnabile.

Il decreto legislativo correttivo ha introdotto il comma 10-*bis* nell'articolo 95 del codice diretto a disciplinare la ripartizione del punteggio onde evitare atteggiamenti arbitrari del RUP.

In questo senso la norma impone al responsabile unico del procedimento di non superare un tetto massimo, fissato entro il 30% per l'aspetto economico.

Questa previsione, secondo l'ANAC risulta “finalizzata ad assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo e a valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta in modo tale da dare spazio a criteri che garantiscano un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici”.

6. L'individuazione dei criteri di valutazione.

I criteri che devono far emergere il miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo devono essere concorrenziali, chiari e non arbitrari. Da un punto di vista pratico, in sostanza, devono consentire di far competere più soggetti, pertanto – al pari dei requisiti di partecipazione – non possono essere limitativi circostanza che andrebbe a penalizzare la stessa possibilità di acquisire la miglior commessa possibile dal mercato.

I criteri devono essere connessi all'oggetto dell'appalto ed in questo senso – ossequiando il dato della norma – nelle linee guida si ribadisce che sono tali i criteri che “riguardano lavori, forniture o servizi da fornire nell'ambito dell'affidamento sotto qualsiasi aspetto e in qualsiasi fase del ciclo di vita (compresi fattori coinvolti nel processo specifico di produzione, fornitura o scambio o in un processo specifico per una fase successiva del ciclo di vita, anche se non sono parte del loro contenuto sostanziale); che attengono “alle caratteristiche dei lavori, dei beni o dei servizi ritenute più rilevanti dalla stazione appaltante ai fini della soddisfazione delle proprie esigenze e della valorizzazione degli ulteriori profili indicati dal Codice”.

Il codice indica, a titolo esemplificativo, alcuni criteri, in particolare:

- a) la qualità (che si esprime nel pregio tecnico, nelle caratteristiche estetiche e funzionali, accessibilità, certificazioni e attestazioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori, caratteristiche sociali, ambientali, contenimento dei consumi energetici, caratteristiche innovative, commercializzazione e relative condizioni);
- b) nel possesso di un marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) in relazione ai beni o servizi oggetto del contratto, in misura pari o superiore al 30 per cento del valore delle forniture o prestazioni oggetto del contratto;
- c) nel costo di utilizzazione e manutenzione, “avuto anche riguardo ai consumi di energia e delle risorse naturali, alle emissioni inquinanti e ai costi complessivi, inclusi quelli esterni e di mitigazione degli impatti dei cambiamenti climatici, riferiti all'intero ciclo di vita dell'opera, bene o servizio, con l'obiettivo strategico di un uso più efficiente delle risorse e di un'economia circolare che promuova ambiente e occupazione”;
- d) nella possibilità di ottenere la compensazione delle emissioni di gas ad effetto serra associate alle attività dell'azienda calcolate secondo i metodi stabiliti in base alla raccomandazione n. 2013/179/UE della Commissione del 9 aprile 2013, relativa all'uso di metodologie comuni per misurare e comunicare le prestazioni ambientali nel corso del ciclo di vita dei prodotti e delle organizzazioni;
- e) nell'organizzazione, qualifiche ed esperienza del personale effettivamente utilizzato nell'appalto, qualora la qualità del personale incaricato possa avere un'influenza significativa sul livello dell'esecuzione dell'appalto.

Non sfugge al RUP che, in relazione alla possibilità di valutare il dato esperienziale – piuttosto che considerarlo come requisito di partecipazione, di sbarramento - costituisce una importante novità del codice dei contratti.

Appare indubbio, infatti, che considerare il dato dell'esperienza significa “discriminare” impedendo o limitando la possibilità di aggiudicarsi l'appalto ma è altresì vero come la circostanza di poter utilizzare personale “qualificato” significa sicuramente assicurarsi una prestazione di livello e, pertanto, un valore aggiunto che non può essere precluso alla stazione appaltante.

Inoltre, possono essere oggetto di considerazione:

- a) il servizio successivo alla vendita e assistenza tecnica;
- b) le condizioni di consegna o di esecuzione del servizio.

Ulteriori vincoli imposti al RUP sono quelli relativi alla necessità di tener in debito conto i criteri ambientali (adottati con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) prevedendo specifici punteggi per chi offre

condizioni di “considerazione” ambientale superiore a quelli minimi. Anche perché il punteggio superiore deve premiare non chi offre – in generale – il “minimo” ma apporta dei valori aggiunti.

Il comma 13 dell’art. 95 stabilisce inoltre che, compatibilmente con il rispetto dei principi che presidiano gli appalti pubblici, le stazioni appaltanti possono inserire nella valutazione dell’offerta criteri premiali legati al *rating* di legalità (che può essere richiesto dalle imprese operanti in Italia, iscritte al registro delle imprese da almeno due anni e con un fatturato minimo pari ad almeno due milioni di euro) e di impresa dell’offerente, all’impatto sulla salute e sull’ambiente (ivi compresi i beni o i prodotti da filiera corta o a chilometro zero) agevolando la partecipazione delle piccole/medie imprese (con suggerimento ai RUP di prevedere criteri di valutazione che valorizzino gli elementi di innovatività delle offerte presentate proprio per consentire la competizione anche a soggetti di minori dimensioni o inseriti nel mercato da minor tempo).

7. Sul *rating* di legalità.

In tema di *rating* di legalità e della previsione di un criterio premiale deve essere citato il recente parere ANAC n. 176/2018. L’ANAC, come anche chiarito nelle LG 2/2018 in commento (ed in quelle pregresse) ha ritenuto illegittimo il bando che preveda l’attribuzione di un criterio premiale per il possesso del *rating* senza, la contestuale previsione di “*meccanismi di compensazione per evitare*” la penalizzazione delle “*imprese estere e/o di nuova costituzione e/o carenti del previsto fatturato*”.

Nel caso di specie rivolgendosi all’ANAC, un’impresa ha contestato un bando di gara per l’affidamento di servizi di vigilanza armata e di servizi di vigilanza/custodia non armata, nella parte in cui la stazione appaltante aveva previsto “un punteggio al *rating* di legalità”.

L’ANAC ha precisato che la stazione appaltante può prevedere l’attribuzione di criteri premiali per il possesso del *rating* ma solamente nel rispetto di quanto chiarito con il comma 13 dell’articolo 95 del codice dei contratti.

Norma che ammette la possibilità di assegnare punteggio per il *rating* di legalità purché in modo compatibile “con il diritto dell’Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità”.

In particolare, l’*authority* rammenta – richiamando la propria deliberazione n. 1005/2016 relativa alle pregresse linee guida n. 2 – ed ora anche in quelle attuali – che la richiesta e concessione del *rating* di legalità da parte delle imprese operanti in Italia esige l’iscrizione nel registro delle imprese, come detto, con anzianità di 2 anni ed “un fatturato minimo pari ad almeno due milioni di euro”.

Sotto il profilo pratico, circa la possibilità di stabilire dei criteri premiali per questo indice, la stazione appaltante è tenuta a verificare le condizioni del mercato in cui si inserisce appalto.

Pertanto, se il RUP è a conoscenza che l’inserimento del criterio non provocherà restrizioni alla partecipazione (in quanto alla procedura parteciperanno solo imprese potenzialmente idonee ad avere il *rating*) non insistono problemi di legittimità.

Diverso è il caso in cui tali certezze non ci siano. In questo caso “è opportuno che, per il suo utilizzo” nel bando (o atto omologo) vengano introdotti dei meccanismi compensatori “per evitare di penalizzare” gli appaltatori “carenti del previsto fatturato, consentendo a tali imprese di comprovare altrimenti la sussistenza delle condizioni o l’impiego delle misure previste per l’attribuzione del *rating*”.

Sempre con la pregressa deliberazione del 2016, a tale scopo, l’ANAC ha previsto che per i soggetti che non possono accedere al requisito “la stazione appaltante potrebbe indicare gli elementi presenti nel *rating* di legalità (di cui alla Delibera dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. 24075 del 14 novembre 2012), diversi da quelli già considerati ai fini della qualificazione, per i quali prevedere un punteggio premiante e considerare verificata la presenza di tali elementi per le imprese che posseggono il *rating* con un numero di “stellette” ritenuto idoneo”.

Solo in questo modo, attraverso il meccanismo di compensazione vengono escluse le penalizzazioni per le imprese carenti del requisito.

Non può ritenersi sufficiente – come nel caso trattato – una mera riproduzione all'interno del disciplinare di gara del concetto di *rating* di legalità, senza che sia stata specificata “alcuna indicazione interpretativa che tenga conto delle imprese di nuova costituzione e delle imprese straniere”.

8. Le varianti.

Il bando (o l'atto omologo) può prevedere della varianti rispetto all'oggetto dell'appalto e ciò, evidentemente, ne impone la coerenza/collegamento con la commessa richiesta senza stravolgerla.

I criteri di valutazione, in questo caso, devono avere l'effetto di stimolare le miglorie della commessa.

Dalle varianti deve restare distinto – in quanto inaccettabile da parte della stazione appaltante – le opera aggiuntive (per cui il RUP non può prevedere un punteggio ulteriore rispetto a quanto declinato nel progetto esecutivo).

L'articolo 95, comma 14 *bis* – si legge nelle LG 2/2018 (e ciò rappresenta una novità rispetto al pregresso documento determinata dalle modifiche apportate al codice dal decreto legislativo correttivo 56/2017) – impedisce il confronto competitivo “su varianti di tipo meramente quantitativo nel senso dell'offerta di opere aggiuntive, che potrebbero rivelarsi lesive del principio di economicità di esecuzione ovvero di qualità della prestazione principale”. Il legislatore ha quindi “imposto di non tenere conto di elementi meramente quantitativi nell'ambito di offerte che debbono prestare attenzione alla qualità, visto che la quantità sconta le valutazioni dell'offerente (sulla base di quanto è stato già definito dalla stazione appaltante nel progetto e nel capitolato tecnico) nella parte riservata al prezzo”.

9. La valutazione dell'elemento economico.

L'elemento economico può essere valutato in termini di prezzo o di costo (ai sensi del comma 7, articolo 14 del codice “può assumere la forma di un prezzo o costo fisso sulla base del quale gli operatori economici competeranno solo in base a criteri qualitativi”).

L'elemento costo nell'ambito del multicriterio deve essere valutato ricorrendo a un approccio basato sui costi del ciclo di vita ovvero, secondo una concezione che comprende tutti i costi che emergono durante il ciclo di vita dei lavori, delle forniture o dei servizi, e quindi – secondo la riflessione comunitaria –, i costi per “le ricerche da realizzare, lo sviluppo, la produzione, il trasporto, l'uso e la manutenzione e i costi di smaltimento finale ma può anche abbracciare costi imputabili a externalità ambientali quali l'inquinamento causato dall'estrazione delle materie prime utilizzate nel prodotto ovvero causato dal prodotto stesso o dalla sua fabbricazione, a condizione che possano essere monetizzati e controllati”.

Un ragionamento articolato – di non facile attuazione pratica da parte del RUP (soprattutto nelle piccole stazioni appaltanti) – che dovrebbe portare a valorizzare “i costi connessi alle varie fasi del ciclo di vita dei lavori/beni/servizi e di procedere a una valutazione complessiva dell'impatto economico degli stessi nonché a una valutazione dei costi che più direttamente ricadono sulla stazione appaltante (in ultima analisi sintetizzabili in un “prezzo”)”.

Il criterio del prezzo invece (piuttosto che del costo come sopra definito), più “tradizionale” (nel senso alto del termine naturalmente) “consente di apprezzare il corrispettivo previsto nell'ambito dell'offerta, quale indice sintetico e diretto dei profili economici dell'offerta”.

Il comma 7 dell'articolo 95, per completezza, rimanda al comma 2, per l'individuazione dei casi in cui si può ricorrere al prezzo fisso ovvero ai casi in cui sono presenti –anche e quindi non in termini esaustivi - “disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici”

Laddove il RUP intenda suggerire di determinare il prezzo dell'affidamento per fattispecie diverse da quelle per le quali vi è una norma di legge che lo preveda, dovrà proporre anche “particolari cautele al riguardo, valutando con attenzione le modalità di calcolo o stima del prezzo o costo fisso”.

La dinamica da adottare è quella di evitare che vi siano imprese che “massimizzano” un ribasso o al contrario determini l'aggiudicazione di offerte con costi alti tali da penalizzare la stazione appaltante.

Fermo restando che l'aggiudicazione non costituisce un evento fisiologico della gara d'appalto potendo, la stazione appaltante, riservarsi di non aggiudicare la gara. In questo senso, il comma 12 dell'articolo 95 puntualizza che “le stazioni appaltanti possono decidere di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto. Tale facoltà è indicata espressamente nel bando di gara o nella lettera di invito”.

QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 09/05/2018

Incentivi codice contratti

Domanda

Alla luce della modifica dell'articolo 113 del codice dei contratti intervenuta con la legge di bilancio per il 2018 (comma 5-bis dell'articolo del codice) secondo cui *"Gli incentivi di cui al presente articolo fanno capo al medesimo capitolo di spesa previsto per i singoli lavori, servizi e forniture"*, si può fondatamente ritenere che tali compensi non debbano più "sottostare" ai vincoli di spesa previsti per il trattamento accessorio dei dipendenti?

Risposta

a cura di Stefano Usai

La questione della qualificazione degli incentivi per funzioni tecniche (*ex* progettazione) di cui ora all'articolo 113 del nuovo codice dei contratti è risultata immediatamente dibattuta considerata la sostanziale differenza rispetto al dettato delle norme pregresse contenute nel decreto legislativo 163/2006.

Dopo alterne interpretazioni, la sezione plenaria della Corte dei Conti (con le deliberazioni, per ciò che in questa sede interessa, nn. 7 e 24/2017) ha ribadito la sostanziale natura di spese di funzionamento ed in quanto tali, semplificando, soggette ai limiti/vincoli di contenimento delle spese previste per il trattamento accessorio dei dipendenti.

Circostanza, evidentemente, che ha creato (per il 2016) il non irrilevante problema di assicurare sia il pagamento degli incentivi (maturati) sia della produttività "generale" dei dipendenti restando nei limiti di importo pregresso dell'accessorio.

Per effetto delle problematiche in argomento, con la legge di bilancio per il 2018 (legge 205/2017) è stato innestato uno specifico comma 5-bis nell'articolo 113 la cui interpretazione, in realtà (come ammette la recentissima sezione delle Autonomie con la delibera n. 6/2018 che risolve definitivamente il problema, come si vedrà), non è risultata pacifica.

In particolare, dubbi sono stati espressi dalla sezione regionale della Lombardia (con la delibera 40/2018) e con la deliberazione della sezione regionale della Puglia (con la delibera 9/2018) che hanno rimesso la questione interpretativa della nuova norma alla sezione delle Autonomie.

Sezione, che proprio con la deliberazione n. 6/2018 ha definitivamente risolto la problematica affermando la *"Gli incentivi per le funzioni tecniche (...) devono ritenersi non soggetti al vincolo posto al complessivo trattamento economico accessorio dei dipendenti degli enti pubblici dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017"*.

Le argomentazioni, varie, poggiano su alcune considerazioni specifiche: in primo luogo lo stesso intervento del legislatore che altro fine non dovrebbe avere se non quello di fornire un definitivo chiarimento (peraltro ancora criptico); in secondo luogo il fatto che gli stessi incentivi soggiacciono già ad una serie di limiti autonomi (la misura del 2% dell'importo posto a base di gara) e l'altro di carattere individuale (il tetto annuo al 50% del trattamento economico complessivo per gli incentivi spettante al singolo dipendente) per cui risulta difficile un pericolo di "espansione" incontrollata.

Ulteriore aspetto, poi, rilevato immediatamente dai primi commentatori – come puntualizzato invero già dalla sezione regionale della Lombardia (con la delibera n. 40/2018) –, è che gli incentivi per le funzioni tecniche sono, *"per loro natura, estremamente variabili nel corso del tempo e, come tali, difficilmente assoggettabili a limiti di finanza pubblica a carattere generale, che*

hanno come parametro di riferimento un predeterminato anno base (qual è anche l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017). Il riferimento, infatti, ad un esercizio precedente diviene, in modo del tutto casuale, favorevole o penalizzante per i dipendenti dei vari enti pubblici”.

Pertanto, si ritiene di poter rispondere positivamente al quesito per i recentissimi chiarimenti espressi dalla Sezione Autonomie.

Quesito del 16/05/2018

Verifica requisiti e risorse avalimento

Domanda

In sede di gara, nel caso in cui un operatore partecipi ricorrendo all'istituto dell'avalimento, come devono essere verificati i requisiti e le risorse che l'ausiliario mette a disposizione?

Risposta

a cura di Enza Paglia

Il quesito in oggetto riguarda un istituto, quello dell'avalimento, che presenta evidenti problemi di carattere applicativo, sia per gli operatori, nonché per le Stazioni Appaltanti che in sede di gara devono valutare la correttezza formale e sostanziale della documentazione presentata. Istituto, tra l'altro, particolarmente attenzionato da ANAC per l'anno in corso, come evidenziato nella Direttiva Programmatica sull'Attività di Vigilanza per il 2018 approvata dal Consiglio nella seduta del 14.03.2018, dove si legge*che in relazione agli avalimenti è stato rilevato un pressoché generale utilizzo dell'istituto in via astratta limitato ad un prestito meramente cartolare propedeutico alla partecipazione alle gare, non accompagnato da un concreto impiego in fase esecutiva delle risorse e dei mezzi facenti capo all'impresa ausiliaria, nonché nell'assenza di controlli da parte della stazione appaltante....*

Proprio per evitare il ricorso a queste forme di avalimento e per consentire l'attività di controllo prevista dall'art. 89 del codice, il correttivo ha integrato l'ultimo periodo dell'art. 89, comma 1, del d.lgs. 50/2016 prevedendo... **“il contratto di avalimento contiene, a pena di nullità, la specificazione dei requisiti forniti e delle risorse messe a disposizione dell'impresa ausiliaria”**.

Al fine di verificare la correttezza della documentazione presentata dal concorrente che partecipa utilizzando tale forma di istituto, occorre in primo luogo stabilire se trattasi di avalimento di “garanzia”, o c.d. “operativo”. Nella prima ipotesi rientrano quei requisiti che sono connotati dal carattere dell'immaterialità, ad esempio la solidità economica e finanziaria, per i quali parte della giurisprudenza ritiene che non sia necessaria la specificazione delle risorse gestionali e immateriali messe a disposizione. Nel caso di avalimento c.d. operativo è consolidato l'orientamento giurisprudenziale, da ultimo C.d.S. sez. V 12.03.2018 n. 1543, secondo il quale *nelle gare pubbliche non può ritenersi valido ed efficace il contratto di avalimento che si limiti ad indicare genericamente che l'impresa ausiliaria si obbliga nei confronti della concorrente a fornirle i propri requisiti e a mettere a sua disposizione le risorse necessarie, di cui essa è mancante, per tutta la durata dell'appalto, senza però in alcun modo precisare in che cosa tali risorse materialmente consistano.*

Pertanto, la Stazione appaltante dovrà verificare, in base al caso specifico, che nel contratto di avalimento (o quanto meno nella documentazione presentata, qualora parte dell'oggetto del contratto, pur non puntualmente determinato sia comunque agevolmente determinabile, C.d.S. a.p. del 04.11.2016 n. 23), siano specificati in modo dettagliato i mezzi e le risorse messe a disposizione, quali a titolo meramente esemplificativo:

- attrezzature e/o mezzi e/o impianti;
- risorse qualificate (personale) per consentire l'esecuzione della prestazione;
- percorsi formativi specifici;

- controlli periodici nella forma di visite, ispezioni, tutoraggio;
- altri elementi capaci, in base al caso specifico, di trasferire la propria esperienza.

Si ricordano gli obblighi di comunicazione in materia presso l'ANAC:

<http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/AvvalimentoComCons>

The screenshot shows a web browser window displaying the ANAC portal. The address bar shows the URL: <http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Servizi/ServiziOnline/AvvalimentoComCons>. The page title is "Avvalimento - comunicazione e consultazione".

Servizi online

- Adempimenti artt. 9, comma 7 e 10, commi 3 e 4, lettere a) e b) del d.l. 66/2014. - Prezzi di riferimento
- Adempimenti artt. 9, comma 7 e 10, commi 3 e 4, lettere a) e b) del d.l. 66/2014. - Attività di vigilanza
- Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA)
- Annotazioni riservate
- Appalti Verdi - PAN GPP: monitoraggio affidamenti
- AVCpass
- Avvalimento - comunicazione e consultazione**
- Adempimenti Legge 190/2012 art. 1, comma 32
- Casellario delle imprese
- Certificati Esecuzione Lavori
- Comunicazione variazione requisiti generali

Dichiarazioni di Avvalimento - comunicazione e consultazione

Il sistema consente la comunicazione delle dichiarazioni di avvalimento e la loro successiva consultazione.

FAQ

Accesso al servizio di comunicazione

Servizio riservato alle Stazioni appaltanti per la trasmissione delle dichiarazioni di avvalimento, come disposto dall'art. 89 comma 9 del d. lgs. n. 50/2016.

[Vai alla guida al servizio](#)

Per accedere al servizio occorre:

- Essere registrati come utenti dei servizi dell'Autorità come descritto nella sezione [Registrazione e Profilazione Utenti](#)
- Disporre di un profilo di Responsabile del procedimento ai sensi del D.lgs. n. 50/2016 che è possibile richiedere dalla [pagina di creazione profili](#).
- Procedere con l'attivazione del profilo secondo le modalità operative descritte nel [Manuale utente per la registrazione e la profilazione degli utenti](#)
- [Accedere al servizio](#)

Dichiarazioni di avvalimento - invio documenti

Servizio riservato alle Stazioni appaltanti per la trasmissione della documentazione delle dichiarazioni di avvalimento, come disposto dall'art. 49, comma 11 del Codice dei contratti.

Comunicazioni di avvalimento - Consultazione

Servizio per la libera consultazione delle dichiarazioni di avvalimento trasmesse dalle Stazioni Appaltanti, secondo quanto previsto dall'art. 49, comma 11 del Codice dei contratti.

AREA PERSONALE

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

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

Approfondimento

COMANDI PROROGABILI OLTRE IL TERMINE DI TRE ANNI

di Lorenzo Marinoni

Per la Corte dei Conti è ammissibile una limitata e motivata proroga dell'utilizzo temporaneo di dipendenti pubblici anche oltre il termine di tre anni previsto dall'art. 30 comma 2-*sexies* del d.lgs. 165/2001.

1. Il quesito.

Con deliberazione 61/2018/PAR del 9 marzo 2018, la Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Liguria, rispondendo a un quesito posto dal Sindaco del Comune di Arcola, ha affrontato la questione dei termini massimi di utilizzo del personale in comando.

Il quesito del Comune ligure era mosso dalla necessità di fronteggiare l'imminente scadenza del periodo di tre anni originariamente previsto per l'assegnazione temporanea di un lavoratore dipendente di altro ente.

Nel caso di specie, il comando era stato attivato per la necessità di sostituire un dipendente cessato in una fase storica – il 2015 – in cui le assunzioni erano subordinate alla prioritaria ricollocazione del personale in soprannumero degli enti di area vasta, e quindi a lungo vincolate agli esiti incerti di tale complessa procedura.

Al lavoratore in comando erano stati affidati rilevanti compiti di responsabilità nell'ambito dei lavori pubblici.

Peraltro, a causa di ritardi non imputabili all'ente, le procedure affidate alla responsabilità di quel lavoratore non si erano concluse nei tempi previsti: di qui la richiesta di un parere sulla possibilità di prorogare l'assegnazione del lavoratore per un ulteriore anno, in modo tale da consentirgli di portare a termine le procedure stesse.

2. Il parere della Corte.

Il parere dei magistrati contabili si apre con un'ampia ricostruzione delle varie fonti che nel tempo hanno disciplinato l'istituto del comando.

In primo luogo, la Sezione evidenzia che la fonte originaria dell'istituto, vale a dire l'art. 56 del DPR 3/1957 ("Testo unico degli impiegati civili dello Stato") non è più applicabile, in quanto l'articolo 69, comma 1, del d.lgs. 165/2001 ha stabilito che, a seguito della sottoscrizione dei contratti collettivi per il quadriennio 1998-2001, è disapplicata la disciplina del lavoro pubblico previgente rispetto alla riforma del pubblico impiego.

La disciplina degli utilizzi temporanei (che nelle diverse fonti vengono denominati comandi o assegnazioni temporanee) ha poi trovato spazio in alcuni contratti nazionali, come quello dei Ministeri, mentre in altri comparti – tra cui quello delle Regioni e delle Autonomie locali – il contratto è rimasto silente, lasciando spazio ad incertezze sulla permanenza in vita dell'istituto in tali enti, e sui contorni della relativa disciplina.

I dubbi sono stati in parte fugati nel 2010, quando la Legge 183 ha aggiunto il comma 2-*sexies* all'articolo 30 del d.lgs. 165/2001, in base al quale *“le pubbliche amministrazioni, per motivate esigenze organizzative, risultanti dai documenti di programmazione previsti all'articolo 6, possono utilizzare in assegnazione temporanea, con le modalità previste dai rispettivi ordinamenti, personale di altre amministrazioni per un periodo non superiore a tre anni [...]”*.

Quest'ultima norma, precisa la Sezione ligure, è per gli enti locali l'unica fonte normativa cui riferire l'istituto del comando, e ha peraltro il valore di norma generale di riferimento per tutte le pubbliche amministrazioni.

Chiarita l'esistenza di un preciso termine all'utilizzabilità del personale in comando, la Corte affronta quindi la questione della derogabilità di tale limite temporale.

A questo proposito, la Sezione ricorda due caratteri propri dell'istituto, vale a dire la temporaneità e la strumentalità rispetto al passaggio definitivo del lavoratore nei ruoli dell'ente utilizzatore (funzione indirettamente confermata dal comma 2-*bis* dell'art. 30 del d.lgs. 165/2001, nella parte in cui riconosce la priorità, nelle procedure di mobilità, al personale già in comando nell'ente che bandisce tali procedure).

Tali caratteri, prosegue la Corte – che richiama a questo proposito l'analogo avviso espresso nel parere n. 26908/2014 del Dipartimento della Funzione Pubblica – portano a ritenere che eventuali proroghe siano ammissibili anche oltre i tre anni, purché motivate alla luce di un'apposita riconsiderazione del fabbisogno dell'amministrazione utilizzatrice, oltre che in base a una nuova ponderazione delle esigenze organizzative dell'ente di appartenenza, il quale, si ricorda, non è nelle condizioni di sostituire stabilmente il dipendente comandato.

Il breve differimento del termine deve quindi essere giustificato da precise e documentate esigenze temporanee; tali necessità, ammonisce la Corte, non devono essere causate da negligenze dell'ente utilizzatore, il quale deve preoccuparsi di avviare per tempo le ordinarie procedure di reclutamento.

La Sezione coglie l'occasione per ricordare che, una volta conclusa la procedura ricollocazione del personale di area vasta, ha ricominciato ad essere operante la regola (peraltro mai abrogata) della neutralità, dal punto di vista del *turn-over*, dei trasferimenti di personale tra enti pubblici soggetti a limitazioni assunzionali (art. 1, comma 47, della Legge 311/2004).

Tra le righe, la Corte invita il Comune destinatario del parere a non indugiare ulteriormente nella copertura definitiva del posto occupato dal lavoratore comandato, dato che il quadro normativo non è più di ostacolo, in alcun modo, all'assunzione che soddisferebbe stabilmente il relativo fabbisogno.

QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 10/05/2018

Incarico art. 90 personale quiescenza

Domanda

È possibile conferire un incarico ai sensi dell'art. 90 del d.lgs. 267/2000 ad un soggetto in pensione?

Risposta

a cura di Augusto Sacchi

L'oggetto del quesito è quanto mai complesso, a seguito della stratificazione di norme e di interpretazioni giuridiche, che si sono succedute nel tempo in materia di conferimento di incarichi a personale in quiescenza.

Chiarito ciò, quella che segue, è la nostra posizione, scaturente dalla lettura della norma (art. 5, comma 9, d.l. 95/2012, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135) e dalla rigorosa applicazione dell'articolo 12 delle preleggi del codice civile, nell'ambito del principio di "prudenza".

Il conferimento di un incarico, ai sensi dell'art. 90 del TUEL 18 agosto 2000, n. 267, a personale in quiescenza, è da ritenersi conferibile, a condizione che l'incarico medesimo non abbia ad oggetto e non preveda nella realtà fattuale, l'espletamento di funzioni direttive o dirigenziali né attività di studio o di consulenza.

In tal senso è bene che nell'atto di conferimento dell'incarico venga specificata, **con adeguata motivazione**, la natura stessa dell'incarico che sarà previsto in una struttura autonoma posta alle dirette dipendenze del Sindaco, con finalità di **supporto, raccordo e collaborazione** al Sindaco ed eventualmente alla Giunta e agli assessori, escludendo qualsiasi svolgimento di attività direttiva o dirigenziale che possa, in qualche modo, essere ricompresa tra le attività gestionali delle varie strutture apicali presenti nell'ente. Analoga esclusione dovrà essere prevista per le attività di studio e consulenza.

Con le siffatte caratteristiche, l'incarico potrà essere anche di natura retribuita, secondo le specifiche disposizioni contenute nei commi 2 e 3 del citato art. 90 TUEL.

In pratica, alla luce delle disposizioni di legge, si ritiene di aderire all'interpretazione fornita dalla deliberazione n. 27 del 23 marzo 2016, della Corte dei conti, sezione regionale per la Liguria.

Quesito del 17/05/2018

Assunzioni ex art. 110 TUEL e limiti lavoro flessibile

Domanda

Poiché solo gli incarichi di cui all'art. 110 comma 1 del d.lgs. 267/2000 sono esclusi dal limite del lavoro flessibile previsto dall'art. 9 comma 28 del d.l. 78/2010, potreste spiegare, in sintesi, la differenza tra incarichi "in" e "fuori" della dotazione organica?

Risposta

a cura di Mario Ferrari

L'assunzione ai sensi del comma 1 del d.lgs. 267/2000 è, a tutti gli effetti, sostitutiva di un'assunzione a tempo indeterminato, quindi per un posto "di ruolo", cioè per una posizione che l'amministrazione ritiene strettamente necessaria per la conduzione degli ordinari servizi dell'ente. Di conseguenza i dirigenti/responsabili a tempo determinato delle strutture di massima dimensione dell'organigramma dell'ente non possono che essere assunti ai sensi del comma 1.

Al contrario le assunzioni di cui al comma 2, essendo previste al di fuori della ordinaria dotazione organica dell'ente, presuppongono un'esigenza straordinaria e temporanea che non necessariamente deve essere prevista nella dotazione.

Tipici esempi di assunzione extra-dotazionale sono quella del geologo che viene assunto per il tempo necessario per la redazione, adozione e approvazione degli strumenti di pianificazione urbanistica generale, ma di cui l'ente non ha necessità nell'ordinaria gestione delle pratiche edilizie, oppure lo specialista di gestione e rendicontazione dei fondi europei che viene assunto per il periodo di durata del progetto finanziato con tali fondi.

Per evitare spiacevoli inconvenienti sull'assoggettabilità o meno al limite di cui all'art. 9 comma 28 del d.l. 78/2010 suggeriamo, pertanto, un'attenta analisi della specifica situazione di volta in volta.

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

IL CENSIMENTO PERMANENTE DELLA POPOLAZIONE E DELLE ABITAZIONI

di Martino Conforti

Ad ottobre 2018 parte il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni. Per la prima volta l'Istat rileva, con una cadenza annuale e non più decennale, le principali caratteristiche della popolazione dimorante sul territorio e le sue condizioni sociali ed economiche a livello nazionale, regionale e locale.

Il nuovo Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni non coinvolge tutte le famiglie italiane, ma ogni anno un campione di esse: circa un milione e 400 mila famiglie, residenti in 2.800 comuni italiani.

Solo una parte dei comuni (circa 1.100), definiti autorappresentativi, è interessata ogni anno dalle operazioni censuarie, mentre la restante è chiamata a partecipare una volta ogni 4 anni (c.d. comuni non autorappresentativi). Entro il 2021, tutti i comuni parteciperanno, almeno una volta, alle rilevazioni censuarie.

Sulla base di quanto chiarisce l'Istat sappiamo che, anche grazie all'uso integrato di rilevazioni statistiche campionarie e dati provenienti da fonti amministrative, il Censimento permanente è in grado di restituire annualmente informazioni che rappresentano l'intera popolazione, oltre che di contenere i costi ed il disturbo statistico alle famiglie. Informazioni necessarie ai decisori pubblici (Stato, Regione, Provincia, Comune), alle imprese, alle associazioni di categoria, a enti e organismi che le utilizzano per programmare in modo ragionato, pianificare attività e progetti, erogare servizi ai cittadini italiani e agli stranieri che vivono in Italia e monitorare politiche e interventi sul territorio.

A partire dall'anno 2021, con cadenza quinquennale, la popolazione legale sarà determinata con decreto del Presidente della Repubblica sulla base dei risultati del Censimento permanente della popolazione.

Il censimento parte ad ottobre, ma gli uffici comunali sono interessati da alcuni adempimenti fin da subito.

L'ISTAT per l'occasione, come di consueto, ha diramato diverse circolari esplicative, che qui di seguito proviamo a riassumere, fornendo le informazioni salienti per poter adempiere correttamente ai compiti previsti.

1. Le scadenze.

Per prima cosa vediamo qual è nel dettaglio il calendario dei prossimi adempimenti:

- l'atto di costituzione dell'UCC (Ufficio comunale di censimento), costituito in forma singola o associata, andrà trasmesso all'Istat tra il 16 aprile e il 25 maggio, esclusivamente attraverso l'applicativo raggiungibile all'apposito link fornito dall'Istat ai comuni interessati con circolare n. 1 protocollo n. 0656145/18 del 6 aprile 2018;

- la selezione, la nomina e l'inserimento nel Sistema di Gestione Indagini (SGI) dei coordinatori, degli operatori di back office e dei rilevatori comunali dovrà avvenire, a cura del Responsabile UCC, entro il 20 luglio (data prorogata con circolare Istat n. 2, protocollo n. 0859941/18 del 11/05/2018).

2. Le rilevazioni.

Le indagini periodiche sono suddivise in due differenti tipologie: rilevazione areale e da lista.

Tutte le informazioni raccolte con le due rilevazioni devono far riferimento alla data del 7 ottobre 2018.

2.1. La rilevazione Areale.

La Rilevazione Areale è un'indagine che si concentra su specifiche aree del territorio comunale: tali aree vengono estratte da un apposito registro (Registro Statistico dei Luoghi dell'Istat), e corrispondono in alcuni casi a sezioni di Censimento (porzioni di territorio comunale), in altri casi a specifici indirizzi. La rilevazione prevede l'utilizzo della sola tecnica Computer Assisted Personal Interviewing (CAPI), pertanto le famiglie saranno intervistate da un rilevatore, riconoscibile attraverso cartellino identificativo e dotato di tablet.

Sono previste tre diverse attività:

1. ricognizione preliminare dell'area di rilevazione (1-9 ottobre): in questa fase il rilevatore, fornito dell'elenco di indirizzi/sezioni campione effettua una prima ricognizione finalizzata a conoscere il territorio, affiggere le locandine, distribuire le lettere informative, individuare casi particolari e verificare gli indirizzi/sezioni assegnati/e;
2. rilevazione porta a porta (10 ottobre – 9 novembre): il rilevatore si reca presso gli indirizzi/sezioni campione validati nella fase precedente al fine di individuare e rilevare tutti gli alloggi e intervistare le famiglie ivi dimoranti abitualmente;
3. verifica della lista di individui (10 novembre - 23 novembre), per i quali si riscontra una mancata corrispondenza tra risultati della rilevazione porta a porta e Registro Base degli Individui dell'Istat (RBI). Tale verifica comporta un controllo della situazione anagrafica e, in alcuni casi, un ritorno sul campo.

2.2. La rilevazione da Lista.

La rilevazione da Lista è un'indagine che riguarda le famiglie, e i relativi alloggi, presenti in una lista campionaria estratta dal Registro Base degli Individui (RBI). L'acquisizione dei dati si basa sull'utilizzo di una pluralità di canali per la compilazione del questionario elettronico (restituzione multi-canale).

Le operazioni sul campo per questa rilevazione avranno inizio in data 8 ottobre e termineranno il 20 dicembre 2018.

Le famiglie potranno compilare il questionario utilizzando una delle seguenti modalità di restituzione:

- compilazione del questionario web (CAWI - *Computer Assisted Web Interviewing*) accessibile tramite portale Istat che potrà essere compilato dalle famiglie autonomamente, oppure recandosi presso i Centri comunali di rilevazione appositamente istituiti dai Comuni e dove sarà possibile fruire dell'assistenza di operatori comunali;
- eventuale intervista telefonica, chiamando il numero verde appositamente attivato dall'Istat;
- intervista telefonica, effettuata dagli operatori comunali;
- intervista faccia a faccia effettuata da un rilevatore munito di tablet (CAPI – *Computer Assisted Personal Interviewing*).

La strategia di rilevazione prevede due fasi:

1. nella prima fase, che va dall'8 ottobre al 7 novembre, sarà possibile compilare il questionario web e contattare telefonicamente il numero verde per informazioni ed eventualmente per rilasciare l'intervista;
2. nella seconda fase, che va dall'8 novembre fino al 20 dicembre 2018, verranno attivati anche gli altri canali di restituzione (CAPI e Intervista telefonica effettuata dagli operatori comunali) per il recupero delle mancate risposte.

L'Istat con circolare n. 2, protocollo n. 0859941/18 del 11/05/2018, ha illustrato nel dettaglio le fasi ed il calendario delle due tipologie di rilevazione.

3. Compiti degli Uffici comunali di censimento.

Indichiamo di seguito i principali compiti spettanti agli UCC per lo svolgimento delle attività censuarie, secondo quanto indicato dall'Istat:

- mettere in pratica le disposizioni emanate dall'Istat in materia di organizzazione dell'Ufficio e di svolgimento delle rilevazioni;
- svolgere le rilevazioni secondo modalità e tempi disposti dal Piano Generale di Censimento e dalle circolari dell'Istat;
- selezionare e nominare i rilevatori, i coordinatori comunali e gli operatori di back-office;
- collaborare con l'Ufficio Regionale di Censimento e l'Ufficio Provinciale di Censimento all'organizzazione e, ove richiesto dall'Istat, all'erogazione della formazione degli operatori comunali utilizzando i materiali predisposti dall'Istat;
- costituire uno o più Centri comunali di rilevazione dislocati sul territorio, con compiti di informazione, assistenza ai rispondenti alla compilazione, recupero delle mancate risposte (per la sola rilevazione da Lista);
- monitorare l'andamento delle rilevazioni e intervenire nei casi di criticità;
- accertare eventuali casi di violazione dell'obbligo di risposta da parte delle famiglie, dandone tempestiva comunicazione all'Istat;
- redigere i documenti di rendicontazione contabile dei costi sostenuti, secondo le modalità e i tempi stabiliti dall'Istat;
- fornire indicazioni di situazioni particolari esistenti sul proprio territorio (es campi rom, aree inagibili, indirizzi speciali, ecc);
- provvedere alla verifica delle incoerenze tra le unità rilevate e quelle presenti in anagrafe secondo le modalità che saranno definite da circolari tecniche predisposte dall'Istat.

Con successivo atto l'Istat provvederà a designare, ai sensi dell'art. 28 del Regolamento (UE) n. 2016/679 del 27 aprile 2016, il Responsabile del trattamento dei dati personali presso ciascun UCC, specificando i compiti ad esso attribuiti e fornendo istruzioni per il loro svolgimento.

3.1. Modalità e tempi di costituzione degli UCC.

Le funzioni e i compiti di UCC sono attribuite all'Ufficio di Statistica del Comune, ove costituito, e al responsabile dell'Ufficio di statistica sono attribuite le funzioni di responsabile dell'UCC.

I Comuni che non hanno costituito l'Ufficio di statistica ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, costituiscono l'Ufficio di Censimento, di norma, presso i propri Servizi demografici e attribuiscono le funzioni di responsabile a un dipendente a tempo indeterminato dotato di adeguata professionalità ed esperienza nel campo di funzioni statistiche o anagrafiche. Il Responsabile dell'UCC potrà essere coadiuvato da eventuale personale di staff.

Gli Uffici Comunali di Censimento possono essere costituiti anche in forma associata mediante appositi protocolli e convenzioni previsti dalla legge. Agli UCC in forma associata si applicano, ove compatibili, le disposizioni in materia di costituzione degli Uffici di statistica in forma associata, di cui all'art. 3, comma 3 del D.lgs 322/89 e alla direttiva Comstat n. 7, in ordine alla organizzazione e al funzionamento degli stessi.

All'UCC costituito in forma associata viene preposto un responsabile scelto tra il personale dipendente a tempo indeterminato di uno dei Comuni associati, dotato di adeguata professionalità ed esperienza nel campo di funzioni statistiche o anagrafiche.

Nei Comuni che hanno già costituito l'Ufficio di statistica in forma associata, ai sensi D.lgs 322/89, art. 3, comma 3, e secondo le modalità previste dalla citata direttiva del Comstat n. 7 del 18 dicembre 1992 e dalla circolare dell'Istat del 27 aprile 1999, n. 3/Sistan, le funzioni e i compiti di UCC sono attribuiti a tale Ufficio e al suo responsabile sono attribuite le funzioni di responsabile dell'UCC.

Nelle Unioni di Comuni, formalmente costituite ai sensi dell'art. 32 del TUEL, nonché nelle Comunità Montane costituite e operanti ai sensi degli artt. 27 e 28 del medesimo TUEL, che abbiano tra i loro compiti anche l'esercizio della funzione statistica, le funzioni e i compiti di UCC sono attribuiti all'Ufficio di statistica dell'Unione o della Comunità Montana, ove costituito. Al responsabile dell'Ufficio di statistica sono attribuite le funzioni di responsabile dell'UCC. Le Unioni di Comuni e le Comunità Montane suddette che non abbiano costituito l'Ufficio di statistica ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, costituiscono l'Ufficio di censimento, di norma, presso il Servizio demografico di uno dei Comuni appartenenti all'Unione o alla Comunità Montana e attribuiscono le funzioni di suo responsabile a un dipendente a tempo indeterminato dotato di adeguata professionalità ed esperienza nel campo di funzioni statistiche o anagrafiche.

Gli Uffici Comunali di Censimento devono essere costituiti dandone comunicazione all'Istat. L'atto costitutivo dell'Ufficio deve contenere anche l'indicazione del provvedimento di nomina del responsabile dell'UCC.

Per gli UCC costituiti in forma associata, l'atto costitutivo dell'Ufficio deve contenere anche i seguenti elementi:

l'indicazione di ciascun Comune partecipante; l'indicazione degli estremi dell'atto di ciascun Comune in ordine alla costituzione dell'UCC in forma associata; gli estremi della nomina del Responsabile dell'UCC e l'indirizzo della sede dell'Ufficio costituito in forma associata; l'indicazione delle modalità per l'esercizio di interventi surrogatori in caso di eventuali inadempienze da parte dei Comuni partecipanti.

Come abbiamo visto sopra, l'atto di costituzione dell'UCC, costituito in forma singola o associata, andrà trasmesso all'Istat tra il 16 aprile e il 25 maggio, esclusivamente attraverso l'applicativo raggiungibile all'apposito link fornito da Istat, tramite il quale il Responsabile dell'ufficio comunale di censimento dovrà contestualmente fornire anche le informazioni relative ai propri dati anagrafici (nome, cognome, codice fiscale, data di nascita, comune di nascita, provincia di nascita, sesso, email) utili a generare le credenziali che verranno successivamente trasmesse per accedere al Sistema Gestione delle Indagini (SGI) realizzato dall'Istat e accessibile da web per monitorare tutte le fasi del processo ai vari livelli di operatività della rete di rilevazione, ivi compresa l'acquisizione dei questionari. In particolare, SGI consentirà di seguire le fasi della rilevazione prima, durante e dopo la raccolta dei dati.

4. Modalità di selezione e requisiti professionali di coordinatori, operatori di back office e rilevatori.

Al fine di assicurare il corretto svolgimento dei compiti suindicati, necessari per il buon andamento delle operazioni censuarie, ciascun UCC dovrà disporre di risorse professionali, logistiche e strumentali adeguate in quantità e qualità. Tra il personale necessario a espletare le operazioni censuarie demandate alla responsabilità degli uffici di Censimento costituiti dai Comuni e dalle Unioni di Comuni assumono particolare rilevanza le figure dei rilevatori che, unitamente ai coordinatori e agli operatori di back office, compongono la rete di rilevazione.

I Comuni affidano l'incarico di coordinatore, operatore di back office e di rilevatore a personale dipendente oppure, qualora non sia possibile o questo non sia in possesso dei requisiti minimi richiesti, a personale esterno, secondo le modalità previste dalla normativa vigente in materia.

I coordinatori devono avere età non inferiore a 18 anni; essere in possesso del diploma di scuola superiore di secondo grado o titolo di studio equipollente; essere in possesso di comprovata esperienza in materia di rilevazioni statistiche o di precedenti esperienze lavorative presso gli uffici demografici, anagrafici, elettorali dei Comuni o di precedenti esperienze lavorative presso centri di elaborazione dati di enti pubblici o privati; devono conoscere e saper usare i più diffusi strumenti informatici, avere un'ottima conoscenza parlata e scritta della lingua italiana; godere dei diritti politici e non aver subito condanne penali; avere cittadinanza italiana o di uno degli Stati Membri dell'Unione europea o un regolare permesso di soggiorno. Costituiscono titolo preferenziale: il possesso del diploma di laurea o del diploma universitario conseguito in discipline statistiche, economiche o sociali; precedenti esperienze di supervisione o coordinamento in indagini statistiche.

Per ricoprire la funzione di operatore di back office costituiscono requisito minimo: a) avere età non inferiore a 18 anni; b) essere in possesso del diploma di scuola superiore di secondo grado o titolo di studio equipollente; c) saper usare i più diffusi strumenti informatici (PC, Tablet), possedere adeguate conoscenze informatiche (internet, posta elettronica), d) avere un'ottima conoscenza parlata e scritta della lingua italiana e) godere dei diritti politici e non aver subito condanne penali; f) avere cittadinanza italiana o di uno degli Stati Membri dell'Unione europea o un regolare permesso di soggiorno.

Per ricoprire la funzione di rilevatore costituiscono requisito minimo a) avere età non inferiore a 18 anni; b) essere in possesso del diploma di scuola superiore di secondo grado o titolo di studio equipollente; c) saper usare i più diffusi strumenti informatici (PC, Tablet), possedere adeguate conoscenze informatiche (internet, posta elettronica) ed esperienza in materia di rilevazioni statistiche e in particolare di effettuazione di interviste; d) avere un'ottima conoscenza parlata e scritta della lingua italiana e) godere dei diritti politici e non aver subito condanne penali; f) avere cittadinanza italiana o di uno degli Stati Membri dell'Unione europea o un regolare permesso di soggiorno.

Per la Provincia autonoma di Bolzano e per i Comuni presso i quali vige una normativa a tutela delle minoranze linguistiche ivi presenti costituisce requisito minimo anche la conoscenza (scritta e parlata) di tali lingue.

4.1. Compiti dei Coordinatori, operatori di back office e rilevatori.

Si riportano di seguito i compiti affidati ai coordinatori:

- partecipare agli incontri formativi e completare tutti i moduli formativi predisposti da Istat e accessibili tramite apposita piattaforma;
- coadiuvare il responsabile dell'Ufficio Comunale di Censimento (UCC) nell'organizzazione della formazione dei rilevatori e, ove richiesto dall'Istat, nell'erogazione della stessa;
- fornire supporto tecnico e metodologico ai rilevatori;

- coordinare e monitorare, tramite il Sistema di gestione delle indagini (SGI) predisposto dall'Istat, le attività demandate ai rilevatori e riferire al Responsabile dell'UCC sull'andamento della rilevazione e su eventuali problemi emergenti;
- svolgere ogni altro compito loro affidato dal responsabile dell'UCC.

Al coordinatore può essere affidato il compito di coordinare le attività di uno o più Centri Comunali di Rilevazione (da istituire per l'indagine da Lista), ove costituiti in numero superiore a uno per Comune. I Centri comunali di rilevazione dovranno essere individuati in luoghi conosciuti dalla popolazione, dotati di uno o più Personal computer collegati a Internet e di un collegamento telefonico. Il fabbisogno di coordinatori è determinato dal Responsabile dell'Ufficio Comunale di Censimento in un numero tale da approssimare il rapporto di un coordinatore ogni dieci rilevatori.

Nei Comuni in cui il fabbisogno dei rilevatori viene stabilito in numero inferiore a dieci, di norma, i compiti e le funzioni di coordinatore possono essere assunti dal Responsabile dell'UCC.

I compiti affidati agli operatori di back office sono:

- partecipare agli incontri formativi e completare tutti i moduli formativi predisposti da Istat e accessibili tramite apposita piattaforma;
- collaborare alle attività dei Centri Comunali di Rilevazione istituiti presso i Comuni, assicurando assistenza alla compilazione del questionario, ove richiesta;
- gestire quotidianamente, mediante uso del Sistema di Gestione delle Indagini predisposto dall'Istat, il diario relativo alle unità di rilevazione per la rilevazione da lista;
- contattare telefonicamente le unità della rilevazione da Lista non ancora rispondenti al fine di effettuare l'intervista oltre che fornire informazioni su finalità e natura obbligatoria della rilevazione;
- assicurare assistenza alla compilazione del questionario on line, ove richiesta;
- svolgere ogni altro compito loro affidato dal responsabile dell'UCC o dal coordinatore e inerente la rilevazione.
- I compiti affidati ai rilevatori sono:
- partecipare agli incontri formativi e completare tutti i moduli formativi predisposti da Istat e accessibili tramite apposita piattaforma;
- gestire quotidianamente, mediante uso del Sistema di gestione delle indagini predisposto dall'Istat (SGI), il diario relativo al campione di indirizzi per la rilevazione areale e di unità di rilevazione per la rilevazione da lista loro assegnati;
- effettuare le operazioni di rilevazione dell'indagine areale relativamente alle sezioni di Censimento/indirizzi assegnati;
- effettuare le interviste alle unità della rilevazione da Lista non rispondenti tramite altro canale, tenendo conto degli orari di presenza dei componenti nell'alloggio e fornendo loro informazioni su finalità e natura obbligatoria della rilevazione;
- segnalare al responsabile dell'UCC eventuali violazioni dell'obbligo di risposta ai fini dell'awio della procedura sanzionatoria di cui all'art. 11 del d.lgs 6 settembre 1989, n. 322 e successive modificazioni;
- svolgere ogni altro compito loro affidato dal responsabile dell'UCC o dal coordinatore e inerente le rilevazioni.

Ai fini della selezione e della formazione di rilevatori e di coordinatori, il Responsabile dell'UCC deve tener conto di eventuali necessità di sostituzione nel corso della rilevazione censuaria, a causa di possibili rinunce o sollevazioni dall'incarico (il Responsabile dell'UCC potrà considerare una quota aggiuntiva pari almeno al 10% del fabbisogno complessivo di rilevatori). Queste sono le prime indicazioni, l'Istat interverrà nuovamente, tramite apposite circolari, per fornire ulteriori istruzioni operative agli uffici comunali di censimento (UCC). La tematica verrà ulteriormente approfondita anche sulle pagine della nostra rivista. Continuate a seguirci.

QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 11/05/2018

Convivenza di fatto straniero

Domanda

Due cittadini, uno straniero ed un'italiana, risiedono nel nostro comune allo stesso indirizzo, nella stessa famiglia anagrafica. Ci chiedono la costituzione di una convivenza di fatto secondo quanto previsto dalla legge 76/2016. Per quanto riguarda il cittadino straniero, oltre alla verifica del requisito della stabile convivenza, quali documenti è necessario acquisire per provare la libertà di stato e l'assenza dei rapporti di parentela?

Risposta

a cura di Martino Conforti

La legge 76/2016, all'art. 1, comma 36 chiarisce che "si intendono per «conviventi di fatto» due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale, non vincolate da rapporti di parentela, affinità o adozione, da matrimonio o da un'unione civile".

Mentre, il successivo comma 37 dice che: "Ferma restando la sussistenza dei presupposti di cui al comma 36, per l'accertamento della stabile convivenza si fa riferimento alla dichiarazione anagrafica di cui all'articolo 4 e alla lettera b) del comma 1 dell'articolo 13 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223".

Quindi, i conviventi di fatto, come nel caso descritto nel quesito, devono essere coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune. La norma si applica sia a coppie eterosessuali, che a quelle omosessuali.

Per la verifica dei requisiti previsti dalla legge relativamente al cittadino straniero, l'ufficiale d'anagrafe dovrà acquisire l'attestazione emessa dal Consolato straniero in Italia, relativa all'insussistenza dei vincoli di parentela, affinità, adozione, matrimonio ed unione civile.

Quesito del 18/05/2018

Propaganda elettorale e Festa della Repubblica

Domanda

Nel nostro comune il 10 giugno si terranno le elezioni del Sindaco e del Consiglio comunale. Il Sindaco uscente si ripresenta. Nel frattempo stiamo organizzando le manifestazioni in occasione della festa del 2 giugno (Festa della Repubblica Italiana), oltre all'acquisto dei manifesti *ad hoc*. Questo tipo di evento come s'inquadra nell'ambito dei divieti previsti dalle norme sulla propaganda elettorale?

Risposta

a cura di Martino Conforti

Sappiamo che in base alle norme sulla propaganda elettorale previste dalla l. 212/1956, l'affissione di stampati e manifesti di propaganda è effettuata esclusivamente negli appositi spazi destinati allo scopo in ogni Comune (come stabiliti dalle Giunte comunali tra l'8 ed il 10 maggio). Dal 30° giorno antecedente quello della votazione (venerdì 11 maggio), sono vietati:

- il lancio o getto di volantini in luogo pubblico o aperto al pubblico;
- la propaganda elettorale luminosa o figurativa, a carattere fisso in luogo pubblico, escluse le insegne delle sedi dei partiti;
- la propaganda luminosa mobile.

Dallo stesso giorno possono tenersi riunioni elettorali senza l'obbligo di preavviso al Questore.

Venendo all'oggetto del quesito, la circolare del Ministero dell'Interno n. 45 del 24/04/2018 ha previsto che:

"4. Concomitanza delle manifestazioni di propaganda elettorale con la ricorrenza del 2 giugno.

Le manifestazioni indette per la ricorrenza della Festa della Repubblica del 2 giugno, ricadente nel periodo dello svolgimento della campagna elettorale per le consultazioni in oggetto, purché attinenti esclusivamente ai temi inerenti alla ricorrenza medesima, non costituiscono forme di propaganda elettorale. Conseguentemente i relativi manifesti vanno affissi in luoghi diversi dagli appositi spazi destinati a detta propaganda."

Pertanto, secondo il Ministero, le manifestazioni del 2 giugno non costituiscono forme di propaganda elettorale, ovviamente però il Sindaco dovrà attenersi esclusivamente ai temi inerenti alla ricorrenza medesima. Non dovrà esserci alcuna commistione tra le manifestazioni stesse e la propaganda elettorale ed i relativi manifesti dovranno essere affissi al di fuori degli spazi delimitati per la propaganda. L'esposizione di manifesti o iscrizioni deve pertanto riguardare l'oggetto della Festa della Repubblica e non debbono quindi costituire propaganda diretta o indiretta concernente le consultazioni elettorali in corso.

In quest'ottica si inquadrano anche le norme indicate dalla circolare ministeriale n. 40 del 17/04/2018, relative al divieto per le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di comunicazione in concomitanza con le elezioni.

La circolare dice: "Si rammenta che, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge 22 febbraio 2000, n. 28 ("Disposizioni per la parità d'accesso ai mezzi d'informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica"), a far data dalla convocazione dei comizi e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per

l'efficace assolvimento delle proprie funzioni. Trova altresì applicazione, per le elezioni comunali, l'articolo 29, comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81, ai sensi del quale è fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa.”



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, Marco Terzi, Raffaella Sacchi, Stefano Usai, Lorenzo Marinoni, Enza Paglia, Mario Ferrari.

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.