

Publika DAILY

NUMERO

12

Publika Daily

Una risposta per ogni domanda

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi



SOMMARIO

Area finanziaria e tributi	7
▪ I nuovi schemi per la programmazione dei LL.PP. e per l'acquisto di beni e servizi	7
▪ Quesiti area finanziaria e tributi	12
Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	15
▪ La nuova disciplina in materia di trattamento dei dati giudiziari	15
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	18
Area contratti e appalti	21
▪ Le nuove linee guida ANAC n. 2/2018 sul criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (seconda parte)	21
▪ Quesiti area contratti e appalti	24
Area personale	27
▪ La disciplina della trasferta nel nuovo contratto delle funzioni locali	27
▪ Quesiti area personale	29
Area servizi al cittadino	31
▪ Il diritto di soggiorno permanente per i cittadini dell'unione europea	31
▪ Quesiti area servizi al cittadino	34

COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Ben ritrovati!

Mentre l'attività amministrativa torna pian piano alla normalità, dopo mesi di gestazione per il parto dell'esecutivo, le ultime settimane sono state monopolizzate dalla nota (e spinosa) questione riassumibile con il binomio di *hashtag* che ha spopolato nei social: *#chiudiamoporti* vs. *#umanitàaperta*.

Del resto, nell'epoca dei *social network*, in cui le informazioni, le notizie ed anche le emozioni viaggiano ad una velocità vorticoso, non c'è tempo e spazio per i pensieri complessi e le analisi approfondite, per cui una questione epocale - in grado di incidere sul futuro di milioni di persone - non può che ricevere lo stesso trattamento di tutte le altre, rimanendo vittima degli slogan ad effetto.

Purtroppo, prescindendo dal merito della disputa, il dato di fatto da registrare in questa vicenda è l'emergere dell'ormai diffusa incapacità di affrontare questioni, anche delicate e complesse, con sguardo critico e distaccato, senza lasciare campo aperto al tifo ed agli schieramenti contrapposti. Del resto, nell'era in cui il nostro paradigma di comunicazione e di pensiero si riduce a "mi piace/non mi piace", è evidente come non ci sia spazio per la mediazione o per il confronto nei ragionamenti.

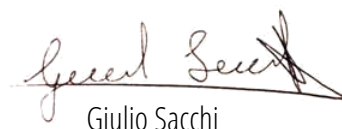
Stesso discorso, d'altro canto, vale per il tempo: in un sistema in cui la società interagisce in tempo reale, in cui ad ogni azione (post, foto, *tweet*) si riceve una reazione immediata (un *like*, un "mi piace" o una faccina/*emoticon*), l'attesa e la lentezza sono nemiche da combattere.

È (forse) proprio per questo che, anche nel lavoro di tutti i giorni, ci viene richiesto lo svolgimento di maggiori attività e adempimenti in sempre meno tempo, senza analizzare se quegli adempimenti servono veramente a qualcosa e perché il tempo sembra non bastare mai.

Ed è (forse) sempre per tale motivo che chi ha provato a curare i problemi cronici della PA italiana, ha messo in campo misure *shock* per avere dei risultati immediati, senza capire - o (forse) proprio perché è ben chiaro - che il complesso sistema pubblico va sì rivisto ma, prima, analizzando approfonditamente e seriamente i mali che lo affliggono, poi, avviando dei processi che, applicati con pazienza, costanza e perseveranza, potranno portare risultati nel lungo periodo.

Altrimenti, il rischio di voler ridisegnare la PA applicando ricette estemporanee, superficiali e frettolosamente risolutive - alla moda *social* - non potrà che portare agli stessi risultati: creare divisioni rigide e contrapposte, con la consapevolezza che, ciclicamente, le problematiche già note si replicheranno. Per gli anni a venire.

Alla prossima!



Giulio Sacchi

CORSO DI FORMAZIONE

IL CCNL PER LA POLIZIA LOCALE

UNICA EDIZIONE

Il CCNL Funzioni Locali del 21 maggio 2018, contiene diverse disposizioni specifiche per la polizia locale che sono destinate a cambiare diversi istituti sia giuridici che economici. Per tale motivo, Publika, ha ritenuto di proporre tre giornate di formazione solo sugli aspetti collegati alla disciplina delle disposizioni per la polizia locale. Durante la giornata si affronteranno, con taglio concreto ed operativo, anche alcune soluzioni ed azioni per la contrattazione integrativa decentrata. Il corso non verrà ripetuto in altre sedi.

MESTRE

2 luglio 2018

MILANO

3 luglio 2018

BOLOGNA

5 luglio 2018

Relatori:	Dott. Gianluca Bertagna - Docente in corsi di formazione. Componente di nuclei di valutazione. Autore di pubblicazioni e collabora con Il Quotidiano degli Enti Locali de Il Sole 24 Ore. Direttore scientifico della rivista Personale News di Publika. Dott.ssa Consuelo Ziggiotto Docente in corsi di formazione. Esperta in materia di personale degli enti locali. Collabora con il quotidiano degli Enti Locali de Il Sole 24 Ore, collabora con la Rivista Personale News e Publika Daily.	
Destinatari:	Amministratori (Sindaci, Assessori e Consiglieri), Segretari Comunali, Responsabili e Funzionari Risorse Umane.	
Attestati:	Sarà rilasciato attestato di partecipazione.	
Materiale didattico:	Le dispense con il materiale didattico saranno consegnate in formato cartaceo all'inizio del corso.	
Iscrizioni:	 via fax al numero 0376 158 2160	 via email a formazione@publika.it
	La conferma della tenuta del corso sarà comunicata almeno due giorni prima la data stabilita	
Orario:	Dalle 8:45 alle 14:00. Coffee break ore 11:00.	

CORSO DI FORMAZIONE

IL CCNL PER LA POLIZIA LOCALE

Programma

Uno sguardo generale sulle novità per la polizia locale

Le materie che possono riguardare la polizia locale nelle relazioni sindacali

Due nuove indennità che si scontrano con i limiti del trattamento accessorio: come gestire i vincoli di cui all'art. 23 comma 2 del d.lgs. 75/2017

Indennità di servizio esterno:

- Quando va erogata
- Come va erogata
- Cosa è possibile disciplinare
- Esempi operativi

Indennità di funzione:

- Quando va erogata
- Come va erogata
- Cosa è possibile disciplinare
- Esempi operativi

Obiettivi di performance finanziati con i proventi dell'art. 208:

- Come prevederli
- Come approvarli
- Come rendicontarli
- Come liquidarli

Lavoro aggiuntivo finanziato da soggetti privati:

- Come disciplinare l'istituto
- Quali regole
- Come effettuare l'erogazione

Orario di lavoro:

- Orario di servizio e di lavoro
- Il turno e le festività infrasettimanali
- Il lavoro nel giorno della domenica
- Avvicendamento e sovrapposizione dei turni: limiti e prerogative
- Il responsabile dell'erogazione dell'indennità di turno
- Le pause e i riposi
- Il tempo della divisa
- Diritto al buono pasto

Riduzione dell'orario di lavoro

- Le 35 ore settimanali
- Compatibilità con il lavoro straordinario
- Organi preposti al controllo

Regolamento del corpo della Polizia Municipale

- Competenza regolamentare

Previdenza complementare:

- L'utilizzo dei proventi in Perseo Sirio
- Libertà di adesione al Fondo
- Clausola di salvaguardia del passato

Trasparenza anticorruzione e privacy

- Installazione GPS su auto Polizia Locale: legittimità

Orario

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

Docenti

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

Dott.ssa Consuelo Ziggiotto

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

Quote standard

Primo iscritto: € 200,00	oppure 10 crediti formativi
Iscritti successivi: € 180,00	oppure 9 crediti formativi

Quote scontate per abbonati

Primo iscritto: € 180,00	oppure 9 crediti formativi
Iscritti successivi: € 160,00	oppure 8 crediti formativi

**SCONTO ULTERIORE
10 EURO A PERSONA**

Iscriviti alla newsletter delle iniziative di Publika per ricevere gli **approfondimenti gratuiti**, essere sempre informato sui **nuovi corsi** e altre **iniziative** di Publika e usufruire dell'ulteriore **sconto di 10 euro a persona** (esempio: primo partecipante 190 euro anziché 200 oppure 9 crediti anziché 10)

Pagamento anticipato / posticipato: Gli **enti della P.A.** potranno effettuare il pagamento **DOPO** lo svolgimento del corso, a seguito del ricevimento della fattura elettronica. Vanno comunque comunicati i dati dell'impegno di spesa. Per tutti gli altri **soggetti diversi dalla P.A.** (società, professionisti, sindacati, privati, ...) è richiesto il **pagamento ANTICIPATO** sul seguente IBAN: IT 46 2 08340 58050 00000015377. In caso di mancata partecipazione l'importo sarà reso entro 7 gg.

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

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

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

CREDITI FORMATIVI

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

www.publika.it/crediti-formativi

Il CCNL per la polizia locale
MODULO DI ISCRIZIONE da inviare a formazione@publika.it

RAGIONE SOCIALE	P. IVA	COD. FISC.
INDIRIZZO (Via, CAP, Città, Prov.)		
TIPO CLIENTE ☐ Ente Pubblica Amministrazione CODICE UNIVOCO UFFICIO FATT. ELETTR. IVA esente. Pagamento a seguito ricevimento fattura (30 gg. d.f.) ☐ Società / Sindacati / Privati ... Agli importi indicati sarà aggiunta IVA 22%. Pagamento anticipato		
		DETERMINAZIONE / ORDINE... Inserire qui i dati relativi all'impegno di spesa DATO OBBLIGATORIO PER ENTI P.A.
		DATO OBBLIGATORIO PER ENTI P.A.
PD12		

SCONTO ULTERIORE 10 EURO A PERSONA

**BARRARE
LA CASELLA**

☐ Dichiaro di aver preso visione dell'informativa completa visibile on line (clicca qui per accedere all'Informativa privacy Publika) ed **esprimo il mio consenso** al trattamento dei miei dati personali per l'invio di newsletter contenenti informative commerciali su iniziative e servizi di Publika S.r.l., Publika Servizi S.r.l. e Publika STP S.r.l. ed aggiornamenti gratuiti in materia di enti locali e p.a. Il consenso è facoltativo per la partecipazione al corso ma è indispensabile per essere informati sulle iniziative di Publika ed ottenere lo sconto indicato.

Richiedo l'iscrizione per n. partecipanti per un totale di euro oppure di crediti formativi da scalare dal totale acquistato.

DATE E SEDI	☐ 02/07/2018 Mestre (VE) , Best Western Hotel Bologna, via Piave 214 – 30171 Mestre (VE)
	☐ 03/07/2018 Milano , Doria Grand Hotel, viale Andrea Doria 22 – 20124 Milano
	☐ 05/07/2018 Bologna , Millenn Hotel, via Boldrini 4 – 40121 Bologna

PARTECIPANTI	COGNOME	NOME	RUOLO / UFFICIO	E-MAIL

L'iscrizione al corso comporta l'accettazione delle modalità di trattamento dati descritte nell'informativa privacy visibile on line [Clicca qui per accedere all'Informativa privacy Publika](#). (se cartacea, allegata al presente modulo)

TIMBRO FIRMA DEL RESPONSABILE

AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

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

Responsabile di area: Marco Allegretti

Approfondimento**I NUOVI SCHEMI PER LA PROGRAMMAZIONE DEI LL.PP. E PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI**

di Marco Terzi

La programmazione per il periodo 2019-2021, che prenderà il via con l'approvazione dello schema di D.U.P. entro il prossimo mese di luglio da parte della Giunta comunale, si dovrà avvalere dei nuovi schemi di programma triennale dei lavori pubblici e di programma biennale degli acquisti di beni e servizi, nonché dei relativi elenchi annuali. I modelli, previsti rispettivamente dai commi 3 e 6 dell'art. 21 del Codice degli appalti (DLgs. 50/2016) sono stati infatti approvati con Decreto Ministeriale n. 14 del 16 gennaio 2018, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 9 marzo scorso (reperibile qui: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/3/9/18G00038/sg>). Gli schemi sono contenuti negli allegati I e II del Decreto stesso. Vediamone nel dettaglio il contenuto e le principali novità introdotte dal Decreto.

1. Il Programma triennale dei lavori pubblici e relativo elenco annuale.

Il contenuto del Programma è illustrato all'art. 3 del Decreto che, rimandando implicitamente al Codice, conferma che in esso vanno inseriti solamente i lavori il cui valore stimato sia pari o superiore ad € 100.000,00.

Gli schemi tipo per la programmazione triennale dei lavori pubblici, di cui all'Allegato I del Decreto, sono così individuati:

- a) quadro delle risorse necessarie alla realizzazione dei lavori previsti dal programma, articolate per annualità e fonte di finanziamento;
- b) elenco delle opere pubbliche incompiute;
- c) elenco degli immobili disponibili di cui agli articoli 21, comma 5 (si tratta dei beni immobili disponibili che possono essere oggetto di cessione, nonché i beni immobili nella disponibilità dell'Ente concessi in diritto di godimento, a titolo di contributo, la cui utilizzazione sia strumentale e tecnicamente connessa all'opera da affidare in concessione) e 191 (Beni immobili che possono essere ceduti in cambio di opere) del Codice degli appalti, ivi compresi quelli resi disponibili per insussistenza dell'interesse pubblico al completamento di un'opera pubblica incompiuta;
- d) elenco dei lavori del programma con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;

- e) lavori che compongono l'elenco annuale, con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione;
- f) elenco dei lavori presenti nel precedente elenco annuale nei casi previsti dal comma 3 dell'articolo 5 del Decreto medesimo.

Ogni lavoro o lotto funzionale riportato nel Programma è individuato univocamente dal CUI (Codice Unico di Intervento, attribuito in occasione del primo inserimento nel Programma). Per ogni lavoro o lotto funzionale è altresì indicato il CUP, ad eccezione dei soli casi di manutenzione ordinaria. Entrambi i codici sono mantenuti nei programmi triennali nei quali il lavoro o lotto funzionale è riproposto, salvo modifiche sostanziali del progetto che ne alterino la possibilità di precisa individuazione. Inoltre, per ciascun lavoro, va indicato l'importo complessivo stimato per la sua realizzazione, comprensivo altresì delle forniture e dei servizi connessi alla sua realizzazione; tali importi sono inseriti nella programmazione biennale degli acquisti di forniture e servizi. Nell'elenco annuale, per ciascun lavoro è riportato l'importo complessivo del relativo quadro economico.

Rappresenta invece una novità assoluta l'inserimento nel Programma delle opere pubbliche incompiute, per le quali l'Ente individui soluzioni alternative al loro completamento secondo la programmazione iniziale, quali: il riutilizzo ridimensionato, il cambio di destinazione d'uso o la cessione a titolo di corrispettivo per la realizzazione di altra opera pubblica, la vendita, ovvero la demolizione qualora le esigenze di pubblico interesse non consentano l'adozione di soluzioni alternative. Il Decreto precisa che l'insussistenza dell'interesse pubblico al completamento dell'opera ed alla sua fruibilità debba essere sancito con atto motivato dell'Ente. Esso pone pertanto un'attenzione particolare su tali interventi di spesa che dovrebbero costituire un'anomalia nella gestione della pubblica amministrazione e che, come tali, vengono fatti oggetto di specifico monitoraggio. Da ultimo sono inseriti nel Programma anche i lavori realizzabili attraverso contratti di concessione o di partenariato pubblico/privato, nonché quelli realizzabili tramite cessione del diritto di proprietà o altro titolo di godimento di beni immobili.

I lavori, anche consistenti in lotti funzionali, da avviare nella prima annualità del Programma, costituiscono l'elenco annuale dei lavori pubblici. In tale elenco sono inclusi i lavori che soddisfano le seguenti condizioni:

- a) previsione in bilancio della necessaria copertura finanziaria;
- b) previsione dell'avvio della procedura di affidamento nel corso della prima annualità del programma;
- c) rispetto dei livelli di progettazione minimi di cui all'articolo 21, comma 3, secondo periodo del Codice (avvenuta approvazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica per i lavori di importo pari o superiore a 1.000.000,00 di euro), ovvero avvenuta approvazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali dell'intero lavoro, se trattasi di lotti funzionali relativi a lavori di importo complessivo inferiore a 1.000.000,00 di euro;
- d) conformità dei lavori agli strumenti urbanistici vigenti o adottati.

Il Programma deve inoltre definire il livello di priorità dei singoli lavori in esso inseriti. La scheda D di cui all'Allegato I del Decreto individua come prioritari i lavori di ricostruzione, riparazione e ripristino conseguenti a calamità naturali, di completamento delle opere incompiute, di manutenzione, di recupero del patrimonio esistente, i progetti definitivi o esecutivi già approvati, i lavori cofinanziati con fondi europei, nonché i lavori per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario. Fra questi la precedenza assoluta va attribuita ai lavori di ripristino a seguito di calamità naturali e, in subordine, a quelli di completamento di opere pubbliche incompiute. Costituiscono eccezione a questa scala di priorità i lavori imposti da eventi imprevedibili o calamitosi, nonché le modifiche dipendenti da sopravvenute disposizioni di

legge o regolamentari ovvero da atti amministrativi adottati a livello statale o regionale. Il Decreto prevede poi l'obbligo per ciascun Ente di individuare, nell'ambito della propria organizzazione, la struttura ed un soggetto referente per la redazione del Programma che, al fine di ridurre gli oneri amministrativi, è di norma individuato nel referente unico dell'amministrazione per la BDAP, salvo diversa scelta dell'Ente stesso. Il referente riceve le proposte, i dati e le informazioni fornite dai singoli RUP ai fini del loro coordinamento da inserire nella programmazione e, qualora non l'abbia già fatto, provvede ad accreditarsi presso gli appositi siti informatici di cui agli articoli 21, comma 7 e 29 del Codice. Compete al referente proporre lo schema di programma triennale e di elenco annuale all'organo competente per la sua successiva adozione. Nel silenzio della norma, si ritiene che la nomina di tale referente vada effettuata con apposita deliberazione della Giunta comunale da adottarsi prima dell'avvio della programmazione per il triennio 2019-2021.

Come tutti i documenti programmatori della propria azione amministrativa, bilancio di previsione triennale *in primis*, il Programma è redatto dall'Ente ogni anno, con scorrimento dell'annualità pregressa e aggiornando i programmi precedentemente approvati. Il nuovo Programma non deve riproporre i lavori per i quali sia già stata avviata la procedura di affidamento; viceversa i lavori non riproposti per ragioni diverse, ovvero per i quali si sia rinunciato all'attuazione, vanno evidenziati nella scheda F del Programma.

Dopo essere stati adottati dalla Giunta comunale, il Programma e l'Elenco annuale sono pubblicati sul sito web dell'Ente; quest'ultimo può consentire la presentazione di osservazioni entro trenta giorni da detta pubblicazione. L'approvazione definitiva avviene entro i successivi trenta giorni dalla scadenza delle consultazioni, ovvero, in assenza delle consultazioni, entro sessanta giorni dalla pubblicazione. E' interessante notare come, dal tenore della norma, la presentazione di osservazioni non rappresenti un obbligo per l'Ente bensì una facoltà di cui esso può o meno avvalersi. La mancata redazione del Programma per assenza di lavori va comunque comunicata sul proprio sito web nella sezione 'Amministrazione trasparente' e sui siti informatici di cui agli artt. 21, comma 7 e 29 del Codice. Nel corso dell'anno il Programma può essere modificato dall'organo competente qualora ricorrano le seguenti ipotesi:

- a) la cancellazione di uno o più lavori già previsti nell'elenco annuale;
- b) l'aggiunta di uno o più lavori in conseguenza di atti amministrativi adottati a livello statale o regionale;
- c) l'aggiunta di uno o più lavori per la sopravvenuta disponibilità di finanziamenti all'interno del bilancio non prevedibili al momento della prima approvazione del programma, ivi comprese le ulteriori risorse disponibili anche a seguito di ribassi d'asta o di economie;
- d) l'anticipazione della realizzazione nell'ambito dell'elenco annuale di lavori in precedenza previsti in annualità successive;
- e) la modifica del quadro economico dei lavori già contemplati nell'elenco annuale, per la quale si rendano necessarie ulteriori risorse.

Anche le eventuali modifiche adottate in corso d'anno sono soggette ai medesimi obblighi di pubblicazione.

E' possibile realizzare un lavoro non inserito nell'elenco annuale qualora esso sia reso necessario da eventi imprevedibili o calamitosi o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari, ovvero quando esso si avvalga di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'Ente al momento della formazione dell'elenco, avviando, nel mentre, le procedure di aggiornamento della programmazione.

2. Il Programma biennale degli acquisti di forniture e servizi e relativo elenco annuale.

Il contenuto del Programma è illustrato all'art. 6 del Decreto che, rimandando implicitamente al Codice, conferma che in esso vanno inseriti solamente gli acquisti di forniture e servizi di importo unitario stimato pari o superiore ad € 40.000,00. Il Decreto prevede che gli Enti, ai fini della predisposizione del Programma, consultino, ove disponibili, le pianificazioni delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza, anche ai fini del rispetto degli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa. Si ribadisce così l'obbligo di ricorrere alle convenzioni eventualmente attive sul mercato elettronico nazionale (Consip) o regionale, laddove istituito. Il Programma è redatto ogni anno, con scorrimento dell'annualità pregressa e aggiornando i programmi precedentemente approvati. Il nuovo Programma non deve riproporre le forniture per le quali sia già stata avviata la procedura di affidamento; viceversa le forniture non riproposte per ragioni diverse, ovvero per le quali si sia rinunciato all'attuazione, vanno evidenziate nella scheda C del Programma.

Gli schemi tipo per la programmazione biennale degli acquisti di forniture e servizi, di cui all'Allegato II del Decreto, sono così individuati:

- a) A: quadro delle risorse necessarie alle acquisizioni previste dal programma, articolate per annualità e fonte di finanziamento;
- b) B: elenco degli acquisti del programma con indicazione degli elementi essenziali per la loro individuazione, con indicazione delle forniture e servizi connessi ad un lavoro già inserito nel relativo Programma triennale, riportandone il relativo CUP, ove previsto;
- c) C: elenco degli acquisti presenti nella precedente programmazione biennale non riproposti nell'aggiornamento del programma, per i quali si sia rinunciato all'acquisizione.

Ogni acquisto riportato nel Programma è individuato univocamente dal CUI e dal CUP, ove previsto, riporta il relativo valore complessivo stimato, nonché l'annualità nella quale si intende dare avvio alla procedura di affidamento ovvero si intende ricorrere ad una centrale di committenza o ad un soggetto aggregatore, al fine di consentire il raccordo con la pianificazione dell'attività degli stessi.

Il Programma indica anche l'ordine di priorità: sono definiti come prioritari i servizi e le forniture necessari in conseguenza di calamità naturali, per garantire gli interessi pubblici primari, gli acquisti aggiuntivi per il completamento di forniture o servizi, nonché le forniture e i servizi cofinanziati con fondi europei, e le forniture e i servizi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario. Costituiscono eccezione a tale ordine di priorità le modifiche dipendenti da eventi imprevedibili o calamitosi, o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari ovvero da atti amministrativi adottati a livello statale o regionale. Gli Enti individuano, nell'ambito della propria organizzazione, la struttura e il soggetto referente per la redazione del Programma, che può coincidere con quello già individuato per la programmazione triennale dei lavori pubblici. Nel corso dell'anno il Programma può essere modificato dall'organo competente qualora ricorrano le seguenti ipotesi:

- a) la cancellazione di uno o più acquisti già previsti nell'elenco annuale;
- b) l'aggiunta di uno o più acquisti in conseguenza di atti amministrativi adottati a livello statale o regionale;

- c) l'aggiunta di uno o più acquisti per la sopravvenuta disponibilità di finanziamenti all'interno del bilancio non prevedibili al momento della prima approvazione del Programma, ivi comprese le ulteriori risorse disponibili anche a seguito di ribassi d'asta o di economie;
- d) l'anticipazione alla prima annualità dell'acquisizione ricompresa nella seconda annualità del Programma;
- e) la modifica del quadro economico degli acquisti già contemplati nell'elenco annuale, per la quale si rendano necessarie ulteriori risorse.

È possibile inserire un'acquisizione non presente nell'elenco annuale quando sia resa necessaria da eventi imprevedibili o calamitosi o da sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari, ovvero quando essa si avvalga di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'Ente al momento della formazione dell'elenco, avviando, nel mentre, le procedure di aggiornamento della programmazione.

Anche le eventuali modifiche adottate in corso d'anno sono soggette ai medesimi obblighi di pubblicazione.

La mancata redazione del Programma per assenza di acquisti di forniture e servizi va comunque comunicata sul proprio sito web nella sezione 'Amministrazione trasparente' e sui siti informatici di cui agli artt. 21, comma 7 e 29 del Codice.

I nuovi schemi di programmi proposti dal Legislatore sono sicuramente molto ambiziosi per le finalità che si propongono ma rischiano di rappresentare un ulteriore appesantimento per i piccoli Enti che spesso dispongono di ridotte risorse umane. Sicuramente, le soglie minime di importo dei lavori e delle acquisizioni di beni e servizi per il loro inserimento nei programmi, peraltro già previste dal Codice degli appalti, consentiranno quanto meno di mitigare questo rischio.

QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 11/06/2018

Rendicontazione 5 per mille

Domanda

Nel corso del 2017 il mio Ente ha ricevuto somme a titolo di contributo cinque per mille dell'Irpef: entro quali termini e con quali modalità queste somme devono essere rendicontate al competente Ministero?

Risposta

a cura di Marco Terzi

Le risposte al quesito sono contenute nel DPCM del 7 luglio 2016, ad oggetto "Disposizioni in materia di trasparenza e di efficacia nell'utilizzazione della quota del cinque per mille, in attuazione all'articolo 1, comma 154, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.", nonché nel DPCM del 16 febbraio 2018, con il quale sono stati definiti i nuovi modelli per la rendicontazione in via telematica dei contributi ricevuti, ed infine nella Circolare del Ministero dell'Interno F.L. 10/2018 del 13 marzo 2018 (di seguito: Circolare) reperibile qui: <http://dait.interno.gov.it/finanza-locale/circolari/circolare-n10-del-12-marzo-2018>. Quest'ultima integra e modifica le precedenti Circolari del Ministero dell'Interno F.L. 8/2011, F.L. 13/2015 e F.L. 4/2017. Rinviano ad una sua attenta lettura, è bene qui precisare che i nuovi modelli, da inviarsi in via telematica, dovranno essere utilizzati esclusivamente dai comuni che hanno percepito importi a titolo di contributo cinque per mille dell'Irpef pari o superiori ad € 20.000,00, indipendente dall'importo spettante. Si applica pertanto il principio di cassa per cui, ad esempio, se l'importo complessivamente spettante risulta pari a euro 30.000,00 e le erogazioni sono eseguite in più soluzioni di cui una o più di valore inferiore a euro 20.000,00, per queste il comune non dovrà inviare nulla in via telematica, ma dovrà limitarsi a compilare i vecchi modelli in formato cartaceo di cui alla Circolare n. 4/2017 e conservarli agli atti per dieci anni, al pari dei comuni che ricevono contributi inferiori alla suddetta soglia.

Ove previsto, l'invio telematico avverrà esclusivamente tramite il Sistema Certificazioni Enti Locali (AREA CERTIFICATI TBEL, altri certificati) accessibile al sito internet del Ministero dell'Interno alla pagina: dait.interno.gov.it/finanza-locale/area-certificati, utilizzando le credenziali già in possesso ed in uso per l'invio delle certificazioni di bilancio. Sarà tuttavia necessario censire preventivamente il dirigente/responsabile dei servizi sociali dell'Ente all'interno dell'area riservata. La Circolare precisa poi che ogni eventuale invio difforme da alla modalità telematica non sarà ritenuto legittimo ai fini del rispetto dell'adempimento. È comunque facoltà degli enti interessati, che avessero necessità di rettificare il dato già trasmesso, produrre una nuova certificazione, previo annullamento di quella precedentemente inviata. In merito alla tempistica per la compilazione del modello e della relazione illustrativa, nonché per l'invio telematico, la Circolare precisa che si dovrà provvedere entro un anno dalla data di ricezione delle somme che, convenzionalmente, viene fissata nel primo giorno del secondo mese successivo a quello in cui è stato adottato il provvedimento di assegnazione del contributo. Così, ad esempio, i pagamenti eseguiti entro un qualsiasi giorno del mese di maggio si intendono ricevuti da ciascun comune il 1° luglio successivo. **Il termine per la compilazione del rendiconto è pertanto stabilito entro il 30 giugno dell'anno successivo e la trasmissione della modulistica di rendicontazione dovrà avvenire entro e non oltre trenta giorni successivi e cioè entro il 30 luglio.**

Nulla cambia invece per tutti gli altri Enti: essi infatti continueranno a compilare i modelli A e B di cui alla Circolare 4/2017 in formato cartaceo che dovranno restare agli atti per almeno dieci anni e resi disponibili su richiesta del Ministero dell'Interno o di altre Amministrazioni competenti per eventuali controlli ispettivi.

La mancata trasmissione telematica, laddove prevista, entro i termini di cui sopra è da considerarsi inadempimento, con le conseguenze previste dalla normativa in materia di recupero delle somme assegnate, analogamente all'ipotesi di mancato utilizzo, totale o parziale, delle somme assegnate. L'ente inadempiente dovrà riversare le somme all'Erario entro il termine di sessanta giorni dalla data notifica del provvedimento contestativo, con rivalutazione secondo gli indici ufficiali Istat di inflazione in rapporto ai prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, maggiorato degli interessi corrispettivi al tasso legale a decorrere dalla data di erogazione del contributo.

Quesito del 18/06/2018

Pertinenze e TARI

Domanda

È possibile per il Comune intervenire sul concetto di pertinenza dell'abitazione ai fini TARI, applicando la stessa disciplina prevista per l'IMU oppure associando le pertinenze alla categoria 3 prevista per le utenze non domestiche?

Risposta

a cura di Giuseppe Debenedetto

La questione è stata recentemente approfondita dal Dipartimento delle Finanze a seguito della problematica emersa sull'erronea attribuzione della quota variabile anche alle pertinenze delle utenze domestiche.

Nel corso del *webinar* del 22/2/2018, tenuto dal Dipartimento delle Finanze, sono state formulate diverse domande, tra cui le seguenti:

1. "Se un contribuente ai fini TARI possiede diversi garage, vanno tutti considerati come domestici? E quindi come pertinenze? Questo anche se ai fini IMU tali pertinenze sono limitate?";
2. "Se un contribuente ai fini TARI possiede ad esempio 5 garage come li deve considerare? Come pertinenze e quindi domestici?";
3. "Alcuni comuni (che hanno le 30 categorie) associano i box alla categoria 3 non domestica. È corretto?".

In ordine ai primi due quesiti il MEF ha evidenziato che *"In materia di TARI non si può applicare il criterio limitativo delle pertinenze previsto esclusivamente per l'IMU, occorre invece fare riferimento all'art. 817 del codice civile secondo il quale "Sono pertinenze le cose destinate in modo durevole a servizio o ad ornamento di un'altra cosa. La destinazione può essere effettuata dal proprietario della cosa principale o da chi ha un diritto reale sulla medesima" e quindi verificare la sussistenza del vincolo di pertinenzialità. Pertanto, se i garage sono tutti pertinenze dell'abitazione, questi devono essere considerati nell'ambito delle utenze domestiche."*

La risposta del MEF è senz'altro condivisibile, essendo impossibile per i Comuni prevedere limitazioni avvalendosi della potestà regolamentare di cui all'art. 52 del d.lgs. n. 446/97, vietata sull'individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, trattandosi di materia riservata alla legge statale.

Pertanto, diversamente dall'IMU, che delimita il concetto di pertinenza dell'abitazione principale (una unità per ogni categoria catastale C/2, C/6, C/7), per la TARI si deve applicare il concetto civilistico (art. 817 c.c. e ss.). Non è quindi possibile limitare le pertinenze alla categoria catastale (ad esempio solo C/2, C/6, C/7) o a un numero massimo (ad esempio: massimo due) o alla categoria catastale, oppure alla vicinanza con l'abitazione (ad esempio: entro un raggio di 300 mt.), ovvero alle dimensioni delle stesse (ad esempio: superficie inferiore al 25% di quella dell'unità immobiliare), ecc.

Infine, per quanto riguarda la possibilità di attribuire alle pertinenze delle abitazioni la categoria prevista per le utenze non domestiche (quesito n. 3), il MEF ha risposto condivisibilmente che tale soluzione è corretta solo nel caso in cui i box, le cantine e simili sono detenuti da un soggetto titolare di un'utenza non domestica. In tutti gli altri casi, gli immobili appena descritti devono essere invece ricondotti nell'ambito delle utenze domestiche.

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

LA NUOVA DISCIPLINA IN MATERIA DI TRATTAMENTO DEI DATI GIUDIZIARI

di Augusto Sacchi

È entrato in vigore l'8 giugno 2018, il **decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51¹**, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di **prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali**.

In pratica, la nuova disposizione – di derivazione europea – detta le norme per il trattamento di quei dati che la “vecchia” legislazione sulla *privacy*, definiva “**dati giudiziari**”, così come identificati dall'articolo 4, comma 1, lettera e), d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196.

Per questa tipologia di dati, il Regolamento UE,² forniva un rinvio ad una Direttiva europea (la n. 2016/680) che – come ogni altra direttiva – aveva bisogno, del recepimento nelle singole legislazioni dei vent'otto paesi che compongono l'Unione Europea, per dispiegare i propri effetti.

Il Parlamento italiano, aveva affidato una delega specifica al Governo, per provvedere a disciplinare la materia, mediante la scrittura dell'articolo 11, della legge 25 ottobre 2017, n. 163³. Il Governo ha esercitato la delega ricevuta, con la norma in commento.

¹ Testo pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 24 maggio 2018, n. 119;

² **GDPR** (General Data Protection Regulation) n. 2016/679, articolo 10;

³ Art. 11. *Criterio direttivo per l'attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.*

1. Nell'esercizio della delega per l'attuazione della **direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016**, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 1, comma 1, anche il seguente criterio direttivo specifico: **prevedere, per le violazioni delle disposizioni adottate a norma della citata direttiva, l'applicazione della pena detentiva non inferiore nel minimo a sei mesi e non superiore nel massimo a cinque anni, ferma restando la disciplina vigente per le fattispecie penali già oggetto di previsione.**

2. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti di cui al presente articolo con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

1. Come si compone.

Il provvedimento si compone di 50 articoli, distinti in 8 capi.

CAPO	CONTENUTO	ARTICOLI
I	Disposizioni generali	da 01 a 08
II	Diritti dell'interessato	da 09 a 14
III	Titolare del trattamento e responsabile del trattamento	da 15 a 30
IV	Trasferimento dati personali verso paesi terzi o organizzazioni internazionali	da 31 a 36
V	Tutela e sanzioni amministrative	da 37 a 42
VI	Illeciti penali	da 43 a 46
VII	Disposizioni integrative trattamenti forze di polizia	da 47 a 48
VIII	Disposizioni di coordinamento e abrogazioni	da 49 a 50

2. Le principali novità.

Le disposizioni, in larga misura, ricalcano l'impostazione del Regolamento UE, con una particolare accentuazione riferita ai criteri di sicurezza che occorre tenere presenti, trattandosi di dati che riguardano le seguenti categorie di persone:

- persone sottoposte a indagine;
- imputati;
- persone sottoposte a indagine;
- persone imputate in procedimento connesso o collegato;
- persone condannate con sentenza definitiva;
- persone offese dal reato;
- parti civili;
- persone informate sui fatti;
- testimoni.

Anche il Capo II (*Diritti dell'interessato*), rispetto al Regolamento UE, tiene conto della particolarità dei dati che vengono trattati, agendo essenzialmente, su due fronti: da un lato innalzando i diritti e le tutele degli interessati; dall'altro attribuendo maggiori responsabilità e obblighi al titolare del trattamento (art. 15) e, a seguire, al responsabile del trattamento (art. 18).

Come per gli altri dati personali, viene previsto l'obbligo di istituire un registro delle attività di trattamento, così come viene confermato l'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto sulla protezione dei dati, quando le attività di trattamento presentano un "rischio elevato".

Anche in questa legislazione, si introduce – come principale novità – la presenza del **Responsabile della Protezione dei Dati** che deve essere nominato, in ogni ente che esegue il trattamento dei dati giudiziari. Gli articoli 28, 29 e 30 del d.lgs. 51/2018, non si discostano di molto rispetto ai corrispondenti articoli del Regolamento UE (da 37 a 39), disciplinando le norme per la designazione del RPD; la sua posizione di indipendenza rispetto al titolare del trattamento e i compiti che il RPD

è chiamato a svolgere. Da non dimenticare l'obbligo di riportare i dati di contatto del RDP (nome e cognome; indirizzo postale; telefono e *mail*), in tutte le informative che occorre dare ai soggetti interessati.

A livello di sanzioni – proprio perché si tratta di dati che richiedono un'attenzione e una cura molto delicata – la mano del legislatore si è fatta particolarmente pesante, sia per ciò che concerne i poteri dell'Autorità di controllo (Garante *Privacy* italiano), sia per l'entità delle sanzioni amministrative pecuniarie (art. 42) che variano, per alcune violazioni, da 50.000 a 150.000 euro e per le altre, da 20.000 e 80.000 euro.

Un'altra novità rilevante, rispetto al Regolamento UE, è il Capo VI, tutto dedicato alle sanzioni per gli illeciti penali. Per la tipologia di dati trattati e per il loro impatto sulla vita delle persone in caso di utilizzo distorto, il legislatore nazionale ha previsto varie pene che vanno:

- da sei mesi a due anni, in caso di trattamento illecito dei dati (art. 43);
- da sei mesi a tre anni, per falsità in atti e dichiarazioni rese al Garante *privacy* (art. 44);
- da tre mesi a due anni, per inosservanza di provvedimenti del Garante (art. 45).

3. Consigli utili.

Nell'ambito delle attività comunali il trattamento dei dati *ex* giudiziari, coinvolge inevitabilmente varie strutture e uffici. Si pensi – ma l'elenco non è esaustivo - al servizio Protocollo, al servizio Affari generali, alla Polizia locale, al servizio del Personale, all'URP, all'ufficio Servizi sociali, al Servizio Urbanistica, ai servizi Demografici e scolastici.

La prima cosa da fare, dunque, è rendere edotti i dipendenti che trattano questa tipologia di dati, sul contenuto delle disposizioni della nuova normativa che, tra l'altro, abroga alcuni articoli del d.lgs. 196/2003 (dal n. 53 a 56), prevedendo, in tal senso, specifici interventi formativi.

La seconda questione da affrontare è quella di adeguare le informazioni che devono essere rese agli interessati, secondo quanto previsto dagli artt. 9 e 10 del d.lgs. 51/2018.

La terza cosa è quella di procedere alla valutazione dell'impatto, dando poi attuazione alle risultanze dell'indagine, apportando tutte le modifiche procedurali di conservazione e registrazione dei dati, che si rendessero necessarie, compresa la tenuta dei registri.

La quarta, e ultima, è individuare e nominare il Responsabile della Protezione dei Dati (RPD). In questo senso, per chi non ha ancora nominato il RPD previsto dal Regolamento UE, sarebbe utile ed opportuno integrare l'eventuale capitolato, con i compiti previsti nell'art. 30, del d.lgs. 51/2018 o, qualora, la nomina sia già intervenuta, verificare la possibilità di ricomprendere nell'incarico già affidato, anche i compiti della nuova disposizione, integrando, opportunamente, i contenuti del precedente accordo.

QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 12/06/2018

Pubblicazione dati spese rappresentanza

Domanda

In quale sotto-sezione di *Amministrazione trasparente* vanno pubblicate le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo, del comune?

Risposta

a cura di Raffaella Sacchi

Nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, anche nella versione ampiamente modificata e integrata dal d.gs. 25 maggio 2016, n. 97, non compare mai la locuzione “*spese di rappresentanza*”, né la medesima voce è presente nel cosiddetto *Albero della trasparenza*, approvato, da ultimo, dall'ANAC, come allegato 1, alla deliberazione n. 1310 del 28 dicembre 2016.

L'obbligo di pubblicare le spese di rappresentanza, sostenute dagli organi di governo degli enti locali, è previsto all'articolo 16, comma 26, del decreto legge 13 agosto 2011, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

Il testo della disposizione recita:

26. Le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito internet dell'ente locale. Con atto di natura non regolamentare, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adotta uno schema tipo del prospetto di cui al primo periodo.

In pratica, il prospetto delle spese sostenute deve risultare nel rendiconto di gestione, approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo, dal Consiglio comunale. Il prospetto deve essere trasmesso alla Sezione regionale della Corte dei conti e pubblicato entro dieci giorni dall'approvazione, su: *Amministrazione trasparente* > Bilanci > Bilancio preventivo e consuntivo. Il già citato allegato 1, alla delibera ANAC n. 130/2016, per tale sezione prevede l'obbligo di pubblicare “*Documenti e allegati del bilancio consuntivo, nonché dati relativi al bilancio consuntivo di ciascun anno in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche*” (art. 29, comma 1, d.lgs. 33/2013) ed anche “*Dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci consuntivi in formato tabellare aperto in modo da consentire l'esportazione, il trattamento e l'utilizzo*” (art. 29, comma 1-bis, d.lgs. 33/2013).

Per completezza di informazione, si fa presente che in attuazione dell'art. 29, comma 1-bis, del d.lgs. 33/2013, è stato adottato il DPCM 22 settembre 2014, successivamente modificato dal DPCM 29 aprile 2016, recante “*Definizione degli schemi e*

delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni".

In ultimo, si evidenzia che alcuni enti, oltre all'obbligo sopra meglio ricordato, hanno previsto la pubblicazione del prospetto delle spese di rappresentanza anche nella sezione *Amministrazione trasparente>Altri contenuti>Dati ulteriori*. L'obbligo è sempre relativo ai dati degli ultimi cinque anni.

Quesito del 19/06/2018

Pubblicazione modulistica accesso civico

Domanda

Il nostro Ente deve ancora organizzare la sotto sezione di Amministrazione Trasparente riguardante l'accesso agli atti, a seguito dell'introduzione dell'accesso civico generalizzato. Potreste darci indicazioni su come operare e su quale modulistica pubblicare?

Risposta

a cura di Raffaella Sacchi

Su iniziativa del **Dipartimento della Funzione Pubblica** è stato recentemente pubblicato online il portale **www.foia.gov.it**, al quale le pubbliche amministrazioni possono fare riferimento per ottenere informazioni e chiarimenti sull'applicazione pratica dell'accesso civico generalizzato, introdotto nella nostra normativa con l'approvazione del cosiddetto Freedom Of Information Act (FOIA) – 25 maggio 2016, n. 97, articolo 5 e successivi.

Il Centro nazionale di competenza FOIA – istituito presso il Dipartimento della Funzione Pubblica - offre un valido supporto nell'applicazione del nuovo istituto del diritto di accesso civico generalizzato dei cittadini.

In particolare, per gli enti, le P.A. e le società pubbliche che ancora non ha organizzato la sotto sezione di Amministrazione Trasparente dedicata > **ALTRI CONTENUTI** > **ACCESSO CIVICO**, sul portale **www.foia.gov.it**, è possibile trovare:

- la modulistica utilizzabile da privati e pubbliche amministrazioni nelle diverse fasi del procedimento di accesso civico generalizzato;
- i riferimenti normativi che, a più livelli, disciplinano l'istituto dell'accesso generalizzato e ne regolano l'attuazione;
- le indicazioni operative per la creazione del Registro degli Accessi;
- FAQ e strumenti a supporto della gestione del procedimento FOIA;
- i risultati dell'attività di monitoraggio dell'attuazione della norma;
- una raccolta dei pareri del Garante per la protezione dei dati personali e della giurisprudenza in materia.

Per assolvere correttamente agli obblighi di pubblicazione riferibili a questa specifica sotto sezione di Amministrazione Trasparente, si potrebbe quindi utilmente creare un collegamento con il portale web **www.foia.gov.it**, integrando le informazioni già presenti con la pubblicazione della modulistica riguardante l'accesso civico semplice (art. 5, comma 1, d.lgs. 33/2013) e l'accesso agli atti di tipo tradizionale, ancora oggi disciplinato dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, Titolo V, capitoli da 22 a 28, non modificato, né interessato dalle nuove disposizioni.

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 (SECONDA PARTE)

di Stefano Usai

In questa seconda parte della disamina delle nuove linee guida n. 2 (nel prosieguo anche LG 2) – relative alla declinazione pratica del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa - come adeguate con la recente deliberazione ANAC n. 424/2018, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* Serie Generale n. 120 del 25 maggio 2018, appare interessante soffermarsi sugli aspetti relativi alla valutazione degli elementi qualitativi e su una recente considerazione giurisprudenziale in tema motivazione nel “confronto a coppie”.

Da notare che nella relazione tecnica si puntualizza che si tratta di LG non vincolanti per cui, comunque, ogni scostamento da parte del RUP esige un minimo di motivazione.

In relazione all'attribuzione dei punteggi – ai sensi della sezione III (ponderazione) delle LG 2 -, l'ANAC insiste parecchio sull'esigenza della **proporzionalità**.

Il RUP, in sostanza, deve avere un approccio equilibrato nel momento in cui predispone la proposta di griglia di punteggi.

In questo senso, nel documento si legge che *“il punteggio attribuito a ciascuno de criteri di valutazione deve essere tale da non alterare l'oggetto dell'affidamento; a tal proposito è opportuno:*

- a) ripartire proporzionalmente i punteggi tra i criteri afferenti all'oggetto principale e agli oggetti secondari dell'affidamento.
- b) attribuire un punteggio limitato o non attribuire alcun punteggio ai criteri relativi a profili ritenuti non essenziali in relazione alle esigenze della stazione appaltante”.

Per facilitare le operazioni della commissione di gara, la somma dei punteggi deve essere pari a 100, “in quanto si tratta di un criterio intuitivo per i partecipanti alla procedura di aggiudicazione”.

1. La questione degli elementi di valutazione “qualitativi”.

Probabilmente, gli aspetti pratici di maggiore rilievo – nell'utilizzo del *mulcriterio* – attengono alla questione della valutazione che implica una rilevante attività discrezionale da parte di commissari esperti del settore.

Per consentire agli appaltatori la possibilità di presentare una offerta coerente con i *desiderata* della stazione appaltante ed anche “consapevole” della possibilità di aggiudicazione, diventa indispensabile – si legge nelle linee guida e si desume

dall'esperienza pratica - "che vengano indicati - già nel bando o in qualsiasi altro atto di avvio della procedura di affidamento - i **criteri motivazionali** a cui deve attenersi la commissione per la valutazione delle offerte".

Nelle linee si rammenta che i criteri devono avere connotazioni di oggettività ed in particolare, devono essere almeno:

- a) non discriminatori (ad es. non possono essere introdotte specifiche tecniche che favoriscono un determinato operatore);
- b) noti e comprensibili da tutti i concorrenti;
- c) basati su elementi accessibili alle imprese;
- d) se basati su più aspetti (valutabili) è altresì opportuno "che lo stesso sia diviso in più sub criteri, ciascuno con il proprio sub punteggio".

Altro dato utile per una consapevole predisposizione delle offerte è che i capitolati ed i progetti a "base d'asta", per quanto possibile, *"devono essere estremamente dettagliati e precisi, descrivendo i singoli elementi che compongono la prestazione"*.

Pur nella libertà tecnica, della stazione appaltante, di determinare il criterio di attribuzione dei punteggi per i criteri di natura qualitativa (con la condizione implicita che tale criterio rispetti i principi di proporzionalità, trasparenza e che abbia basi scientifiche), tuttavia nella prassi applicativa si ricorre a due gruppi di sistemi alternativi.

Il primo criterio si sostanzia nell'attribuzione discrezionale di un coefficiente (da moltiplicare poi per il punteggio massimo attribuibile in relazione al criterio), variabile tra zero e uno, da parte di ciascun commissario di gara.

In questo caso, ciascun commissario deve attribuire il proprio punteggio a ciascuna offerta. Le ragioni di tale attribuzione devono essere **adeguatamente motivate** e la motivazione deve essere collegata ai criteri presenti nel bando. In relazione a ciascun criterio o subcriterio di valutazione la stazione appaltante deve indicare gli specifici profili oggetto di valutazione, in maniera analitica e concreta. Con riferimento a ciascun criterio o subcriterio devono essere indicati i relativi descrittori che consentono di definire i livelli qualitativi attesi e di correlare agli stessi un determinato punteggio, assicurando la trasparenza e la coerenza delle valutazioni.

Una volta che ciascun commissario ha attribuito il coefficiente a ciascun concorrente, viene calcolata la media dei coefficienti attribuiti, viene attribuito il valore 1 al coefficiente più elevato e vengono di conseguenza riparametrati tutti gli altri coefficienti.

L'altro criterio è quello del confronto a coppie tra le offerte presentate – particolarmente utile nel caso di presenza di numerose offerte -, in quanto riduce la necessità di attribuire più punteggi discrezionali, da parte di ciascun commissario di gara.

In questo caso, il confronto avviene sulla base delle **preferenze** accordate da ciascun commissario a ciascun progetto in confronto con tutti gli altri, secondo i parametri contenuti nei documenti di gara.

Ciascun commissario confronta l'offerta di ciascun concorrente indicando quale offerta preferisce e il grado di preferenza, variabile tra 1 e 6 (1 - nessuna preferenza; 2 - preferenza minima; 3 - preferenza piccola; 4 - preferenza media; 5 - preferenza grande; 6 - preferenza massima), eventualmente utilizzando anche valori intermedi.

Il RUP realizzerà, preventivamente, una matrice (di cui nelle LG si riporta l'esempio tradizionale) *"con un numero di righe e un numero di colonne pari al numero dei concorrenti meno uno (...), nel quale le lettere individuano i singoli concorrenti; in ciascuna casella viene collocata la lettera corrispondente all'elemento che è stato preferito con il relativo grado di preferenza e, in caso di parità, vengono collocate nella casella le lettere dei due elementi in confronto, assegnando un punto ad entrambe"*.

Al termine dei confronti si attribuiscono i punteggi sulla base di uno dei due criteri:

1. si trasforma, per ciascun commissario, la somma dei coefficienti attribuiti mediante il "confronto a coppie", in coefficienti variabili tra zero e uno e si calcola la media dei coefficienti di ciascun commissario attribuendo uno al concorrente che ha ottenuto il coefficiente medio più alto e agli altri concorrenti un punteggio conseguentemente proporzionale al coefficiente raggiunto;

2. si trasforma la somma dei coefficienti attribuiti dai singoli commissari mediante il "confronto a coppie" in coefficienti variabili tra zero ed uno.

In alternativa si opera sul calcolo della media dei coefficienti.

Per la redazione della graduatoria, l'art. 95 prevede al comma 9 che le amministrazioni aggiudicatrici utilizzino delle metodologie tali da consentire di individuare con un unico parametro numerico finale l'offerta economicamente più vantaggiosa.

A questo fine, si legge (e si chiarisce) nelle LG 2, occorre fare riferimento a uno dei metodi multi-criteri o multi-obiettivi proposti dalla letteratura, quali l'aggregativo compensatore, l'Electre, il metodo AHP, il Topsis.

2. Confronto a coppie e motivazione.

In relazione alla questione della motivazione – nel confronto a coppie – il TAR Veneto, Venezia, sez. III, con la sentenza n. 973/2017 ha confermato che in questo caso (se si utilizza il criterio citato) la motivazione si sostanzia nel dato numerico e non è necessaria una specificazione "letterale" del ragionamento espresso dai commissari.

Nel caso di specie, il giudice ha affrontato diverse doglianze sollevate dall'appaltatore, in particolare, nel ricorso si segnalano le carenze di motivazione – e verbalizzazione – in relazione all'assegnazione dei punteggi attribuiti dai membri della commissione.

La commissione, nel procedimento, si è avvalsa del sistema del confronto "a coppie" ovvero di un sistema – come anche si legge nelle guide ANAC – in cui i vari commissari confrontano l'offerta di ciascun concorrente indicando l'offerta preferita ed il grado di preferenza (sulla base di una scala di valori predeterminata).

Metodo, prosegue l'ANAC nelle linee guida citate, e come anticipato particolarmente *"adatto alle gare con la presenza di numerose offerte, in quanto riduce la necessità di attribuire più punteggi discrezionali (e relative motivazionali), tuttavia il numero di confronti da effettuare cresce notevolmente all'aumentare del numero di offerte"*.

La verbalizzazione sull'utilizzo del sistema del confronto – come anche altra giurisprudenza ha rilevato (Consiglio di Stato, sez. V, n. 2445/2017 - esige però che la "tabella triangolare" dei punteggi risulti almeno formalmente allegata (o riportata nel verbale).

Il giudice di Palazzo Spada, da ultimo citato, ha infatti chiarito come non sia *"sufficiente che nel verbale di gara si dia atto che il confronto a coppie è avvenuto, occorrendo, invece, che (...) detta tabella sia in esso rappresentata, ovvero che sia al medesimo formalmente allegata"*.

Sulla non necessità della motivazione si sofferma il giudice veneto che ribadisce il principio secondo cui nelle gare pubbliche il metodo del confronto a coppie, prestabilito dalla *lex specialis* di gara *"in cui ogni commissario esprime un'indicazione preferenziale sulla base di una scala di valori e di coefficienti predeterminati tra un minimo ed un massimo"*, non si presta ad una motivazione letterale, *"ulteriore rispetto ai singoli valori numerici esternati, essendo la motivazione dei punteggi in re ipsa"*.

Secondo questo giudice, e la giurisprudenza consolidata, il principio di autosufficienza del giudizio numerico nel metodo del confronto a coppie, evidentemente, *"vale a maggior ragione nei casi in cui, come nel caso oggetto del (...) giudizio, la lex specialis abbia indicato chiaramente e partitamente i criteri di valutazione delle offerte"*.

Inoltre, non si può neppure pretendere un dettaglio motivazionale analitico sui vari parametri presi in considerazione per la valutazione trattandosi di un metodo *"necessariamente complessivo e sintetico del giudizio espresso da ciascun commissario nel raffronto relativo tra due prodotti, senza necessità (...) di procedere ad una analitica motivazione in merito a ciascun criterio valutativo relativamente a ciascun prodotto oggetto di valutazione"*.

QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 06/06/2018

Affidamenti nei servizi sociali

Domanda

L'ente mi ha attribuito le funzioni inerenti la gestione dei servizi sociali e, conseguentemente, i relativi affidamenti. Quali strumenti possono essere utilizzati?

Risposta

a cura di Enza Paglia

Nell'attuale contesto economico e sociale la materia, caratterizzata dalla specificità culturale del territorio di riferimento e dalla delicatezza delle prestazioni, assume particolare importanza. Diverse sono le fonti normative che riguardano i servizi sociali, tra le più rilevanti si evidenziano:

- la legislazione regionale, in quanto i servizi sociali sono materia esclusiva delle regioni;
- il d.lgs. 112/1998 *"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"*, ed in particolare l'art. 128 che definisce i servizi sociali;
- la legge n. 328/2000 *"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"* e i relativi DPCM attuativi;
- la direttiva appalti 2014/24/UE e quella sulle concessioni 2014/23/UE e il conseguente codice dei contratti pubblici, d.lgs. 50/2016 come modificato dal d.lgs. 56/2017;
- il d.lgs. 117/2017 *"Codice del terzo settore"*.

Questa coesistenza di norme deriva dalla discrezionalità lasciata agli stati membri sulle modalità organizzative e gestionali dei servizi sociali.

Pertanto, accanto agli strumenti tradizionali di programmazione e affidamento dei citati servizi derivanti dal d.lgs. 50/2016, ovvero contratti e concessioni, si possono individuare modalità alternative, quali:

- a) autorizzazione, accreditamento;
- b) co-progettazione, co-programmazione;
- c) convenzioni dirette con associazioni,
- d) sovvenzioni/finanziamenti.

Per un approfondimento si rinvia alle deliberazioni ANAC n. 966/2016, n. 32/2016 e al codice del terzo settore, in particolare agli artt. 55, 56 e 57.

In base agli specifici obiettivi che l'Amministrazione vuole perseguire, potranno quindi utilizzarsi strumenti caratterizzati da una logica concorrenziale/competitiva (appalto e concessione), ovvero strumenti caratterizzati dalla natura collaborativa con i soggetti del terzo settore, sempre nel rispetto dei principi di trasparenza e non discriminazione.

Quesito del 13/06/2018

Rotazione e numero minimo di appaltatori

Domanda

Considerato quanto previsto dall'articolo 36 del codice dei contratti e dalle Linee Guida ANAC n. 4 circa il numero minimo di soggetti da invitare ai procedimenti di gara (in particolare stiamo predisponendo l'avviso pubblico per l'aggiudicazione di una fornitura (...) di importo di 60 mila euro, IVA esclusa) ci siamo posti questo problema: qualora ad un avviso di indagine di mercato senza limitazione di partecipazione manifestino interesse **in numero inferiore rispetto al minimo previsto dalla normativa, come si deve comportare la Stazione appaltante?**

Il RUP può invitare soli i soggetti manifestanti? Oppure è opportuno e corretto indicare nell'avviso tale scelta? E nel caso di avviso nel quale era previsto il sorteggio la situazione è diversa?

Risposta

a cura di Stefano Usai

La problematica posta nel quesito, oggettivamente, è attuale e richiede una risposta articolata anche perché, a ben valutare, non è dato rinvenire un sicuro approdo chiarificatore né nella norma del codice ma neppure nelle linee di guida (che a questo avrebbero dovuto tendere).

Le recenti linee guida ANAC n. 4 (in tema di acquisizione degli appalti sotto la soglia comunitaria), adeguate alle modifiche apportate con il decreto legislativo correttivo n. 56/2017 prevedono la possibilità di predisporre un avviso a manifestare **interesse senza che il RUP si ponga il problema della rotazione.**

Nel senso che, se pubblica un avviso "aperto" chiarendo che tutti gli operatori che manifestassero interesse verranno invitati al procedimento, allo stesso potranno presentare offerta sia il pregresso affidatario sia i soggetti già invitati al pregresso procedimento (avente lo stesso oggetto od oggetto riconducibile alla stessa categoria, settore, servizio).

Se l'avviso è "aperto" è opportuno che il RUP lo chiarisca immediatamente non potendo successivamente applicare la rotazione (in questo senso il Tar Sardegna, Cagliari, sentenza n. 492/2018).

Allo stesso modo, se il RUP – perché magari ciò è previsto in un regolamento interno della stazione appaltante o in un indirizzo di tipo generale, ad esempio fissato dal dirigente/responsabile del servizio o dal piano di prevenzione della corruzione – intendesse utilizzare la rotazione, naturalmente, dovrà specificare nell'avviso che il pregresso affidatario non verrà invitato né verranno invitati i soggetti che siano già stati invitati al pregresso procedimento (sempre che il contratto da affidare sia "uguale" e si tratti di evitare, in sostanza, una scorretta continuità di affidamenti).

Correttamente, nel quesito si pone **l'ulteriore questione** – non disciplinata da norme (ma come si vedrà già affrontata in giurisprudenza) – del caso in cui manifestino interesse a partecipare alla gara un numero esiguo di operatori economici (e magari lo stesso pregresso affidatario).

Il problema, in questo caso, è comprendere se il RUP debba estendere ulteriori inviti fino a giungere al numero minimo di appaltatori imposto dalla norma (nel caso del quesito) fino a 5 operatori o se un numero esiguo possa ritenersi sufficiente con conseguente invito solamente ai soggetti che hanno aderito alla richiesta di manifestazione di interesse.

La prima considerazione che occorre esprimere è quella di verificare in che modo ci si sia auto- vincolati con l'avviso pubblico.

È chiaro che se il RUP avesse scritto nell'avviso che a fronte di un numero esiguo di manifestazioni di interesse si sarebbe proceduto con ulteriori inviti in modo da impiguare la partecipazione fino al numero minimo degli appaltatori fissati dalla legge, a questo occorrerà attenersi.

Se invece il RUP nulla ha specificato, la stessa giurisprudenza ha chiarito che l'appalto semplificato si può svolgere con i soli soggetti che abbiano manifestato interesse anche se sono in numero inferiore al minimo fissato dalla norma (la sentenza del Tar Cagliari sopra citata).

In sostanza, è come se il mercato avesse espresso solamente quei soggetti e non risulta possibile reperirne ulteriori (sempre che l'avviso sia stato pubblico per un termine congruo e siano stati rispettati i principi di trasparenza e pubblicità).

Pertanto, salvo limitazioni interne (poste nell'avviso o in specifici regolamenti), qualora un numero minimo di appaltatori abbia manifestato interesse (meno di 5) l'appalto potrà essere svolto invitando solo questi soggetti.

Se il RUP avesse indicato nell'avviso l'intendimento di applicare il principio di rotazione si pone il problema del rispetto di tale indicazione in presenza di un numero irrisorio di partecipanti.

Anche in questo caso la giurisprudenza ha chiarito che in presenza di un numero minimo di operatori il RUP può non applicare la rotazione e non estromettere, ad esempio, il pregresso affidatario che abbia manifestato interesse a partecipare alla gara semplificata. Le ragioni che legittimano questo comportamento poggiano sul fatto che estromettendo la pregressa affidataria viene meno il principio della concorrenza.

Alla luce di quanto evidenziato, sotto il profilo pratico, si ritiene che nell'avviso debba essere precisato, in caso si ritenesse di applicare il principio della rotazione, che l'alternanza verrà applicata solo se il numero dei soggetti che manifestassero interesse a partecipare alla competizione è superiore a 5. Precisando anche che nel caso di un numero inferiore non si darà seguito – per ragioni di concorrenza – alla rotazione.

AREA PERSONALE

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

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

Approfondimento**LA DISCIPLINA DELLA TRASFERITA NEL NUOVO CONTRATTO DELLE FUNZIONI LOCALI**

di Salvatore Cicala

Tra le novità di maggiore rilievo contenute nel nuovo contratto per le funzioni locali vi è senza dubbio l'integrazione della disciplina del *"trattamento di trasferta"* attuata con l'art. 70-*octies*.

Si tratta di una disposizione contrattuale che, ferma restando l'attuale disciplina del trattamento di trasferta (contenuta nell'art. 41 del CCNL del 14/9/2000, come integrato dall'art. 16-*bis* del CCNL del 5/10/2001), consente un riallineamento con quanto già da tempo previsto in altri comparti di contrattazioni (si veda ad esempio l'art. 30, lettera g), del CCNL del comparto Ministeri del 16/5/2001 integrativo del CCNL del 16/2/1999).

1. La preesistente disposizione.

L'art. 41, comma 2, lettera d) del CCNL del 14/9/2000, come integrato dall'art. 16-*bis* del CCNL 5/10/2001, sancisce che *"Si considera, a tal fine (lavoro straordinario) solo il tempo effettivamente lavorato, tranne che nel caso degli autisti per i quali si considera attività lavorativa anche il tempo occorrente per il viaggio e quello impiegato per la sorveglianza e custodia del mezzo"*.

L'ARAN, più volte interpellata dalle amministrazioni locali, ha sempre affermato che la summenzionata disposizione contrattuale consente di riconoscere al solo personale con mansioni di autista di valutare come *"lavoro effettivamente prestato"* il tempo di viaggio, con la conseguenza che, in caso di trasferta, al restante personale (non avente il profilo di autista) deve essere considerato lavoro straordinario solo il tempo effettivamente lavorato nella sede della trasferta ed eccedente l'orario d'obbligo giornaliero, escludendo da tale computo le ore di viaggio.

2. La nuova disposizione.

Con l'art. 70-*octies* del CCNL del 21/5/2018 viene espressamente riconosciuta un'assimilazione tra il tempo di viaggio e la prestazione lavorativa per alcune categorie di lavoratori, in occasione di trasferte di durata non superiore alle dodici ore.

A tale scopo le amministrazioni, sulla base della propria organizzazione e nel rispetto degli stanziamenti già previsti nei relativi capitoli di bilancio destinati a tale finalità, individuano, in un quadro di razionalizzazione delle risorse, le caratteristiche di tali prestazioni.

Dunque gli enti, nell'esercizio della maggiore autonomia e responsabilità che viene loro riconosciuta dalle disposizioni legislative e contrattuale, possono, nel rispetto delle relazioni sindacali, individuare con apposite disposizioni regolamentari, altre categorie di lavoratori, diverse dagli autisti, per le quali, in relazione alle modalità di espletamento delle loro prestazioni lavorative, è necessario il ricorso all'istituto della trasferta di durata non superiore alle dodici ore, al fine di stabilire in quali casi il tempo di viaggio possa essere considerato come servizio a tutti gli effetti (si pensi ad esempio ad alcune figure professionali del sociale o ancora a dipendenti che rappresentano l'Amministrazione nelle controversie).

La deroga contrattuale sopra descritta è in perfetta armonia con il disposto di cui all'art. 8, comma 3, del d.lgs. 66/2003 che consente alla contrattazione collettiva una differente disciplina delle trasferte che stabilisca in quali casi il tempo di viaggio possa essere considerato come servizio a tutti gli effetti in quanto modalità di espletamento delle prestazioni lavorative.

Deroga che ha trovato in questi anni conferma nei diversi orientamenti giurisprudenziali (Corte di Cassazione, sentenza n. 5701/2004) ed applicativi (Ministero del lavoro e delle politiche sociali interpello n. 15/2010).

3. Conclusioni.

È evidente che la concreta applicazione della disposizione contrattuale in esame potrà avvenire solo nel momento in cui gli enti individuano le prestazioni lavorative interessate.

In assenza non può che continuare ad operare la previsione di cui all'art. 41, comma 2, lettera d) del CCNL del 14/9/2000, come integrato dall'art. 16-*bis* del CCNL 5/10/2001, e, dunque, riconoscere al solo personale con mansioni di autista di valutare come "lavoro effettivamente prestato" il tempo di viaggio e quello impiegato per la sorveglianza e custodia del mezzo.

QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 07/06/2018

Riproporzionamento permessi

Domanda

Come vanno riproporzionate nei part-time verticali le 18 ore annue di permesso retribuito disciplinato all'art. 32 del CCNL del 21.05.2018?

Risposta

a cura di Consuelo Ziggjotto

L'articolo 32 del contratto sottoscritto il 21 maggio scorso, disciplina i permessi orari per particolari motivi personali o familiari, fruibili complessivamente nel tetto massimo delle 18 ore annue. La norma precisa che questi permessi non possono essere cumulati con altri permessi orari disciplinati da fonte legale e/o contrattuale; tuttavia, possono essere utilizzati anche per coprire l'assenza dell'intera giornata lavorativa. In questo caso, l'incidenza dell'assenza sul monte ore a disposizione del dipendente è convenzionalmente pari a 6, prescindendo quindi dal numero delle ore teoriche che il lavoratore avrebbe dovuto rendere in caso di presenza in servizio.

Dettando le istruzioni di applicazione dell'istituto il contratto precisa che detti permessi orari, in caso di rapporto di lavoro a tempo parziale devono essere riproporzionati.

Il contatto, nel definire la regola del riproporzionamento, non opera alcuna distinzione tra rapporto di lavoro in regime di part-time orizzontale e verticale. L'ipotesi interpretativa volge a ritenere che il riproporzionamento vada fatto non soltanto sul montante complessivo delle ore a disposizione (se il part time è al 50% le ore di permesso sono 9) ma anche sulla durata convenzionale della giornata di lavoro di un part-time verticale, qualora venissero fruiti per coprire l'assenza di una intera giornata lavorativa.

Meno plausibile appare l'ipotesi interpretativa del riproporzionamento dei corrispondenti tre giorni derivanti dall'equivalenza $6h \text{ per } 3 \text{ gg} = 18h$.

Questo in ragione del fatto che i permessi nascono come permessi orari e non come permessi giornalieri.

Quesito del 14/06/2018

Triennio riferimento per calcolo resti assunzionali

Domanda

Qual è il giusto periodo da prendere a riferimento per calcolare il triennio precedente ai fini del *turn-over*?

Risposta

a cura di Lorenzo Marinoni

Come noto, l'art. 3, comma 5, del D.L. 90/2014 consente di cumulare il *budget* assunzionale non utilizzato per un arco di tre anni rispetto all'anno in cui tale capacità cumulata viene spesa. Detto x l'anno in cui si vuole spendere un *budget* assunzionale formato nell'anno $x-3$ sulla base delle cessazioni avvenute nell'anno $x-4$, si tratta di chiarire se, per non perdere tale capacità assunzionale, sia sufficiente programmare il reclutamento nell'anno x , oppure sia invece necessario che in tale anno sia bandito il concorso, oppure anche assunto il vincitore.

Con deliberazione n. 18/2018/PAR del 23 maggio 2018, la Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Sardegna ha chiarito che per individuare il “triennio precedente” ai fini della determinazione dei resti delle capacità assunzionali ancora utilizzabili si deve fare riferimento alla programmazione dei fabbisogni di personale. E’ infatti in tale contesto che l’ente verifica le esigenze di personale, la ricorrenza dei presupposti per procedere a nuove assunzioni e il rispetto dei vincoli di spesa. Per individuare il triennio di provvista del *budget* assunzionale bisognerà fare riferimento al primo anno considerato dal piano dei fabbisogni, e risalire a ritroso fino al terzo anno antecedente tale anno. Per utilizzare la capacità derivante dai resti assunzionali di tre anni prima è quindi sufficiente che un'assunzione sia programmata nel primo anno del piano dei fabbisogni, anche se poi, in concreto, l'assunzione si perfeziona in un momento successivo.

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 DIRITTO DI SOGGIORNO PERMANENTE PER I CITTADINI DELL'UNIONE EUROPEA***di Martino Conforti*

In questo approfondimento cercheremo di fare chiarezza relativamente alla questione del diritto di soggiorno permanente per i cittadini dell'Unione europea: quali sono i requisiti da accertare e le modalità di rilascio della relativa attestazione.

1. I requisiti.

In base al primo comma dell'articolo 14 del D.lgs. 30/2007⁴, il riconoscimento del diritto di soggiorno permanente si fonda su due requisiti: la legalità e la continuità del soggiorno.

Nella fase precedente alla sentenza della Corte di Giustizia 21 dicembre 2011 -Procc. C-424/10 e C-425/10 questi requisiti venivano accertati sulla base del D.lgs. 30/2007, in modo analogo all'accertamento dei requisiti richiesti per l'iscrizione del cittadino UE nell'anagrafe della popolazione. La sentenza della Corte di Giustizia citata, ispirata dal principio dell'applicazione uniforme all'interno dell'Unione delle norme comunitarie relative alla circolazione e al soggiorno, impone agli ufficiali d'anagrafe di rivisitare le precedenti prassi operative, alla luce della nuova interpretazione del concetto di soggiorno legale.

Nel dettaglio la sentenza in questione dice: *"non si può ritenere che il cittadino dell'Unione che abbia compiuto un soggiorno di più di cinque anni sul territorio dello Stato membro ospitante sulla sola base del diritto nazionale di tale Stato, abbia acquisito il diritto al soggiorno permanente in conformità a tale disposizione se, durante tale soggiorno, egli non soddisfaceva le condizioni di cui all'art. 7, n. 1, della stessa direttiva"*.

La Direttiva in questione è la 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che, al

⁴ D.lgs. 30/2007 art. 14 (Diritto di soggiorno permanente):

1. Il cittadino dell'Unione che ha soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale ha diritto al soggiorno permanente non subordinato alle condizioni previste dagli articoli 7, 11, 12 e 13.
2. Salve le disposizioni degli articoli 11 e 12, il familiare non avente la cittadinanza di uno Stato membro acquisisce il diritto di soggiorno permanente se ha soggiornato legalmente in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale unitamente al cittadino dell'Unione.
3. La continuità del soggiorno non è pregiudicata da assenze che non superino complessivamente sei mesi l'anno, nonché da assenze di durata superiore per l'assolvimento di obblighi militari ovvero da assenze fino a dodici mesi consecutivi per motivi rilevanti, quali la gravidanza e la maternità, malattia grave, studi o formazione professionale o distacco per motivi di lavoro in un altro Stato membro o in un Paese terzo.
4. Il diritto di soggiorno permanente si perde in ogni caso a seguito di assenze dal territorio nazionale di durata superiore a due anni consecutivi.

citato art. 7 n. 1, definisce le condizioni per cui ciascun cittadino dell'Unione ha il diritto di soggiornare per un periodo superiore a tre mesi nel territorio di un altro Stato membro. L'articolo è stato ripreso poi dal D.lgs. 30/2007, attuativo della Direttiva europea, che all'art. 7⁵ definisce le condizioni per il soggiorno: lavoro, risorse economiche sufficienti per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato ospitante, assicurazione sanitaria o altro titolo idoneo a coprire i rischi nel territorio nazionale, essere familiare di un lavoratore, essere in stato di disoccupazione involontaria, etc.

Sostanzialmente l'ufficiale d'anagrafe dovrà accertare l'effettivo possesso delle condizioni di soggiorno per tutto il periodo di 5 anni previsto dalla norma. La dimostrazione del mantenimento, per cinque anni consecutivi, di uno dei requisiti della "legalità del soggiorno" indicati dall'art. 7, comma 1, del D.lgs. 30/2007, dovrà essere documentale.

Ovviamente il possesso dei requisiti si può estendere ai famigliari: coniuge, figli minori di 21 anni o maggiori di 21 anni purché a carico, ascendenti diretti a carico, etc. La dimostrazione che deve fornire il cittadino è relativa al fatto di essere stato in condizione di "soggiorno legale" per 5 anni continuativi: in questo periodo deve essere stato un "lavoratore", oppure un "famigliare" di lavoratore, oppure deve aver posseduto le "risorse necessarie e la tutela sanitaria".

Per soggiorno legale si deve intendere la presenza (soggiorno) nel territorio dello Stato membro ospitante, a prescindere dalla eventuale iscrizione anagrafica: si tratta di un concetto diverso da quello di residenza legale.

2. Brevi interruzioni del soggiorno.

Sempre secondo la Corte di Giustizia europea, nel caso di brevi interruzioni del possesso dei requisiti di regolarità del soggiorno, durante i cinque anni consecutivi, è necessario applicare il criterio della "proporzionalità", secondo il quale eventuali brevi interruzioni non devono pregiudicare il diritto del cittadino dell'Unione al riconoscimento del diritto di soggiorno permanente. La difficoltà operativa sta nel valutare cosa si intende per brevi interruzioni. Non è possibile definire un criterio univoco: è necessario valutare ogni singolo caso.

⁵ D.lgs. 30/2007 art. 7 (Diritto di soggiorno per un periodo superiore a tre mesi)

1. Il cittadino dell'Unione ha diritto di soggiornare nel territorio nazionale per un periodo superiore a tre mesi quando:

- a) è lavoratore subordinato o autonomo nello Stato;
- b) dispone per sé stesso e per i propri familiari di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il periodo di soggiorno, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo comunque denominato che copra tutti i rischi nel territorio nazionale;
- c) è iscritto presso un istituto pubblico o privato riconosciuto per seguirvi come attività principale un corso di studi o di formazione professionale e dispone, per sé stesso e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti, per non diventare un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato durante il suo periodo di soggiorno, da attestare attraverso una dichiarazione o con altra idonea documentazione, e di un'assicurazione sanitaria o di altro titolo idoneo che copra tutti i rischi nel territorio nazionale;
- d) è familiare, come definito dall'articolo 2, che accompagna o raggiunge un cittadino dell'Unione che ha diritto di soggiornare ai sensi delle lettere a), b) o c).

2. Il diritto di soggiorno di cui al comma 1 è esteso ai familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro quando accompagnano o raggiungono nel territorio nazionale il cittadino dell'Unione, purché questi risponda alle condizioni di cui al comma 1, lettere a), b) o c).

3. Il cittadino dell'Unione, già lavoratore subordinato o autonomo sul territorio nazionale, conserva il diritto al soggiorno di cui al comma 1, lettera a) quando:

- a) è temporaneamente inabile al lavoro a seguito di una malattia o di un infortunio;
- b) è in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata dopo aver esercitato un'attività lavorativa per oltre un anno nel territorio nazionale ed è iscritto presso il Centro per l'impiego, ovvero ha reso la dichiarazione, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come sostituito dall'articolo 3 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, che attesti l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa;
- c) è in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata al termine di un contratto di lavoro di durata determinata inferiore ad un anno, ovvero si è trovato in tale stato durante i primi dodici mesi di soggiorno nel territorio nazionale, è iscritto presso il Centro per l'impiego ovvero ha reso la dichiarazione, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, così come sostituito dall'articolo 3 del decreto legislativo 19 dicembre 2002, n. 297, che attesti l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa. In tale caso, l'interessato conserva la qualità di lavoratore subordinato per un periodo di un anno;
- d) segue un corso di formazione professionale. Salvo il caso di disoccupazione involontaria, la conservazione della qualità di lavoratore subordinato presuppone che esista un collegamento tra l'attività professionale precedentemente svolta e il corso di formazione seguito.

3. La dichiarazione del cittadino.

Il cittadino deve dichiarare:

- di aver soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale italiano;
- di non essere stato assente dal territorio nazionale per periodi superiori a quelli indicati dall'art. 14 commi 3 e 4 del d.lgs. n. 30/2007 - non più di 6 mesi l'anno, se non per motivi specificati (per i quali ci si può assentare fino a 12 mesi consecutivi): servizio militare, studio, gravidanza, etc., comunque non superiore ai 2 anni (si perde per assenze superiori a due anni consecutivi);
- di non essere stato destinatario di un provvedimento di allontanamento di cui all'art. 18, comma 2, del D.lgs. n. 30/2007⁶. Questo, peraltro, costituisce causa di cancellazione anagrafica.

Il cittadino dell'Unione europea, per consentire all'ufficiale di anagrafe di accertare quanto dichiarato, dovrà produrre le certificazioni relative al lavoro, oppure documenti comprovanti lo stato di disoccupazione involontaria. Se c'è stata l'iscrizione al centro per l'impiego dopo un periodo lavorativo, la documentazione che si potrebbe richiedere ad integrazione, in questo caso, potrebbe essere il certificato di iscrizione presso lo stesso centro per l'impiego e le attestazioni relative al rapporto di lavoro cessato involontariamente: lettera di licenziamento, contratto di lavoro a tempo determinato e ultima busta paga, oppure autodichiarazione sulla cessazione del rapporto di lavoro, etc.

Oppure documenti che dimostrino di essere un "famigliare" di lavoratore, oppure di aver posseduto le "risorse necessarie e la tutela sanitaria" per la durata di 5 anni.

L'attestato di soggiorno permanente è rilasciato entro trenta giorni dalla richiesta corredata dalla documentazione richiesta per provare le condizioni previste.

4. Il diritto maturato non viene perso anche se non viene richiesto l'attestato.

Nessuna disposizione prevede che i requisiti debbano essere posseduti anche al momento della richiesta della relativa attestazione, dopo averli comunque maturati in passato nel corso dei 5 anni continuativi. Il diritto infatti matura dopo cinque anni di possesso ininterrotto dei requisiti richiesti e l'attestazione è il riconoscimento di questo stato di fatto. La mancata richiesta dell'attestazione non può inficiare l'acquisizione del diritto. Pertanto, una volta maturato, il diritto non viene perso anche se non ne viene richiesto il riconoscimento.

6 D.lgs. 30/2007 art. 18 (Continuità del soggiorno):

1. La continuità del soggiorno, ai fini del presente decreto legislativo, nonché i requisiti prescritti dagli articoli 13, 14, 15 e 16 possono essere comprovati con le modalità previste dalla legislazione vigente.

2. La continuità del soggiorno è interrotta dal provvedimento di allontanamento adottato nei confronti della persona interessata, che costituisce causa di cancellazione anagrafica.

QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 08/06/2018

Incapacità a contrarre con la PA e diritto al voto

Domanda

Nel nostro comune domenica prossima si svolgeranno le elezioni comunali. Ci è pervenuta in questi giorni la comunicazione da parte della locale Procura della Repubblica che ad un cittadino è stata applicata la pena accessoria della "*incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione per anni 1*".

In quanto pena accessoria, comporta anche la perdita della capacità elettorale? Trovandoci nell'imminenza delle elezioni dobbiamo provvedere secondo la procedura prevista dall'art. 32-ter del d.p.r. 223/1967 (provvedimento del Sindaco e ritiro della tessera elettorale)?

Risposta

a cura di Martino Conforti

L'art. 2 del D.P.R. 223/1967 prevede che non sono elettori:

- coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, alle misure di prevenzione, finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi;
- coloro che sono sottoposti, in forza di provvedimenti definitivi, a misure di sicurezza detentive o alla libertà vigilata o al divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più province, finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi;
- i condannati a pena che importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici;
- coloro che sono sottoposti all'interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata.

L'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione è una pena accessoria prevista dall'art. 32-ter del codice penale, che comporta l'incapacità di concludere contratti con la PA, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio, ma non prevede la perdita della capacità elettorale.

Pertanto, non si dovrà applicare la procedura prevista dall'art. 32-ter del d.p.r. 223/1967, considerato il fatto che il cittadino mantiene la capacità elettorale e può pertanto votare.

Quesito del 15/06/2018

Iscrizione d'ufficio e antiabusivismo

Domanda

Ci troviamo alle prese con un'iscrizione anagrafica d'ufficio, su segnalazione di un altro comune ex art. 16 DPR 223/89. Preso atto del fatto che effettivamente il cittadino in questione ha la dimora abituale sul nostro territorio e che, nonostante i diversi inviti con lettera raccomandata, non si è ancora presentato a rendere la dichiarazione anagrafica, come dobbiamo procedere?

Inoltre, considerato che il cittadino non è proprietario dell'immobile in cui vive, possiamo procedere comunque in assenza della dichiarazione che l'occupazione è legittima e non abusiva?

Risposta

a cura di Martino Conforti

La procedura di iscrizione d'ufficio, prevista dall'art. 15 del DPR 223/89, è quella più delicata: mancando uno dei due elementi che caratterizzano la residenza (manca in questo caso l'elemento della volontà di risiedere in un certo luogo...), l'altro elemento (la situazione di fatto) deve essere accertato in modo inequivocabile, altrimenti rischiereste di soccombere in caso di ricorso. Quindi, è necessario avere agli atti (documentati) degli accertamenti molto solidi, che attestino la dimora abituale degli interessati presso il vostro comune.

Gli accertamenti dovranno essere ben circostanziati e gli agenti non dovranno limitarsi alla visita dell'abitazione per verificare la presenza all'interno di un inquilino, ma potrebbero raccogliere testimonianze dei vicini e degli altri occupanti dell'immobile, oppure di eventuali parenti, cercando magari di informarsi sul fatto se i figli frequentino la scuola, sul lavoro degli interessati, etc. nel tentativo di raccogliere il maggior numero di elementi probatori possibili (serviranno tutti in caso di ricorso).

Riguardo la seconda questione: è un tema sul quale gli interpreti non sono pienamente concordi. Io penso che l'istituto dell'iscrizione anagrafica d'ufficio sia tuttora applicabile.

Per procedere correttamente in questo caso è necessario inviare l'avviso di avvio del procedimento d'iscrizione d'ufficio anche al proprietario dell'immobile. Se il proprietario rimane inerte, procederete normalmente con l'iter della pratica.

Al contrario, se il proprietario stesso dovesse presentare delle osservazioni, dovrete esaminare queste eventuali controdeduzioni in ragione di una occupazione abusiva (non semplicemente la contrarietà del proprietario all'iscrizione anagrafica). Se ci si trova in presenza di occupazione dichiarata abusiva dal proprietario, dovranno essere documentati anche gli avviati procedimenti di allontanamento del cittadino dall'abitazione. Ricordiamo che l'art. 5 del D.L. 47/2014 mira a colpire "situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti" (relazione di accompagnamento dell'Atto Senato n. 1413) e che l'occupazione abusiva è perseguibile solo a querela di parte (art. 633 codice penale).

Se, infine, dovesse emergere che l'occupazione è effettivamente abusiva, in presenza di dimora abituale accertata, rimane la soluzione fornita dal Ministero dell'Interno (molto contestata) con Risoluzione n. 633 del 24 febbraio 2015: l'iscrizione come senza fissa dimora.



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, Stefano Usai, Salvatore Cicala, Raffaella Sacchi, Enza Paglia, Consuelo Ziggio, Lorenzo Marinoni.

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.