

Publika

DAILY

NUMERO

18

Publika Daily

Una risposta per ogni domanda

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi



COUPON ABBONAMENTO 2019

Modulo d'ordine abbonamenti da inviare via email via e-mail a abbonamenti@publika.it oppure via fax allo 0376 1760102

Publika Daily

Newsletter quotidiana di aggiornamento per gli enti locali con approfondimenti quindicinali.
Direttore scientifico Dott. **Gianluca Bertagna**
Coord. editoriale Dott. **Giulio Sacchi**

Rivista Publika Daily 170,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2019 newsletter **quotidiana** Publika Daily con approfondimenti **quindicinali** (169,46 € + iva 4%)

Per richiedere un abbonamento di prova fino al 31/12/2018 vai su www.publika.it/publika-daily

PROMO Publika Daily 150,00 € IVA INCLUSA (144,23 € + iva 4%)
Offerta valida per ordini/rinnovi inviati entro il 31/12/2018

Personale News

Rivista di aggiornamento e formazione professionale in materia di pubblico impiego.
Direttore scientifico Dott. **Gianluca Bertagna**

Rivista Personale News 200,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2019 rivista quindicinale Personale News (192,31 € + iva 4%)

Rivista Personale News + Newsletter email aggiornamenti quotidiani personale 300,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2019 rivista quindicinale Personale News + Newsletter quotidiana sul personale (288,46 € + iva 4%)

Rivista Personale News + Servizio 2 quesiti 280,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2019 rivista quindicinale Personale News + risposta a 2 quesiti (entro 31/12/2019) (278,85 € + iva 4% e 65,57 € + iva 22%)

Pacchetto completo Personale News 350,00 € IVA INCLUSA
Rivista + Newsletter email aggiornamenti quotidiani + 2 quesiti (a 350 € invece di 380 €) (278,85 € + iva 4% e 49,18 € + iva 22%)

Tributi News

Rivista di aggiornamento e formazione professionale in materia di tributi locali.
Direttore scientifico Dott. **Giuseppe Debenedetto**

Rivista Tributi News 200,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2019 rivista quindicinale Tributi News (192,31 € + iva 4%)

Rivista Tributi News + Servizio 2 quesiti 280,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2019 rivista quindicinale Tributi News + risposta a 2 quesiti (entro 31/12/2019) (192,31 € + iva 4% e 65,57 € + iva 22%)

Modulo abbonamenti per Enti P.A.

(compilare in stampatello)

Ente	Codice Univoco Ufficio	
Indirizzo	CAP	
Città	Provincia	
Cod. Fisc.	Situazione cliente: <input type="checkbox"/> Nuovo abbonato <input type="checkbox"/> Già abbonato	
E-mail destinatario rivista	<input type="checkbox"/> PUBLIKA DAILY <input type="checkbox"/> PERSONALE NEWS <input type="checkbox"/> TRIBUTI NEWS	
Data fatturazione	Codice CIG / Determinazione ...	
<input type="checkbox"/> DIC 2018 <input type="checkbox"/> GEN 2019 In assenza di indicazioni l'abbonamento sarà fatturato a gennaio 2019		

Durata e condizioni abbonamenti

Tutti gli abbonamenti a riviste, newsletter e servizi di risposta quesiti hanno **scadenza 31/12/2019**.

I servizi accessori "Newsletter email aggiornamenti quotidiani" e "Quesiti" sono acquistabili solo contestualmente alla rivista.

Il servizio "Newsletter email aggiornamenti quotidiani" è meno frequente o sospeso in alcuni periodi dell'anno (festività natalizie, pasqua, estate, ...).

Formato e modalità invio rivista

Publika Daily, Personale News e Tributi News sono riviste in formato esclusivamente digitale (distribuzione via email o web).

Area arretrati ed allegati

Nell'abbonamento è compreso l'accesso all'area riservata del sito www.publika.it da cui scaricare numeri arretrati (per il periodo di validità dell'abbonamento) ed eventuali file allegati alle riviste.

Informativa Privacy

Ai sensi del D.Lgs. 196/2003 e del regolamento 2016/679/UE, desideriamo informare che i dati del cliente sono gestiti nel rispetto della normativa vigente presso la sede operativa di Publika Srl, Via Parigi 38, Porto Mantovano MN. Titolare del trattamento dei dati è Publika Srl, sede legale, via Pascoli 3, Volta Mantovana MN. Il cliente potrà rivolgersi a Publika per far valere tutti i diritti previsti dalla normativa ed in particolare per cancellazione, rettifica o verifica dei dati. Per non ricevere ulteriori informative barrare la seguente casella Richiesta cancellazione. Le richieste vanno inviate a privacy@publika.it.

Sconto 15% per abbonamenti cumulativi

In caso di abbonamento a due o più riviste sarà applicato lo sconto del 15% sul totale degli abbonamenti. Lo **sconto è applicabile** solo in caso di adesione in un **unico ordine**.

Ho richiesto l'abbonamento a più di una rivista e richiedo quindi l'applicazione dello sconto del 15%

Copyright e responsabilità

I contenuti diffusi con la rivista o le newsletter email sono destinati solo agli abbonati al servizio (C). È vietata la copia, la diffusione o la riproduzione, anche parziale, dei testi di rivista, newsletter o risposte quesiti senza autorizzazione scritta di Publika Srl (vedi norme vigenti).

Publika declina ogni responsabilità per danni provocati direttamente o indirettamente dall'uso delle informazioni pubblicate nelle riviste, newsletter o risposte a quesiti o da possibili errori interpretativi della normativa.

Fatturazione e pagamento

Per gli Enti P.A. non è necessario il pagamento anticipato. La fattura sarà emessa successivamente all'attivazione e il pagamento sarà da effettuare a 30 gg. data fattura mediante bonifico bancario indicando in causale il numero della fattura.

Il servizio sarà sospeso in caso di ritardato pagamento o di irregolarità rilevate nella situazione contabile del cliente.

DURC e conto corrente dedicato

È possibile scaricare un modello di autocertificazione DURC e comunicazione conto corrente dedicato al seguente indirizzo: <http://www.publika.it/moduli/>

IVA e Split Payment

Gli importi indicati in grassetto **COMPREDONO GIÀ L'IVA** (IVA 4% per riviste/newsletter e IVA 22% per servizio quesiti). Applicazione Split Payment per enti P.A. (ex l. 190/2014)

Timbro e firma del responsabile

La sottoscrizione del presente modulo d'ordine implica la totale accettazione delle condizioni illustrate ai paragrafi precedenti.

Luogo e data
Timbro e firma

SOMMARIO

Area finanziaria e tributi	7
▪ BDAP-MOP: scade il 31 ottobre il termine per il monitoraggio degli investimenti realizzati su spazi finanziari 2018.....	7
▪ Quesiti area finanziaria e tributi.....	12
Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	16
▪ Il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza: una figura complessa	16
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità.....	20
Area contratti e appalti	28
▪ Dall'aggiudicazione provvisoria alla proposta di aggiudicazione .	28
▪ Gli acquisti di beni e servizi dei comuni non capoluogo di provincia. Tabelle obbligo/facoltà	33
▪ Quesiti area contratti e appalti	36
Area personale	39
▪ Tetto al lavoro flessibile e rinnovi contrattuali.....	39
▪ Quesiti area personale	41
Area servizi al cittadino	43
▪ Le norme antiabusivismo e l'iscrizione anagrafica.....	43
▪ Quesiti area servizi al cittadino	47

COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Ben ritrovati!

Sarà che l'estate è scivolata via in maniera relativamente tranquilla ma ultimamente, come per una strana legge del contrappasso, non facciamo in tempo ad iniziare la giornata che qualche dichiarazione/annuncio/comunicato d'improvviso piomba a destarci dal torpore. Del resto, se è vero che fino a poco tempo regnava una strana quiete, nelle ultime settimane di sussulti ce ne sono stati assai, peraltro proprio in un momento dell'anno abbastanza delicato, in cui i ritmi di lavoro sono piuttosto serrati.

Per esempio, basta vedere le facce tese e corruciate di "*quelli dei servizi finanziari*" che, oltre a dover finalizzare la moltitudine di soliti adempimenti, stanno cercando di srotolare la complicata matassa della manovra, la quale ha monopolizzato il dibattito e, con molta probabilità, continuerà a tenere banco per ancora un bel po' di tempo.

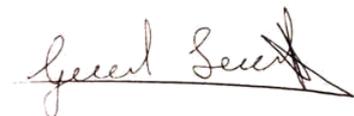
Per non parlare del servizio personale che tra nuovo contratto, pareri ARAN, Corte dei Conti, sindacati e colleghi pressanti, deve districarsi per portare a termine la contrattazione del 2018 entro il 31.12, oltre a dover già pensare a quella del 2019 in considerazione delle numerose novità e modifiche introdotte rispetto gli istituti contrattuali.

Probabilmente, peggio si sentono anche gli addetti alle procedure di gara/appalto che, di fronte alla preannunciata ennesima riforma del Codice, avranno pensato di essere dei moderni Sisifo, destinati a studiare regole sempre nuove - e conseguenti pareri, orientamenti, sentenze - per tutto il resto della loro vita (lavorativa).

Insomma, la "tregua" può dirsi definitivamente cessata e da qui a fine anno ci sarà da macinare per stare al passo con tutte le novità (presenti e future). Nel frattempo, in attesa che vadano definitivamente in porto alcuni dei provvedimenti attualmente oggetto dei lavori parlamentari, vi proponiamo un aggiornamento sugli adempimenti previsti per il monitoraggio degli investimenti realizzati sugli spazi finanziari 2018 (la cui scadenza è fissata al 31 ottobre), nonché un'accurata analisi della fase della "proposta di aggiudicazione", introdotta nell'ultima versione del Codice dei Contratti e oggetto delle attenzioni del Consiglio di Stato.

Inoltre, analizzeremo la complessa figura del responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), la questione dei rinnovi contrattuali e dei limiti al lavoro flessibile e i problemi connessi all'abusivismo in riferimento all'iscrizione anagrafica. Infine, solo per oggi, un inserto "speciale" - a cura di Enza Paglia - sugli acquisti di beni e servizi, con tanto di tabelle sinottiche riepilogative per categorie, importi e modalità di approvigionamento.

Buona lettura!



GRATIS

CORSO DI FORMAZIONE **GRATUITO**

L'ENTE LOCALE COME **SOSTITUTO** **D'IMPOSTA**

RISVOLTI FISCALI, PREVIDENZIALI E CONTABILI

22 ottobre 2018	MANTOVA	5 novembre 2018	VILLA D'ALMÈ (BG)
25 ottobre 2018	COLLECCHIO (PR)	6 novembre 2018	GRISIGNANO (VI)
29 ottobre 2018	CASTELVERDE (CR)	9 novembre 2018	DESENZANO DEL GARDA (BS)*

Ogni giorno gli uffici finanziari degli Enti si scontrano con la necessità di anticipare il versamento all'Erario di somme a diverso titolo (si pensi ad esempio alle ritenute d'imposta, a quelle previdenziali, allo split payment, ecc.) per conto di dipendenti, fornitori e percettori di contributi pubblici in un quadro normativo in continua evoluzione: come muoversi in questa giungla senza incappare in errori sotto il profilo fiscale, previdenziale e contabile?

Il corso, dal taglio pratico, risponde all'esigenza degli operatori dei servizi finanziari di avere un quadro chiaro e completo degli adempimenti da porre in essere.

Relatori	<p>Sara Bozzoli – Esperta di elaborazione buste paga e collaboratrice della rivista Personale News</p> <p>Paolo Lucchini – Esperto e docente in materia fiscale, tributaria e gestione del patrimonio degli Enti Pubblici, coordinatore scientifico dell'area fiscale di Publika Servizi Srl.</p> <p>Marco Allegretti – Dottore Commercialista e Revisore Contabile, già dirigente di Area Servizi Finanziari di ente locale. Docente e consulente in materia di contabilità degli Enti Locali, collabora con il Quotidiano degli Enti Locali del Sole 24 Ore e con le riviste editate da Publika.</p>		
Destinatari	Amministratori (Sindaci, Assessori e Consiglieri), Direttori Generali, Segretari Comunali, Responsabili e funzionari Risorse Umane, Responsabili dei Servizi Finanziari, Funzionari dei Servizi Finanziari, Revisori Contabili.		
Attestati	Sarà rilasciato attestato di partecipazione.		
Materiale	Le dispense con il materiale didattico saranno consegnate in formato cartaceo all'inizio del corso.		
Iscrizioni	È necessaria l'iscrizione almeno 3 giorni prima della data del corso inviando il modulo allegato:		
	 via fax al numero 0376 1760102	 via email a corsi@publika.it	
Orario	Dalle 9:00 alle 12:00. Coffee break ore 11:00.		

* Sede Da confermare

PROGRAMMA

LA GESTIONE PREVIDENZIALE E FISCALE NELLA BUSTA PAGA

- Definizione di reddito di lavoro dipendente
- Le esclusioni dal reddito imponibile
- L'applicazione delle ritenute
- Le principali detrazioni fiscali
- Gli scaglioni IRPEF
- Il conguaglio annuale
- La deducibilità dei contributi INAIL ai fini del calcolo dell'IRAP con il sistema retributivo

LA GESTIONE FISCALE DEI LAVORATORI AUTONOMI E DEI CONTRIBUTI AD IMPRESE

- Le ritenute sui redditi di lavoro autonomo

- La ritenuta sui contributi erogati ad imprese
- Lo split payment e le modalità di versamento dell'IVA nell'esercizio dell'attività commerciale

Coffee-break

I RISVOLTI CONTABILI NELLA GESTIONE DI DIPENDENTI E AUTONOMI

- L'iscrizione in bilancio dell'IVA fra split payment e reverse charge
- La corretta utilizzazione delle partite di giro per le ritenute operate
- La contabilizzazione della spesa di personale

COSTI – CORSO GRATUITO

Il corso è completamente gratuito. I posti sono limitati. Si consiglia di richiedere l'iscrizione prima possibile.

La partecipazione è riservata solo al personale di enti della Pubblica Amministrazione.

Sarà accettata l'iscrizione per un massimo di 2 persone per ogni ente.

È necessaria l'iscrizione almeno 3 giorni prima del corso inviando il seguente modulo

L'ENTE LOCALE COME SOSTITUTO D'IMPOSTA

ISCRIZIONE

MODULO DA INVIARE VIA FAX ALLO 0376 1760102 OPPURE VIA EMAIL A CORSI@PUBLIKA.IT

ENTE	P. IVA	COD. FISC.
INDIRIZZO (Via, CAP, Città, Prov.)		

DATE E SEDI	<input type="checkbox"/>	22/10/2018	MANTOVA	Hotel La Favorita – Via Cognetti De Martiis 1, 46100 Mantova
	<input type="checkbox"/>	25/10/2018	COLLECCHIO (PR)	Sede Parco del Taro – Strada Giarola 11, 43044 Collecchio (PR)
	<input type="checkbox"/>	29/10/2018	CASTELVERDE (CR)	Biblioteca Comunale di Castelveverde – Via Ferrari 15, 26022 Castelveverde (CR)
	<input type="checkbox"/>	05/11/2018	VILLA D'ALMÈ (BG)	Sede Municipale – Via Milesi 16, 24018 Villa d'Almè (BG)
	<input type="checkbox"/>	06/11/2018	GRISIGNANO (VI)	Magnolia Hotel – Via Mazzini 1, 36040 Grisignano Di Zocco - Vi
	<input type="checkbox"/>	09/11/2018	DESENZANO DEL GARDA (BS)*	Palazzo Todeschini - via Porto Vecchio 36, 25015 Desenzano del Garda (BS)

PARTECIPANTI	COGNOME	NOME	RUOLO	E-MAIL

L'iscrizione al corso comporta l'accettazione delle modalità di trattamento dati descritte nell'informativa privacy visibile on line
In assenza del consenso all'iscrizione alla newsletter delle iniziative promozionali di Publika i dati del cliente saranno utilizzati solo per l'erogazione del servizio richiesto e relativi adempimenti amministrativi. Per ulteriori dettagli si rimanda all'informativa privacy di Publika
Clicca qui per accedere all'informativa privacy Publika

TIMBRO FIRMA DEL RESPONSABILE

*Sede Da confermare

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

BDAP-MOP: SCADE IL 31 OTTOBRE IL TERMINE PER IL MONITORAGGIO DEGLI INVESTIMENTI REALIZZATI SU SPAZI FINANZIARI 2018

di Marco Terzi

Il prossimo **31 ottobre 2018** scade il termine per il monitoraggio degli interventi di spesa realizzati grazie agli spazi finanziari ottenuti nell'anno 2018 da parte degli enti locali, in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà previsti dal DPCM n. 21 del 21/02/2017. Come noto il monitoraggio avviene tramite il portale BDAP-MOP ai sensi del d.lgs. n. 229/2011. A prevederlo è l'allegato n. 3 alla circolare del MEF n. 5 del 20 febbraio scorso. A ricordare agli enti interessati questo importante appuntamento ha provveduto il MEF con apposita comunicazione inviata nello scorso mese di settembre a mezzo e-mail ai rispettivi responsabili per l'inserimento dati in BDAP-MOP. Dopo un breve inquadramento normativo, in questo approfondimento vedremo nel dettaglio i contenuti dell'adempimento, le conseguenze in caso di mancato o tardivo invio dei dati richiesti, nonché, da ultimo, le modalità operative per assolvere all'obbligo di legge. Faremo anche talune considerazioni sulla recente circolare del MEF n. 25 del 3 ottobre scorso che, nello sbloccare l'utilizzo degli avanzi di amministrazione per le sole spese di investimento, ha tuttavia aperto una serie di dubbi per gli operatori dei servizi finanziari e dei servizi tecnici degli enti locali.

1. La BDAP: un breve inquadramento normativo.

La Banca dati delle amministrazioni pubbliche – BDAP nasce nel 2010 quale contenitore di informazioni fornite dalle singole amministrazioni pubbliche, al fine di assicurare agli enti preposti un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica. Essa si pone l'obiettivo ambizioso di operare quale strumento unico ed omogeneo per la rilevazione, la misurazione e l'analisi dei fenomeni della finanza pubblica, a supporto di decisioni strategiche, nonché quello di divenire un efficace strumento di conoscenza e di trasparenza delle grandezze della finanza pubblica, favorendo anche il confronto tra amministrazioni ed enti della stessa natura. Con il D.lgs. 229 del 29/12/2011, adottato in attuazione della delega contenuta all'art. 30, commi 8 e 9, lett. e), f) e g) della legge 196/2009, il suo raggio d'azione è stato esteso al monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche e alla verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti. Il monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) è stato avviato nell'ottobre 2014; le informazioni di carattere finanziario, fisico e procedurale raccolte

e rese disponibili mirano a far comprendere l'avanzamento delle opere pubbliche in tutti i loro aspetti, fornendo un punto di vista completo del percorso di realizzazione degli investimenti pubblici.

2. Il monitoraggio degli spazi finanziari: inquadramento normativo.

L'obbligo di monitorare l'utilizzo degli spazi finanziari ottenuti è previsto dall'art. 1, comma 508 della legge n. 232 del 11/12/2016. Esso infatti stabilisce che *"Qualora l'ente territoriale beneficiario di spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui all'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, non effettui la trasmissione delle informazioni richieste dal medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, non può procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, fino a quando non abbia adempiuto"*. Quali sono gli spazi finanziari acquisiti per i quali sussiste l'obbligo di monitoraggio, in scadenza a fine ottobre? Si tratta degli spazi acquisiti mediante le intese regionali, ovvero mediante i patti di solidarietà nazionale, siano essi 'orizzontali' o 'verticali,' finalizzati a spese di investimento realizzate attraverso il ricorso ad indebitamento o utilizzo dei risultati di amministrazione degli esercizi precedenti. A tal riguardo, ricordiamo che un investimento finanziato da avanzo derivante da mutui contratti in anni precedenti è da considerarsi investimento finanziato comunque da operazione di indebitamento. Ai fini dell'obbligo di monitoraggio in BDAP-MOP non rileva pertanto il soggetto che ha attribuito gli spazi finanziari (Stato o Regione), né la tipologia di intesa da cui questi scaturiscono. Rileva invece la fonte di finanziamento della spesa di investimento che si intende realizzare con gli spazi acquisiti. La *ratio* della norma è proprio quella di favorire lo sblocco degli investimenti finanziati da avanzo di amministrazione o da capitale di debito (mutui e BOC), in quanto penalizzati dal saldo di finanza pubblica dei singoli enti locali, di cui all'art. 9, comma 1 della L.243/2012. Tali fonti di finanziamento, infatti, non sono rilevanti ai fini del raggiungimento del saldo obiettivo; viceversa lo sono le spese di investimento da esse finanziati. Tuttavia in questo quadro normativo si è inserita in maniera dirimpante la recente circolare del MEF n. 25 del 03/10/2018 a firma del ragioniere dello Stato, che ha modificato la precedente circolare n. 5 del 20/02/2018 in materia di utilizzo degli avanzi di amministrazione per spese di investimento da parte degli enti locali per il solo anno 2018. Alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 247 del 2017, in base alla quale l'avanzo di amministrazione e il Fondo pluriennale vincolato non possono essere limitati nel loro utilizzo, essa afferma che *"ai fini della determinazione del saldo di finanza pubblica per l'anno 2018, di cui al paragrafo B.1 della circolare MEF n. 5/2018, gli enti considerano tra le entrate finali anche l'avanzo di amministrazione per investimenti applicato al bilancio di previsione del medesimo esercizio"*. In sostanza, per il solo 2018 precisa la circolare, l'avanzo di amministrazione destinato a spese di investimento diventa a tutti gli effetti entrata utile ai fini del perseguimento del saldo obiettivo. Il giudizio sull'apertura fatta dal MEF con questa circolare può essere solo ampiamente positivo; tuttavia essa apre una serie di dubbi e quesiti. In particolare: che fine fanno gli spazi finanziari acquisiti nel corso dell'anno con lo scopo di poter spendere gli avanzi di amministrazione che, in mancanza, risultavano essere inutilizzabili? E ancora: che ne sarà del quadro sanzionatorio previsto dal Legislatore per mancato o parziale utilizzo degli spazi finanziari acquisiti? Lo sblocco riguarda anche l'avanzo derivante da mutui e BOC contratti in passato dall'ente? Sono domande che potranno trovare risposte solo nelle prossime settimane, con tutta probabilità, auspichiamo, nella legge di bilancio per il 2019. All'ultima domanda il MEF ha invece già risposto negativamente, a fronte di specifico quesito rivolto da un comune a pareggio.rgs@mef.gov.it, precisando che *"(...) quanto disposto dalla Circolare MEF n. 25 del 3 Ottobre 2018 non riguarda l'avanzo di amministrazione derivante da mutui contratti in anni precedenti"*. Quest'ultimo, pertanto, continua a gravare sul saldo obiettivo dell'ente. Ad oggi resta l'obbligo di effettuare il monitoraggio dell'utilizzo degli spazi finanziari acquisiti secondo la normativa vigente. Da ultimo sottolineiamo come lo sblocco riguardi l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per le sole spese di investimento. Nulla è cambiato rispetto a prima

per la sua applicazione alla parte corrente del bilancio. Per queste spese esso continua ad essere entrata non utile ai fini del raggiungimento del saldo obiettivo. Allo stesso modo non è previsto nessuno sblocco per le entrate derivanti da indebitamento (mutui e BOC), per le quali il quadro normativo resta invariato rispetto al passato.

3. Utilizzo degli spazi finanziari acquisiti e loro monitoraggio. Sanzioni.

Il mancato invio del monitoraggio comporta è sanzionato con il divieto di assunzione di personale a tempo indeterminato, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. Come previsto anche per altri adempimenti contabili a carico degli enti locali, la sanzione viene meno nel momento in cui l'ente adempie all'obbligo di legge. E' pertanto evidente che un ente che non intenda procedere ad assunzioni a tempo indeterminato né a stabilizzazioni, di fatto non incorre in alcuna sanzione. Così come per gli enti che devono procedere, ad esempio, ad assunzioni a tempo determinato o fare ricorso a lavoro somministrato. Il Legislatore ha previsto specifiche sanzioni anche per le ipotesi di mancato o parziale utilizzo degli spazi finanziari acquisiti. In particolare, all'art. 1, comma 507 della L. 232/2016, nel testo vigente, prevede che: "L'ente territoriale attesta l'utilizzo degli spazi finanziari concessi in attuazione delle intese e dei patti di solidarietà previsti dall'articolo 10 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, con l'invio della certificazione di verifica del rispetto dell'obiettivo di saldo (...). L'ente territoriale non può beneficiare di spazi finanziari di competenza dell'esercizio finanziario successivo a quello dell'invio della certificazione di cui al periodo precedente qualora gli spazi finanziari concessi siano stati utilizzati per una quota inferiore al 90 per cento". Pertanto: se, ad esempio, l'ente ha beneficiato di spazi finanziari per € 100.000,00 nel 2018, dovrà utilizzarne almeno € 90.000,00 nel medesimo anno. Qualora ne utilizzi meno (ipotizziamo € 85.000,00), esso non potrà beneficiare di ulteriori spazi nel 2020, essendo questo l'esercizio successivo a quello di invio (2019) della certificazione relativa al 2018. Siamo pertanto in presenza di una sanzione con effetti differiti al secondo esercizio successivo a quello in cui si è verificato il mancato o parziale utilizzo degli spazi acquisiti. L'ente potrà invece accedere a nuovi spazi finanziari nel corso del 2019. La sanzione si applica a tutte le tipologie di spazi finanziari inutilizzati in tutto o solo in misura inferiore al 90% e si applica a qualsiasi richiesta di ulteriori spazi.

4. La compilazione del monitoraggio sul portale della BDAP.

Il portale BDAP-MOP è attivo per il monitoraggio a partire dallo scorso 1° ottobre. Le informazioni relative alle opere pubbliche che hanno beneficiato degli spazi finanziari 2018 devono essere trasmesse impostando il campo "tipo finanziamento/spazi finanziari" accedendo dalla sezione 'Anagrafica', così come precisato dalla FAQ n. 111 pubblicata dal MEF sul proprio sito nello scorso mese di settembre. In particolare sarà necessario trasmettere tutte le informazioni relative all'opera avendo cura di compilare correttamente:

1. il campo "tipo finanziamento/spazi finanziari" della Sezione Anagrafica con una tra le seguenti voci:
 - a) "Intese regionali 2018 - Avanzo" (per chi invia tramite Batch Mop: 82)
 - b) "Intese regionali 2018 - Debito" (per chi invia tramite Batch Mop: 83)
 - c) "Patto nazionale 2018 - Avanzo" (per chi invia tramite Batch Mop: 84)
 - d) "Patto nazionale 2018 - Debito" (per chi invia tramite Batch Mop: 85)

2. la scheda 'Piano dei costi' del 2018 e/o degli anni successivi nella Sezione Finanziaria.

Il monitoraggio delle opere è integrato con il monitoraggio del saldo di finanza pubblica al 30 giugno 2018, la cui scadenza, come noto, era fissata al 10 settembre scorso. In particolare la FAQ, con alcuni esempi, precisa che:

3. Gli enti che dichiarano di non aver utilizzato gli spazi finanziari sono esclusi dal monitoraggio e non devono avere indicato nessun importo su MONIT/18 - Sezione 2, con conseguente valorizzazione automatica da parte del sistema di una o più delle seguenti voci: 1D), 2D), 3D). Queste sono relative rispettivamente agli spazi finanziari acquisiti nel 2018 e non utilizzati per investimenti di cui ai commi 485 e seguenti della legge 232/2016, di cui all'art. 2 del DPCM n. 21/2017 e di cui all'art. 4 del medesimo DPCM.
4. Gli enti che dichiarano di aver utilizzato interamente gli spazi per investimenti diversi da opere pubbliche sono esclusi dal monitoraggio e devono avere indicato gli importi su MONIT/18 Sezione 2 in una o più delle seguenti voci di dettaglio: 1C), 2C), 3C). Trattasi delle tipologie di spese di investimento che non sono oggetto di monitoraggio a mezzo BDAP, assunte a valere sugli spazi acquisiti nell'ambito del patto di solidarietà nazionale verticale ovvero di intese regionali ai sensi dell'art. 2 e 4 del suddetto DPCM.
5. Gli enti che invece dichiarano di aver utilizzato gli spazi per opere pubbliche devono:
 - inserire le informazioni in BDAP-MOP (tipo finanziamento/spazi finanziari e relativi piani dei costi) per ogni CUP interessato;
 - avere indicato gli importi su MONIT/18 Sezione 2 in una o più delle seguenti voci di dettaglio: 1A), 1B), 2A), 2B), 3A), 3B).
 - I campi 'xB' solo nel caso di spazi relativi ad *Avanzo*.
6. Gli enti che dichiarano di aver utilizzato gli spazi in parte per investimenti diversi da opere pubbliche e in parte per opere pubbliche devono:
 - per gli investimenti diversi da opere pubbliche seguire quanto indicato all'esempio n.2
 - per le opere pubbliche seguire quanto indicato all'esempio n.3.
7. Gli enti che dichiarano di aver utilizzato solo parzialmente gli spazi finanziari ottenuti devono:
 - indicare l'importo non utilizzato seguendo quanto indicato all'esempio n.1
 - per la parte di importo utilizzato seguire quanto indicato all'esempio n.2 o all'esempio n.3 o all'esempio n.4 in base alla specifica situazione dell'ente.

La FAQ prosegue con alcuni casi specifici di opere realizzate avvalendosi degli spazi finanziari nell'anno 2018:

1. Le opere di edilizia scolastica che hanno beneficiato degli spazi, se già identificate e trasmesse alla BDAP, presentano il campo "tipo finanziamento/spazi finanziari" valorizzato automaticamente; altrimenti vanno valorizzate come indicato sopra al punto 1; vanno altresì inseriti i dati relativi alla scheda piano dei costi (indicato sopra al punto 2).

2. Le opere finanziate contestualmente da avanzo di amministrazione e da ricorso all'indebitamento devono avere indicata la voce corrispondente alla tipologia di importo maggiore e nel caso di pari importi, la voce di avanzo.
3. Se l'opera non appare sul MOP perché cofinanziata dalle politiche di coesione e quindi trasmessa a BDAP tramite la Banca Dati Unitaria (BDU), non va conteggiata tra le opere da valorizzare in BDAP-MOP né rientrerà nei controlli di coerenza dati tra BDAP e MONIT/18. In questo caso la si dovrà gestire come investimento diverso da opere pubbliche e quindi valorizzare in MONIT/18 nella sezione 2 i campi 1C) o 2C) o 3C) in base agli spazi finanziari dell'ente (indicato sopra all'esempio n.2).
4. Per le opere a valere sugli spazi finanziari 2018, assegnati ad un comune, ma realizzate dall'Unione di comuni di appartenenza, che agisce quale ente delegato:
 - i CUP devono essere richiesti dall'Unione di comuni, che così ne risulta titolare sul sistema CUP;
 - l'Unione di comuni deve trasmettere alla BDAP tutte le informazioni sui CUP indicando per la Sezione Anagrafica:
 - ✓ le voci come sopra indicato nel campo "tipo finanziamento/spazi finanziari";
 - ✓ il nominativo del comune beneficiario dello spazio finanziario e delegante (nome e codice fiscale) impostando la voce "Destinatario del finanziamento del progetto" (per chi invia tramite Batch Mop: codice 3) nel campo "Ruolo rivestito dal soggetto".

La FAQ termina precisando che a partire dal mese di marzo 2019 sarà possibile verificare i dati trasmessi tramite apposito *report* reso disponibile sul portale BDAP al percorso "*Controllo e Consolidamento dei Conti Pubblici>Consolidamento dei Conti>2.1.1 Analisi Consolidamento Operazioni delle Amministrazioni Pubbliche*". La correttezza delle informazioni trasmesse sarà verificata tramite il controllo di coerenza tra l'ammontare degli spazi finanziari acquisiti e il piano dei costi sostenuti e/o da sostenere per le opere sottostanti gli spazi stessi. Il controllo di coerenza verificherà che:

- l'importo realizzato nel 2018 sul piano dei costi in BDAP sia maggiore o uguale al valore degli impegni assunti a valere sugli spazi esigibili nel 2018 indicato su MONIT/18;
- l'importo da realizzare negli anni successivi al 2018 sul piano dei costi in BDAP sia maggiore o uguale al valore del Fondo Pluriennale Vincolato indicato su MONIT/18 per gli impegni esigibili negli anni successivi al 2018.

In conclusione riteniamo che l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione a seguito dello sblocco disposto dalla circolare MEF n. 25/2018 per spese di investimento, ulteriore a quello che ha già beneficiato di spazi finanziari, non dovrebbe essere soggetto ad obblighi di rendicontazione né al monitoraggio con la BDAP-MOP. Non a caso la RGS ha precisato che lo sblocco riguarda solo gli avanzi da utilizzare per investimenti aggiuntivi rispetto a quelli effettuati a valere sugli spazi finanziari acquisiti nel 2018 grazie ai patti di solidarietà nazionali e alle intese regionali. Tali ulteriori utilizzi dovranno essere indicati alla nuova voce AA) che verrà inserita nel prospetto MONIT/18 in sede di monitoraggio al 31 dicembre 2018. Viceversa, l'avanzo applicato a valere sugli spazi finanziari acquisiti trova già evidenza nella voce G) 'Spazi finanziari acquisiti' della Sezione 1 del medesimo prospetto MONIT/18, come maggiore capacità di spesa acquisita e non dovrà essere indicato nella nuova voce AA).

QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 08/10/2018

Sblocco avanzo su Pareggio

Domanda

A seguito dell'emanazione della circolare della RGS che svincola l'utilizzo dell'avanzo ai fini del Pareggio di Bilancio, mi sorgono diversi dubbi rispetto alle specificità del mio ente:

- 1) viene citato l'"avanzo per investimenti", è da intendersi il solo avanzo destinato?
- 2) Se no, si libera anche l'Avanzo vincolato che avevo applicato a suo tempo al bilancio di previsione o solo quello che applicherò d'ora in avanti?
- 3) Si libera anche l'avanzo accantonato con cui avevo finanziato i rinnovi contrattuali?
- 4) Posso finanziare ora con Avanzo che non avevo applicato prima un trasferimento in conto capitale all'Unione per la realizzazione di un'opera pubblica o lo sblocco vale solo per gli investimenti che realizza direttamente l'Ente?
- 5) Avevo chiesto spazi nazionali verticali e orizzontali, che fine fanno queste risorse?
- 6) Sono alle prese anche con la predisposizione delle bozze di Bilancio di Previsione 2019/2021, posso già considerare valido lo sblocco anche per il prossimo triennio?

Risposta

a cura di Marco Allegretti

Il lettore fa riferimento alla Circolare n. 25 emanata il 03 ottobre scorso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato di modifica della Circolare n. 5 del 20/02/2018. In tale circolare, a seguito delle note sentenze della Corte Costituzionale n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018, viene modificato l'orientamento circa la possibilità di utilizzo dell'Avanzo di Amministrazione come entrata utile per la determinazione del Saldo Rilevante per il rispetto dei vincoli sul Pareggio di Bilancio. La formulazione della stessa nello specifico prevede:

...le città metropolitane, le provincie e i comuni, nell'anno 2018, possono utilizzare il risultato di amministrazione per investimenti, nel rispetto delle sole disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2018, n. 118.

Conseguentemente ai fini della determinazione del saldo di finanza pubblica per l'anno 2018, ..., gli enti considerano tra le entrate finali anche l'avanzo di amministrazione per investimenti applicato al bilancio di previsione del medesimo esercizio.

La scorsa previsione ha lasciato diversi dubbi agli enti coinvolti, come quelli del lettore che ha posto il quesito. Maggiori precisazioni sono arrivate da una mail inviata successivamente dalla stessa RGS agli Enti.

Dalla lettura combinata di Circolare e successiva mail a chiarimento è possibile giungere alle seguenti risposte:

- 1) Per "Avanzo per investimenti" è da intendersi qualsiasi tipologia di quota di avanzo di amministrazione (ovvero sia quote vincolate, che destinate, che libere) purché impiegate per il finanziamento di spesa di investimento. Ovviamente, al fine di averne un beneficio, deve risultare poi possibile almeno prenotare gli FPV di spesa correlati all'opera finanziata secondo le indicazioni del Principio Contabile Applicato 4/2 (che ad oggi – visto il mancato inserimento di novità sul tema nel nono decreto di modifica dei

principi da poco emanato – prevede ancora solo due casistiche: procedura di affidamento formalmente indetta; impegno di una delle spese del quadro dell'opera ad esclusione della progettazione).

- 2) Si libera tutto l'avanzo applicato al bilancio di previsione sia in fase di sua approvazione, sia applicato o da applicare con successiva variazione di bilancio. Fa eccezione solo l'Avanzo applicato a finanziamento di spese per cui si era ottenuto lo sblocco per i patti verticali e orizzontali di cui diremo poi.
- 3) L'avanzo accantonato con cui si erano finanziati i rinnovi contrattuali **non** viene liberato da questo intervento in quanto non finanzia spesa in conto capitale. Allo stesso modo **non** viene liberata alcun'altra quota di avanzo libero, vincolato o accantonato applicato a finanziamento di voci di spesa corrente (come ad esempio l'avanzo libero applicato a copertura dei un disequilibrio dichiarato ai sensi dell'art. 193 del TUEL).
- 4) E' possibile finanziare con Avanzo anche un trasferimento in conto capitale all'Unione di comuni a cui si partecipa per la realizzazione di un'opera pubblica, la mail a chiarimento ha infatti indicato che possono essere finanziati investimenti "*sia diretti che indiretti*"; possono essere dati anche trasferimenti a privati, purché siano trasferimenti in conto capitale.
- 5) Le risorse derivanti dai cosiddetti patti di solidarietà nazionali o regionali, siano essi spazi verticali o orizzontali, finanziate da Avanzo fanno eccezione rispetto al trattamento sopra descritto. Per queste la mail inviata a chiarimento prevede che: *deve trattarsi di utilizzo di avanzo aggiuntivo rispetto a quello già utilizzato o da utilizzare a seguito di eventuale acquisizione di spazi finanziari per investimenti finanziati da avanzo, attraverso la partecipazione nel 2018 ai patti di solidarietà nazionali e alle intese regionali.*
La formulazione non è delle più chiare, tuttavia leggendo anche il proseguito della mail è da intendersi che gli enti – non avendo mai avuto vincolo sull'utilizzo di tali avanzi – dovranno continuare a gestire la voce non includendo tale avanzo fra le entrate finali (non dovranno riportarlo nella costituenda voce AA del prospetto di monitoraggio), ma continueranno ad avere come obiettivo il saldo negativo rivisto sulla base degli spazi ricevuti dai patti di solidarietà (compileranno la sezione 2 del modello di monitoraggio come in passato).
E' ovvio pertanto che chi ha chiesto spazi orizzontali è (almeno allo stato attuale) fortemente penalizzato dal fatto che l'avanzo sarebbe ora comunque sbloccato, ma – non avendo eliminato il meccanismo – sarà chiamato comunque nel prossimo biennio a restituire gli spazi.
- 6) La circolare e la mail parlano esclusivamente del *saldo di finanza pubblica per l'anno 2018*. Ovvio che se la modifica è determinata dalle citate sentenze non possa avere portata solo per l'anno 2018, ma sia possibile estenderla anche agli anni successivi. In ogni caso si suggerisce di attendere le previsioni apportate dalla legge di bilancio 2019, che – con buona probabilità – interverranno ulteriormente sulla questione (speriamo sbloccando anche l'avanzo applicato a finanziamento delle spesa corrente, cosa che avviene spesso non per necessità ma in quanto previsto dai principi contabili).

Quesito del 15/10/2018

SIOPE Unioni

Domanda

Sono il responsabile del settore finanziario di una piccola unione di tre comuni. L'avvio del sistema SIOPE+ e l'introduzione dell'OPI sono previsti anche per le unioni di comuni? E se sì, a partire da quando? Con quali modalità?

Risposta

a cura di Marco Terzi

Il quesito trova risposta nel decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 121778 del 30/05/2018 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12/06/2018 (reperibile qui: <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2018/06/12/18A04027/sg>). All'art.1 del decreto si prevede infatti l'estensione del SIOPE+ a partire dal prossimo 1° gennaio 2019 per i tutti gli enti già soggetti alla rilevazione SIOPE; è inoltre previsto un ambiente di collaudo che sarà disponibile a partire dal 1° novembre 2018. L'estensione del SIOPE+ è prevista, secondo tale calendario, per le Unioni di comuni, le Comunità montane e quelle isolate, gli altri enti locali indicati all'art. 2 del TUEL, le Camere di commercio, nonché per altre tipologie di organismi puntualmente elencati all'art. 1 del decreto stesso. Viene poi precisato che dal 2019 i tesoriери ed i cassieri di questi enti non potranno più accettare disposizioni di pagamento trasmesse con modalità differenti da quelle previste dal SIOPE+. Il successivo articolo 2 disciplina il trattamento dei pagamenti non andati a buon fine. Per questi si rammenta la necessità di applicare la procedura prevista dall'esempio n. 11 dell'allegato 4/2 al DLgs. 118/2011. Come noto esso prevede che, a fronte di un pagamento non eseguito, l'ente accerti un'entrata di importo pari alla carta contabile generata dal tesoriere tra le partite di giro, impegni una nuova spesa tra le partite di giro, di importo pari a detto accertamento di entrata; riclassifichi l'ordinativo di pagamento non andato a buon fine tra le partite di giro, a valere sul suddetto impegno; regolarizzi la carta contabile di entrata riguardante il riversamento all'ente della somma relativa all'ordinativo non eseguito, con imputazione sull'accertamento effettuato in partita di giro. Infine l'ente emetterà un nuovo ordinativo di pagamento sull'impegno a cui era inizialmente riferito l'ordinativo di pagamento iniziale.

Come già stabilito per gli altri enti locali (Regioni, Province e Comuni) che hanno introdotto a regime il SIOPE+ nel corso del 2018, il comma 6 dell'art.1 del decreto prevede che venga meno l'obbligo di comunicare mensilmente alla Piattaforma di Certificazione dei Crediti (PCC), mediante l'invio del Modello 003, le informazioni riguardanti i pagamenti delle fatture, come previsto dall'articolo 7-bis, comma 5 del D.L. 35/2013. La PCC infatti registrerà in automatico il pagamento della fattura a fronte dell'ordinativo ricevuto dall'Ente con aggiornamento giornaliero. Nel caso in cui, successivamente all'acquisizione da parte della PCC, il Tesoriere dovesse trasmettere un esito negativo (ovvero: una mancata esecuzione dell'ordinativo), questo darà luogo ad uno storno in automatico, di norma entro il giorno successivo. Sempre a partire dal 2019, l'art.3 del decreto prevede la facoltà per gli enti di cui all'art.1 di aderire al servizio OPI gratuito reso disponibile dal Ministero dell'economia e delle finanze. La relativa richiesta va inviata a mezzo e-mail all'indirizzo: servizi.opi.rgs@mef.gov.it entro il termine del 31 ottobre 2018. Il servizio offerto riguarda: a) la produzione degli Ordinativi informatici di incasso e pagamento (OPI) secondo lo standard emanato da AGID; b) la loro trasmissione all'infrastruttura della banca dati SIOPE gestita da Banca d'Italia secondo le regole tecniche stabilite dal MEF. Infine, l'art.5 ricorda che i dati SIOPE sono liberamente accessibili secondo le modalità previste dal DLgs. 33/2013 (c.d. F.O.I.A.) e dal DM 196/2009; le informazioni relative al pagamento di fatture o

richieste equivalenti, per forniture di beni e servizi, sono disponibili sulla piattaforma elettronica dei crediti (PCC) predisposta dal MEF ai sensi del D.L. 35/2013.

Al di là delle prevedibili difficoltà iniziali, il SIOPE+ può e deve diventare una valida opportunità da cogliere, che si inserisce con forza nel mai semplice, ma ormai inevitabile cammino verso una reale digitalizzazione e dematerializzazione della Pubblica Amministrazione.

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

IL RESPONSABILE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA: UNA FIGURA COMPLESSA

di Raffaella Sacchi

Negli enti locali, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (di seguito RPCT) è individuato, di norma, nel segretario comunale, salvo diversa e motivata determinazione. Ciò significa che, in presenza di determinate circostanze, adeguatamente motivate, l'incarico di RPCT può essere assunto da un funzionario, purché abbia qualifica dirigenziale o svolga funzioni di natura dirigenziale.

La Funzione pubblica e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC) hanno precisato, con determinazione n. 12/2015, che deve trattarsi di un dirigente¹ in posizione di stabilità, per evitare che il ruolo possa essere compromesso dalla precarietà.

È da escludere, inoltre, la nomina di dirigenti di diretta collaborazione politica (*ex art. 90 TUEL 267/2000*), per via del vincolo fiduciario, così come l'affidamento a soggetti esterni all'amministrazione (ad es. con incarico di studio/consulenza).

Il decreto legislativo 97/2016 ha, inoltre, stabilito che la carica di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e la carica di Responsabile della Trasparenza dovranno essere assunte da un unico soggetto, salvo in particolari casi eccezionali (organizzazioni complesse ed estese sul territorio), che richiederanno provvedimenti di nomina adeguatamente motivati. Solo in tali casi particolari, potranno essere individuati dei referenti per la prevenzione della corruzione che opereranno nelle strutture complesse su richiesta del Responsabile, il quale resta il principale riferimento dell'intero sistema di prevenzione, con annesse responsabilità.

Appare ovvio che la scelta del RPCT deve ricadere su un dirigente che non sia stato destinatario di provvedimenti giudiziari di condanna, né di provvedimenti disciplinari e che abbia dato dimostrazione nel tempo di comportamento integerrimo e di integrità.

La designazione della figura del RPCT, nei comuni, deve avvenire con un decreto di nomina a cura del Sindaco, quale organo di indirizzo politico-amministrativo, a meno che l'ente, nell'esercizio della propria autonomia organizzativa, abbia attribuito tale funzione alla giunta o al consiglio.

Il nominativo dovrà successivamente essere comunicato all'ANAC, esclusivamente con il **modulo** disponibile sul sito dell'Autorità (sezione Servizi/Servizi online), compilato digitalmente in ogni suo campo e inviato alla casella mail anticorruzione@anticorruzione.it².

¹ il testo precedente al d.lgs. 97/2016 prevedeva: dirigenti amministrativi di ruolo, di prima fascia in servizio;

² Sul punto vedere: Comunicato del Presidente ANAC del 18 febbraio 2015;

Inoltre, le amministrazioni, compatibilmente con la clausola di invarianza finanziaria prevista dall'articolo 2, della legge 190/2012 e tenendo conto della consistenza demografica delle stesse, devono assicurare al RPCT un adeguato supporto umano, strumentale e finanziario in considerazione della delicatezza delle funzioni svolte.

E' auspicabile, quindi, che il RPCT venga dotato di una struttura organizzativa di supporto adeguata. Gli eventuali referenti del Responsabile, dovranno essere indicati nel PTPC.

Con tale procedura e modalità di nomina, si evidenzia l'obiettivo finale del Legislatore nazionale che risulta essere quello di concentrare in un unico soggetto i compiti e le responsabilità per il funzionamento dell'intero sistema di prevenzione.

È, quindi, da escludere, in assoluto, la possibilità di nominare più responsabili nell'ambito della stessa amministrazione. Tale divieto intende scongiurare una frammentazione delle funzioni del RPCT o diluizioni delle sue responsabilità, che si rifletterebbero in disfunzioni nell'attuazione delle misure di prevenzione stabilite nel Piano triennale.

1. I compiti del RPCT e le sue responsabilità

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza è il garante della politica di prevenzione della corruzione.

Avendo ben chiaro tale obiettivo, le sue funzioni in particolare riguardano:

- l'elaborazione e la proposta di Piano della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza che sarà poi adottato dall'organo d'indirizzo politico, entro il 31 gennaio di ogni anno;
- la definizione delle procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti (Piano per la formazione) destinati ad operare in settori significativamente esposti alla corruzione e proporre adeguati percorsi formativi sui temi dell'etica pubblica e della legalità;
- la verifica dell'efficace attuazione del Piano e la sua idoneità nel tempo, avendo cura di proporre modifiche qualora intervengano mutamenti nell'organizzazione o nell'attività dell'amministrazione;
- la redazione e pubblicazione della Relazione - sulla base del modulo *standard* pubblicato da ANAC per tempo - che evidenzia i risultati dell'attività svolta in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, entro il 15 dicembre di ogni anno, avendo cura di trasmetterla all'organo di indirizzo politico dell'amministrazione (Sindaco) ed all'OIV / Nucleo di Valutazione;
- la verifica – assieme ai dirigenti di riferimento / P.O. incaricate di funzioni dirigenziali - sull'effettiva rotazione degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività a più alto rischio corruttivo;
- lo svolgimento dei nuovi compiti riferibili all'applicazione del FOIA (Accesso civico generalizzato³), tra cui la richiesta agli uffici di informazioni sull'esito delle istanze pervenute e la funzione di riesame delle istanze;
- lo sviluppo di una sinergia tra gli obiettivi di performance organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione, in costante collaborazione con l'OIV / Nucleo di Valutazione.

A fronte di tali rilevanti compiti, il RPCT è gravato di altrettante notevoli responsabilità di specie:

- a) responsabilità dirigenziale riferibile al caso di mancata predisposizione del Piano anticorruzione e di mancata adozione delle misure per la selezione e formazione dei prestatori di lavoro;
- b) responsabilità dirigenziale personale, anche sul piano disciplinare (non inferiore alla sospensione dal servizio con privazione della retribuzione da uno a sei mesi), per danno erariale e all'immagine istituzionale, in caso di condanna passata in giudicato per un reato di corruzione, salvo che il RPCT provi di aver predisposto, prima della

³ si veda articoli 5, commi 2 e 7 e 5-bis, del d.lgs. 33/2013;

- commissione del fatto, il Piano anticorruzione ed averne osservato le prescrizioni, oltre ad aver vigilato sul suo funzionamento e sulla sua osservanza⁴;
- c) ulteriore responsabilità dirigenziale in caso di ripetute violazioni del Piano o in presenza di omesso controllo, che si affianca naturalmente a quella disciplinare dei dipendenti che violano le misure preventive individuate dal Piano stesso (comma 14 dell'articolo 1 della legge 190/2012);
 - d) responsabilità dirigenziale nel caso in cui - nello svolgimento della sua attività -rilevi fatti che presentino profili di illecito disciplinare, dovendone dare tempestiva informazione al dirigente preposto, allo stesso dipendente e all'Ufficio Procedimenti Disciplinari, al fine di avviare una tempestiva azione disciplinare;
 - e) responsabilità dirigenziale qualora il RPCT riscontri fatti suscettibili di dar luogo a responsabilità amministrativa, dovendo presentare tempestiva denuncia alla competente Procura della Corte dei Conti. Qualora invece riscontri che dai fatti siano evidenziabili notizie di reato, il RPCT deve presentare denuncia alla Procura della Repubblica e darne immediata informazione all'ANAC;
 - f) il RPCT può anche essere nominato «gestore» ai sensi del D.M. Interno 25 settembre 2015, recante *«Determinazione degli indicatori di anomalia al fine di agevolare l'individuazione di operazioni sospette di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo da parte degli uffici della pubblica amministrazione»* (articolo 6, commi 5 e 6).

Da quanto sopra, si desume, quindi, che il ruolo affidato al RPCT necessita dell'attivazione di una sinergia con i singoli responsabili degli uffici, ispirata alla trasparenza ed al principio di *accountability*. Tutte le unità organizzative dovranno fornire la loro collaborazione al RPCT ed è opportuno che tali relazioni siano adeguatamente dettagliate nell'ambito del PTPC, per garantirne efficacia ed ottimizzazione.

2. I conflitti di interesse, anche potenziali

Rispetto alle specifiche caratteristiche dell'attività di controllo in capo al RPCT ed alle particolari responsabilità appena elencate, il RPCT non può sicuramente:

- rivestire il ruolo di responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari. In questa circostanza, si configura infatti una situazione di potenziale conflitto di interessi, con la sola eccezione prevista per gli enti di piccole dimensioni (sotto i 15mila abitanti) dall'art. 1, comma 7, della legge n. 190/2012;
- sommare gli incarichi di RPCT a quello di responsabile/dirigente di quei settori tradizionalmente considerati più esposti al rischio corruzione (ad esempio: ufficio contratti, patrimonio).

A ciò si aggiungono le problematiche applicative nel caso in cui al Segretario Generale / Direttore Generale – già RPCT - vengano attribuite funzioni di direzione di altri uffici e, in particolare, dei servizi finanziari (nelle more dell'assunzione di responsabili / dirigenti).

I problemi maggiori si riscontrano riguardo alla necessità di dover distinguere il titolare della determinazione, dal titolare della espressione del parere contabile o dell'attestazione di copertura finanziaria, anche solo nella eventualità di una delicatissima ipotesi in cui il Segretario / RPCT debba esprimere attestazioni di copertura finanziaria o pareri contabili, su atti di proprio stesso personale interesse, quale dipendente. Oltre al fatto che lo stesso Segretario / RPCT ha sempre tra i propri compiti anche quello di assistenza giuridico-amministrativa agli organi dell'ente, in ordine alla conformità amministrativa alla legge, allo statuto ed ai regolamenti dell'ente.⁵

⁴ art. 1, comma 12, legge 6 novembre 2012, n. 190;

⁵ Si veda art. 97, comma 2, TUEL 18 agosto 2000, n. 267;

A tal proposito, si richiama l'articolo 6-*bis*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (rubricato conflitto di interessi), introdotto dall'art. 1, comma 41, della citata legge Severino, il quale stabilisce espressamente che il responsabile del procedimento e i titolari degli uffici competenti ad adottare i pareri, le valutazioni tecniche, gli atti endoprocedimentali e il provvedimento finale, devono astenersi in caso di conflitto di interessi, segnalando ogni situazione di conflitto, anche potenziale.

A questo si può aggiungere che anche l'articolo 323 c.p. ha fondato un dovere generale di astensione, in ipotesi che configurano oggettivamente un conflitto, anche solo potenziale, di interessi.

Uguualmente, l'articolo 7 del Regolamento recante Codice di comportamento dei dipendenti pubblici – approvato con D.P.R. 62/2013 - stabilisce che i dipendenti pubblici devono astenersi dal partecipare all'adozione di decisioni o svolgere attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di loro parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, ed in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza.

Possiamo, quindi, avere certezza che tra i principi generali dell'ordinamento giuridico e nell'ambito stesso dei doveri del funzionario pubblico incaricato rientra sicuramente il dovere di astensione del pubblico ufficiale in caso di conflitto di interessi.

QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 09/10/2018

Controlli prevenzione conflitto d'interessi

Domanda

Siamo in fase di stesura del nuovo PTPCT; potreste darci qualche idea su come poter disciplinare i controlli circa eventuali conflitti di interessi in cui possano trovarsi i nostri dipendenti, per relazioni di parentela o affinità con soggetti esterni all'amministrazione?

Risposta

a cura di Luca Alviggi

L'art. 1, comma 9, lettera e), della legge 6 novembre 2012, n. 190, stabilisce che il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza delle amministrazioni, deve rispondere, fra le varie esigenze, anche a quella di «definire le modalità di monitoraggio dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che con la stessa stipulano contratti o che sono interessati a procedimenti di autorizzazione, concessione o erogazione di vantaggi economici di qualunque genere, anche verificando eventuali relazioni di parentela o affinità sussistenti tra i titolari, gli amministratori, i soci e i dipendenti degli stessi soggetti e i dirigenti e i dipendenti dell'amministrazione».

La verifica sulla sussistenza di relazioni civilistiche tra gli organi, o anche solo dei dipendenti, delle P.A. e dei soggetti beneficiari degli atti e dei provvedimenti sopra citati costituisce, quindi, una delle forme di accertamento di eventuali situazioni di conflitto di interesse, sintomatiche di una potenziale distorsione dell'attività amministrativa.

È auspicabile, pertanto, che i singoli PTPCT contengano una procedura specifica che disciplini compiti, modalità e tempi del monitoraggio.

Sul punto l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), nel silenzio di norme e regolamenti di dettaglio, si è espressa (orientamento n. 110 del 4 novembre 2014 e parere del 18 febbraio 2015 reso all'Avvocatura generale dello Stato) affermando che **le amministrazioni hanno la facoltà di chiedere, anche ai soggetti con i quali sono stati stipulati contratti o che risultano interessati dai suddetti procedimenti, una dichiarazione in cui si attesti l'inesistenza di rapporti di parentela o affinità con funzionari o dipendenti della p.a.;** ricadendo, poi, sulle stesse, il compito di verificare la sussistenza di situazioni di conflitto di interesse ed, eventualmente, di adottare i necessari provvedimenti per rimuoverla.

La dichiarazione, in ossequio alle disposizioni della legge 190/2012 e del Piano Nazionale Anticorruzione 2013 - e successivi aggiornamenti - potrebbe essere richiesta per le fattispecie negoziali o provvedimentali rientranti nelle seguenti aree a rischio:

- scelta del contraente per l'affidamento di lavori, servizi e forniture di beni;
- autorizzazioni e concessione;
- concessione di contributi, sussidi e vantaggi economici;
- altre fattispecie ad elevato rischio corruttivo previste nel PTPCT.

Non essendo state previste modalità di verifica né dalla legislatore, né da ANAC, si deduce che **rientri nella discrezionalità delle amministrazioni vigilare sulla fondatezza delle dichiarazioni ricevute, attraverso richieste di informazioni, certificazioni da parte di altre amministrazioni, accesso ad archivi pubblici.**

Di tale funzione, potrebbero essere investiti i Dirigenti (o comunque i responsabili degli uffici/settori dell'amministrazione), chiamati a monitorare in stretta collaborazione con il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, le eventuali situazioni che possano coinvolgere il personale incaricato.

La procedura del PTPCT potrebbe, altresì, prevedere, che i Dirigenti, trasmettano annualmente al RPCT una relazione concernente l'esito delle suesposte verifiche - nel rispetto delle norme che tutelano la riservatezza dei dati personali dei soggetti coinvolti - evidenziando le possibili situazioni di conflitto e le relative ipotesi di soluzione da concordare con il Responsabile medesimo; ciò anche al fine di consentire a quest'ultimo di avere ulteriori dati per eventuali modifiche ed integrazioni da apportare alle misure di prevenzione previste, in materia, all'interno del Piano.

Quesito del 16/10/2018

Registro degli accessi

Domanda

A un corso di formazione ci è stato detto che dobbiamo tenere un unico registro per gli accessi agli atti del comune. Ci potete confermare se la questione è vera e quale è la norma di riferimento?

Risposta

a cura di Augusto Sacchi

Con l'introduzione nella legislazione italiana, del *FOIA (Freedom Of Information Act* – legge sulla libertà di informazione), avvenuta con gli articoli 5, comma 2 e 5-*bis*, del d.lgs. 33/2013, nel testo introdotto dall'art. 6, del d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, le forme di accesso agli atti delle pubbliche amministrazioni si possono effettuare con tre tipologie, secondo le seguenti definizioni:

- a) per **accesso documentale**, si intende l'accesso disciplinato dal capo V, articoli da 22 a 28, della legge 241/1990;
- b) per **accesso civico**, si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 1, del decreto trasparenza (d.lgs. 33/2013), ai documenti oggetto degli obblighi di pubblicazione;
- c) per **accesso generalizzato**, si intende l'accesso di cui all'art. 5, comma 2, del decreto trasparenza.

Per ogni tipologia di accesso, l'ente è tenuto a predisporre un'apposita modulistica, che deve trovare collocazione nel sito *web* istituzionale alla sessione: *Amministrazione trasparente > Altri contenuti > Accesso civico*.

Per ciò che riguarda gli accessi della legge 241/1990 e quelli dell'accesso civico generalizzato (FOIA), l'istanza va indirizzata al responsabile dell'ufficio che detiene, l'atto o il documento per il quale si intende effettuare l'accesso. Per le richieste di accesso civico "semplice" (art. 5, comma 1), invece, la richiesta va indirizzata direttamente al responsabile della trasparenza, nominato nell'ente, così come previsto all'art. 5, comma 3, lettera d) del d.lgs. 33/2013.

Come espressamente stabilito nell'articolo 5-*bis*, comma 6, del d.lgs. 33/2013, l'ANAC doveva adottare delle apposite Linee guida, recanti indicazioni operative, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali (*Garante Privacy*) e sentita la Conferenza unificata dell'art. 8, d.lgs. 281/1997.

L'ANAC ha provveduto a ciò, approvando la deliberazione n. 1309 del 28 dicembre 2016, avente per oggetto: *Linee guida recanti indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5 co. 2 del d.lgs. 33/2013*⁶.

Al Paragrafo 9, lettera c) delle citate Linee guida, viene previsto quanto segue:

*"c) sia istituito **presso ogni amministrazione un registro delle richieste di accesso presentate (per tutte le tipologie di accesso)**".*

Anche se l'obbligo, dunque, non è previsto in alcuna disposizione legislativa, a nostro giudizio, l'adempimento va comunque eseguito, in quanto stabilito nelle Linee guida dell'ANAC, adottate a seguito di uno specifico rimando normativo. Nella

⁶<https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdors/Attivita/Atti/determinazioni/2016/1309/del.1309.2016.det.LNfoia.pdf>

disciplina interna (di solito si adotta un regolamento comunale), è bene che venga identificata la struttura (ufficio/servizio) che avrà il compito di istituire il registro e di tenerlo costantemente aggiornato, nonché le modalità di trasferimento delle informazioni dai singoli uffici verso la struttura deputata alla tenuta del registro.

CORSO DI FORMAZIONE SU

STRUMENTI OPERATIVI

PER APPLICARE IL **CCNL FUNZIONI LOCALI**

Modulo A Il Fondo e il Contratto Integrativo Decentrato

Relatore: Dott. Gianluca Bertagna

17/10/2018 Firenze

19/10/2018 Bologna

Modulo B Orario di lavoro e assenze: cosa cambia con il CCNL Funzioni Locali

Relatrice: Dott.ssa Consuelo Ziggiotto

18/10/2018 Bologna

19/10/2018 Firenze

ISCRIVITI SUBITO per avere **GRATIS** il volume di Salvatore Cicala **"I permessi retribuiti dell'articolo 31"**A tutti coloro che si iscriveranno con un **anticipo di almeno 15 giorni** sulla data del corso sarà consegnato gratuitamente il volume e l'accesso ai **model\1li in formato editabile**. Per maggiori informazioni <http://www.publika.it/permessi-retribuiti-articolo-31/>

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

Dott.ssa Consuelo Ziggiotto – Docente in corsi di formazione. Esperta in materia di personale degli enti locali. Collabora con il quotidiano degli Enti Locali de Il Sole 24 Ore e con le riviste 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.

Orario: Dalle **8:45** alle **13:30**. Coffee break ore 11:00.

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 della data di svolgimento

Modulo A

STRUMENTI OPERATIVI

IL FONDO E IL CONTRATTO INTEGRATIVO DECENTRATO

(e una parentesi sulle Linee Guida Assunzioni)

È il momento. Il CCNL Funzioni Locali del 21/05/2018 impone ora azioni concrete per pervenire il prima possibile alla stipula del Contratto integrativo decentrato di Ente. Il corso quindi ha l'obiettivo di presentare, proporre e condividere strumenti operativi e possibili discipline delle materie oggetto di confronto e di contrattazione.

Durante il corso, verrà aperta una piccola parentesi sulla costruzione dei Piani dei fabbisogni 2019/2021 sulla base delle Linee Guida predisposte dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Date e sedi modulo A

17/10/2018	FIRENZE	Hotel Londra, Via J. Da Diacceto 18 - 50123 Firenze
19/10/2018	BOLOGNA	Millenn Hotel, Via Boldrini 4, 40121 Bologna

Programma modulo A

1. La costituzione del fondo risorse decentrate

- Un esempio di calcolo
- La verifica del limite dell'anno 2016
- Voci incluse e voci escluse
- La problematica delle posizioni organizzative

2. La contrattazione

- Un breve riassunto sulle materie da contrattare
- La procedura
- Come agire entro fine anno

3. La possibile disciplina dei compensi

(verranno forniti esempi di disciplina contrattuale)

- Progressioni orizzontali

Indennità condizioni lavoro

- Indennità di funzione

- Indennità di servizio esterno

- Specifiche responsabilità

- Performance/produttività

- Attività polizia locale a favore di privati

4. I sistemi di valutazione con i nuovi obblighi

- Criteri di nomina e revoca posizioni organizzative

- Criteri di graduazione e pesatura

5. I piani triennali dei fabbisogni 2019/2021

- Le linee guida della Funzione Pubblica

- Esempio di quantificazione finanziaria di dotazione organica

Orario: Dalle 8:45 alle 13:30. Coffee break ore 11:00.

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

Modulo B

STRUMENTI OPERATIVI

ORARIO DI LAVORO E ASSENZE:

COSA CAMBIA CON IL CCNL FUNZIONI LOCALI

Nel dare applicazione alle disposizioni contrattuali in materia di assenze e orario di lavoro è bene tracciare una linea netta di confine tra ciò che rimane di prerogativa datoriale e quanto richiede di essere contrattato in sede decentrata o demandato alla relazione del confronto con le parti sindacali.

L'informazione e la formazione sulle nuove disposizioni in materia di assenze e permessi, alla luce dei recenti pareri Aran, chiariscono alcuni aspetti che lasciavano incertezze applicative.

Una breve parentesi va dedicata al Fondo Perseo Sirio non soltanto in relazione al diritto all'informazione ma anche in relazione ai proventi derivanti dall'art. 208 del codice della strada per gli agenti di polizia locale.

Date e sedi modulo B

18/10/18	BOLOGNA	Millenn Hotel, Via Boldrini 4, 40121 Bologna
19/10/18	FIRENZE	Hotel Londra, Via J. Da Diacceto 18 - 50123 Firenze

Programma modulo B

1. Orario di lavoro

- Materie demandate al confronto
- Materie demandate alla contrattazione decentrata
- L'assenza di accordo e la prerogativa datoriale
- Cosa fare se le abitudini consolidate si collocano al di fuori della nuova previsione contrattuale
- L'articolazione dell'orario di lavoro su 5 o 6 giorni lavorativi
- La flessibilità mensile, il turno e il l'orario multiperiodale
- La flessibilità negativa non può essere giustificata da permessi ad ore
- La pausa di 30 minuti per i turnisti e per i non turnisti

2. Permessi e assenze

- I permessi brevi ad ore
- I permessi ad ore per motivi personali e familiari: cumulabilità e riproporzionamento

I permessi per visite e contingentamento nell'anno 2018

- L'attestazione deve dare conto dell'incapacità lavorativa
- Diverse ipotesi di conteggio del monte ore del congedo parentale ad ore
- Il problema del cumulo dei permessi ad ore
- Computo delle ore e dei minuti
- I permessi della L. 104/1992 nei part time verticali
- Tutela del dipendente in particolari condizioni psicofisiche
- I permessi nei tempi determinati
- La malattia e le terapie salvavita

3. Perseo Sirio

- Il diritto all'informazione e le novità per i TFR
- I proventi derivanti dall'art. 208: libertà solo per chi ha già aderito ad un piano assistenziale integrativo.
- Come muoversi con i nuovi assunti e in caso di prima destinazione dei proventi a previdenza complementare.

Orario: Dalle 8:45 alle 13:30. Coffee break ore 11:00.

Relatrice Dott.ssa Consuelo Ziggio – 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 modulo A

Primo iscritto € 190 oppure 9 crediti
 Iscritti successivi € 180 oppure 9 crediti

Quote modulo B

Primo iscritto € 180 oppure 8 crediti
 Iscritti successivi € 170 oppure 8 crediti

Quote intero corso (A+B)

Primo iscritto € 350 oppure 17 crediti
 Iscritti successivi € 340 oppure 17 crediti

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** (oppure sconto 1 credito per enti che hanno acquistato crediti formativi)

Pagamento anticipato / posticipato

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

CREDITI FORMATIVI

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

www.publika.it/crediti-formativi

Conto corrente dedicato e DURC

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

Appliazione sconti

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

Note organizzative

È necessaria l'**iscrizione almeno 5 giorni prima** della data di svolgimento del corso. La quota comprende materiale documentario, coffee break e attestato di partecipazione. I prezzi si intendono iva esclusa 22%. La quota è esente IVA se la fattura è intestata ad Ente Pubblico. L'eventuale imposta di bollo di € 2,00 è compresa nella quota. Per ragioni organizzative si prega di comunicare eventuale disdetta almeno 3 giorni lavorativi prima dell'inizio del corso. È possibile sostituire i partecipanti in qualsiasi momento. La conferma dello svolgimento del corso sarà comunicata almeno due giorni prima della data dell'evento.

Strumenti operativi per applicare il CCNL Funzioni Locali

MODULO DI ISCRIZIONE da inviare a formazione@publika.it

RAGIONE SOCIALE	P. IVA	COD. FISC.
INDIRIZZO (Via, CAP, Città, Prov.)		
TIPO CLIENTE <input type="checkbox"/> Ente Pubblica Amministrazione <small>IVA esente. Pagamento a seguito ricevimento fattura (30 gg. d.f.)</small> <input type="checkbox"/> Società / Sindacati / Privati ... <small>Agli importi indicati sarà aggiunta IVA 22%. Pagamento anticipato</small>	CODICE UNIVOCO UFFICIO FATT. ELETR. <small>DATO OBBLIGATORIO PER ENTI P.A.</small>	DETERMINAZIONE / ORDINE... <small>Inserire qui i dati relativi all'impegno di spesa</small> <small>DATO OBBLIGATORIO PER ENTI P.A.</small>
		PD 17

BARRARE LA CASELLA per richiedere lo sconto ulteriore 10 euro/persona

Sì, sono già iscritto o richiedo ora l'iscrizione alla newsletter gratuita delle iniziative commerciali di Publika e richiedo l'applicazione dello sconto riservato agli iscritti. Informativa completa visibile on line. [Clicca qui per accedere all'Informativa privacy Publika](#)

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

Richiesta volume I permessi retribuiti dell'articolo 31

Mi iscrivo con un **anticipo di almeno 15 giorni sulla data del primo corso** e quindi richiedo **gratuitamente**

una copia del volume di Salvatore Cicala: **"I permessi retribuiti dell'articolo 31 del CCNL Comparto Funzioni Locali del 21/05/18"**.



	COGNOME	NOME	SCelta MODULO	E-MAIL
PARTECIPANTI			<input type="checkbox"/> modulo A <input type="checkbox"/> modulo B Sede _____	
			<input type="checkbox"/> modulo A <input type="checkbox"/> modulo B Sede _____	

L'iscrizione al corso comporta l'accettazione delle modalità di trattamento dati descritte nell'informativa privacy visibile on line. In assenza del consenso all'iscrizione alla newsletter delle iniziative promozionali di Publika i dati del cliente saranno utilizzati solo per l'erogazione del servizio richiesto e relativi adempimenti amministrativi. Per ulteriori dettagli si rimanda all'informativa privacy di Publika [Clicca qui per accedere all'Informativa privacy Publika](#)

TIMBRO E FIRMA DEL RESPONSABILE

AREA CONTRATTI E APPALTI

Il sistema dei contratti pubblici: regole, nozioni e procedure

Responsabile di area: Giuseppe Debenedetto

Approfondimento

DALL'AGGIUDICAZIONE PROVVISORIA ALLA PROPOSTA DI AGGIUDICAZIONE

di Stefano Usai

Il nuovo codice dei contratti, rispetto al pregresso ordinamento, introduce la fattispecie della c.d. proposta di aggiudicazione rispetto alla precedente "aggiudicazione provvisoria".

La modifica ha un certo rilievo anche perché, l'aggiudicazione provvisoria, induceva un certo "convincimento" nell'appaltatore primo in graduatoria di aver acquisito una posizione soggettiva di una certa consistenza, oggetto di peculiare tutela da parte del giudice e da parte della stessa stazione appaltante.

Ovviamente, tale convincimento veniva prontamente disconosciuto dall'orientamento costante dei giudici. L'equivoco, in molte circostanze, era determinato dal fatto che la stazione appaltante – nella persona del RUP – adottava un autentico atto (una determinazione) di aggiudicazione provvisoria che poi veniva pubblicata e comunicata, dando alla fase di gara (assolutamente non definitiva e non in grado di generare posizioni soggettive di rilievo se non una semplice aspettativa ad un comportamento corretto da parte dell'amministrazione) una sorta di "valenza" esterna.

Secondo l'orientamento giurisprudenziale costante – formatosi sotto l'egida del pregresso codice – la sola impugnazione dell'aggiudicazione provvisoria non accompagnata dall'impugnazione dell'aggiudicazione definitiva determinava l'irricevibilità del ricorso.

Per porre freno a tale *modus operandi* scorretto ed in grado di alimentare un contenzioso già senza controllo, con il nuovo codice il riferimento all'aggiudicazione provvisoria è venuto meno a favore del concetto/fattispecie di "proposta di aggiudicazione", di cui, peraltro, si specifica la non impugnabilità (ai sensi dell'articolo 204, comma 1, del codice dei contratti).

1. La proposta di aggiudicazione.

Il comma 5 dell'articolo 32 del codice dei contratti sintetizza questo diverso approccio del legislatore rispetto all'aggiudicazione provvisoria che ora, su indicazione del Consiglio di Stato, con il parere 855/2016, è diventata **proposta di aggiudicazione**.

La proposta di aggiudicazione interviene una volta definito il procedimento relativo alla valutazione sulla potenziale anomalia dell'offerta (che deve essere condotto dal RUP) si sostanzia, in realtà come nel pregresso regime anche se frequentemente

equivocato, con la redazione di una proposta da parte del RUP al proprio dirigente/responsabile del servizio, salvo che le due figure non coincidano.

Proposta che viene formalizzata, una volta effettuati i riscontri sulla regolarità delle operazioni di gara, compiute da parte del seggio di gara o da parte del RUP circa l'operato della commissione nel caso di appalto da aggiudicarsi secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

La modifica normativa, il passaggio dall'aggiudicazione provvisoria alla proposta di aggiudicazione consente, altresì, di meglio evidenziare le peculiarità di un procedimento amministrativo complesso; inoltre, ha determinato il passaggio da aggiudicazione definitiva a, più semplicemente, aggiudicazione. Circostanza questa che sicuramente è in grado di meglio chiarire i rapporti tra il momento endoprocedimentale della situazione che viene a verificarsi una volta conclusa la prima fase della procedura (ma così, in realtà, era anche nel pregresso regime) ed il provvedimento che lo completa.

Per comprendere l'evoluzione della questione sembra opportuno prendere in considerazione i rilievi mossi dalla commissione speciale, incaricata di esprimere il parere sullo schema di codice dei contratti.

Già nello schema di decreto legislativo del codice dei contratti non si è più previsto che il presidente della commissione di gara o del seggio di gara dichiari l'aggiudicazione provvisoria, una volta selezionata la migliore offerta tra quelle presentate.

È noto che ai sensi del comma 4 dell'articolo 11 del pregresso codice si prevedeva che "le procedure di affidamento selezionano la migliore offerta, mediante uno dei criteri previsti dal presente codice. Al termine della procedura è **dichiarata l'aggiudicazione provvisoria** a favore del miglior offerente".

Mentre il comma 5 (poi modificato su indicazione del Consiglio di Stato, in corso di redazione definitiva del codice) – sulla falsariga dell'omologo di cui al comma 5 dell'articolo 11 del pregresso codice – **prevedeva inizialmente** che "la stazione appaltante, previa verifica dell'aggiudicazione provvisoria ai sensi dell'articolo 33, comma 1, provvede all'aggiudicazione definitiva".

In relazione all'aggiudicazione provvisoria, con il parere più volte richiamato, la commissione speciale (incaricata del parere sullo schema di decreto) ha suggerito una nuova formulazione in grado di superare le costanti diatribe sulla corretta configurazione giuridica dell'atto *endoprocedimentale* dell'assegnazione provvisoria.

Come annotato, il pregresso articolo 11, comma 4, del codice in vigore, puntualizzato al primo periodo che "le procedure di affidamento selezionano la migliore offerta, mediante uno dei criteri previsti dal presente codice", stabiliva che al termine della procedura, l'organo competente – il presidente della commissione di gara nel caso dell'aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa o il presidente del seggio nel caso di appalto da assegnarsi con il monocriterio del prezzo più bassorispetto alla base d'asta – dichiarava "l'aggiudicazione provvisoria a favore del miglior offerente".

Questo passaggio in cui (normalmente) il dirigente/responsabile del servizio dichiarava, prendendo atto del lavoro svolto e degli esiti, le risultanze *aritmetiche* della competizione **non è stato ripreso** nel testo del nuovo codice che comunque richiamava, nel primo schema del 3 marzo 2016, l'aggiudicazione provvisoria come momento in grado di chiudere la prima fase (endoprocedimentale) della procedura avviando quella dei controlli sulle operazioni di gara e sulla potenziale anomalia.

2. Il ragionamento del Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato, nel parere sul nuovo schema di decreto legislativo – depositato il 1° aprile 2016, n. 855 – suggeriva le modalità per poter superare la diatriba intorno alla configurazione giuridica dell'aggiudicazione provvisoria spesso equivocata.

Secondo il Collegio, l'istituto dell'aggiudicazione provvisoria risultava essere un "tema meritevole di approfondimento" soprattutto per "la natura anfibia del concetto stesso di aggiudicazione provvisoria (un atto infraprocedimentale, forzatamente equiparato a un provvedimento) e le conseguenti problematiche interpretative emerse in sede di contenzioso (impugnabilità immediata, risarcibilità del danno da revoca, tutela dell'affidamento)" che "rendono opportuno il superamento dell'istituto".

In quest'ottica, nel parere si suggerisce la sostituzione del microsistema normativo sull'aggiudicazione provvisoria per introdurre il concetto di "proposta di aggiudicazione". Ed in via consequenziale, continua il parere "l'aggiudicazione definitiva deve diventare tout court aggiudicazione".

La nuova e più appropriata soluzione terminologica avrebbe implicato, quindi, la definitiva "sostituzione delle parole 'aggiudicazione provvisoria' e 'aggiudicazione definitiva' con le parole 'proposta di aggiudicazione' e 'aggiudicazione' in tutte le disposizioni che le contengono (aggiudicazione provvisoria compare nei seguenti articoli: 32, comma 5; 33, comma 1, tre volte; 204; aggiudicazione definitiva compare nei seguenti articoli: 32, commi 5, 6, 7, 8, 9, 11; 53, comma 2, lettera c) e lettera d); 76, comma 4, lettera a); 183, comma 16). Sul piano formale, nel comma 10, lett. a) sostituire la parola 'inoltre' 82 con 'dell'inoltre'".

La soluzione proposta, oggettivamente, appariva effettivamente utile da un punto di vista pratico/operativo per chiarire definitivamente la natura *interinale* di un atto improduttivo di effetti "definitivi" eliminando *in nuce* ogni interesse/velleità alla sua impugnazione. Secondo il Collegio, tale migliore formulazione, inoltre, avrebbe potuto avere l'effetto di fare venire meno anche la necessità dell'inciso contenuto nell'articolo 204 "Ricorsi giurisdizionali" che propone l'innesto di un comma 2-bis dell'articolo 120 del codice del processo amministrativo (decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104) il cui ultimo periodo prevede che "è altresì inammissibile l'impugnazione dell'aggiudicazione provvisoria, ove disposta, e degli altri atti endoprocedimentali privi di immediata lesività". Su quest'ultimo punto, come si vedrà, il Collegio è rimasto (almeno parzialmente) inascoltato.

Alla luce di quanto detto, l'articolo 32 non riporta più le espressioni "aggiudicazione provvisoria" ma "proposta di aggiudicazione (comma 5) e non riporta più l'espressione "aggiudicazione definitiva" ma "aggiudicazione" (commi 5, 6, 7, e 8).

Come nel pregresso regime normativo, la proposta di aggiudicazione è soggetta a verifica da parte del dirigente/responsabile del servizio secondo le previsioni contenute nell'articolo 33, primo comma, del decreto legislativo 50/2016 che riproduce sostanzialmente le ipotesi già note.

3. Il passaggio all'aggiudicazione (definitiva non efficace).

Parallelamente al passaggio alla proposta di aggiudicazione, si deve registrare il passaggio alla (sola) aggiudicazione. Il passaggio all'aggiudicazione, come noto, implica (sia ai sensi del comma 5 dell'articolo 11 del decreto legislativo 163/2006, sia ai sensi del comma 5 dell'articolo 32 nel nuovo testo del codice) la **previa verifica dell'aggiudicazione (ora, come detto, della proposta di aggiudicazione)**.

In sostanza, pur mancando la dichiarazione di aggiudicazione provvisoria, il passaggio dalla prima fase a quella conclusiva, eventuale, dell'aggiudicazione lascia immutata, ovviamente, la necessità del controllo anche sulla regolarità del complesso delle operazioni svolte e, affinché l'aggiudicazione acquisti efficacia, degli stessi requisiti dell'aggiudicatario).

Compiti e verifiche di competenza del responsabile unico del procedimento di gara che redige la proposta di aggiudicazione per il dirigente/responsabile del servizio.

In tema si può riportare la rilevante statuizione espressa dal **Consiglio di Stato, sez. V, con la recentissima sentenza n. 5863/2018**. Nel caso di specie, il giudice di Palazzo Spada puntualizza che una volta conclusi i lavori della commissione di gara, “avente compiti di natura prettamente tecnica in funzione “preparatoria”, finalizzati all’individuazione del miglior contraente, spettava alla stazione appaltante – mediante gli organi a ciò deputati – approvarne l’operato, ossia verificarne la correttezza”.

Lo stesso Collegio (sez. V, 30 maggio 2016, n. 2293) , si legge in sentenza, ha sottolineato che devono intendersi come assolutamente “residuali le ipotesi in cui la commissione di gara deve essere riconvocata a seguito dell’emersione di errori o lacune nel suo operato”. Questo perché, fisiologicamente, “a seguito del completamento dei lavori della commissione, è il RUP a dover esercitare i suoi poteri di verifica e controllo, nell’esercizio della sua tipica funzione di verifica e supervisione sull’operato della commissione medesima (in tal senso, *ex multis*, Cons. Stato, Ad. plen. 29 novembre 2012, n. 36)”.

In questo modo la stazione appaltante, per il tramite dell’organo deputato, esercita forme di doveroso controllo “non solo di legittimità ma anche nel merito dell’operato della commissione giudicatrice, al fine di verificare la rispondenza dell’offerta presentata agli obiettivi di interesse pubblico da conseguire attraverso il contratto posto a gara”.

Quindi, la proposta di aggiudicazione deve essere presentata dal RUP al dirigente che ha 30 giorni (in mancanza di altra indicazione) di tempo per la sua approvazione.

Nella proposta, come visto sopra, il RUP avrà verificato la correttezza del procedimento amministrativo e tenuto conto dell’esame sulla eventuale anomalia dell’offerta, come confermato dall’ANAC che ha ribadito sostanzialmente quanto stabilito nel pregresso regolamento attuativo prevedendo che il procedimento sia condotto dal responsabile unico del procedimento con il supporto della commissione di gara (ed eliminando formalmente la possibilità di avvalersi di una commissione nominata *ad hoc*).

Il termine, come in passato e secondo una regola classica del diritto amministrativo, viene interrotto in caso di richiesta di chiarimenti e/o documenti e riprende, una volta ottenuti, tali integrazioni.

In ogni caso la proposta diventa aggiudicazione (quella che nel pregresso ordinamento si chiamava aggiudicazione definitiva non efficace) una volta decorsi i trenta giorni.

4. La mancata conferma della proposta di aggiudicazione.

La recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 5863/2018, già citata, si è pronunciata anche in tema di conseguenze (e prerogative dell’appaltatore) nel caso di mancata conferma della proposta di aggiudicazione da parte del RUP.

Nelle contestazioni, infatti, si è rilevato che la mancata conferma dell’aggiudicazione provvisoria (ora secondo il nuovo codice solo proposta di aggiudicazione) non è stata preceduta da alcun contraddittorio con l’impresa interessata.

La censura di illegittimità circa il preteso, mancato, contraddittorio in relazione alla mancata “conferma” dell’aggiudicazione provvisoria, viene prontamente respinta dal giudice il quale richiama il consolidato orientamento giurisprudenziale per cui “nelle gare ad evidenza pubblica, la mancata conferma dell’aggiudicazione provvisoria non dà luogo all’esercizio di alcun potere in via di autotutela, tale da richiedere il raffronto tra l’interesse pubblico e quello privato sacrificato, con conseguente puntuale obbligo di motivazione in capo all’amministrazione”.

Nel contesto in argomento – ed ora nell’ambito della sola proposta di aggiudicazione - non è in alcun modo prospettabile un affidamento del destinatario atteso che “tale atto non è conclusivo del procedimento di evidenza pubblica e non vi è, dunque, lo svolgimento di alcun procedimento di secondo grado” che comporterebbe la necessità di una comunicazione di avvio del procedimento con adeguato apparato motivazionale.

In definitiva, fino al momento dell'aggiudicazione, il RUP – ed il dirigente/responsabile del servizio – potranno sempre riesaminare il procedimento di gara “al fine di emendarlo da eventuali errori commessi o da illegittimità verificatesi, senza che ciò costituisca manifestazione, in senso tecnico, del potere di autotutela, il quale, avendo natura di atto di secondo grado, presuppone esaurita la precedente fase procedimentale con l'intervenuta adozione del provvedimento conclusivo della stessa”.

5. L'efficacia dell'aggiudicazione.

Il comma 6 dell'articolo 32 del decreto legislativo 50/2016, come sottolineato e già noto dal pregresso regime normativo, precisa che l'aggiudicazione non equivale ad accettazione dell'offerta e questa rimane irrevocabile (salvo diversa previsione della stazione appaltante) per centottanta giorni dalla scadenza del termine per la sua presentazione.

Solo dopo la positiva verifica sul possesso dei requisiti dell'aggiudicatario, l'aggiudicazione diventa definitiva ed avvia il termine entro il quale dovrà essere stipulato il contratto (e/o risulta ammissibile l'esecuzione in via d'urgenza).

La fase dall'aggiudicazione efficace fino alla stipula del contratto ripete prescrizioni già note tranne, probabilmente, l'ampliamento delle possibilità di autorizzare l'esecuzione in via d'urgenza, peraltro criticata dal Consiglio di Stato con il parere n. 855/2016.

Il primo periodo del comma 8 dell'articolo 32 del decreto legislativo 50/2016 puntualizza pertanto che *“divenuta efficace l'aggiudicazione, e fatto salvo l'esercizio dei poteri di autotutela nei casi consentiti dalle norme vigenti, la stipulazione del contratto di appalto o di concessione ha luogo entro i successivi sessanta giorni, salvo diverso termine previsto nel bando o nell'invito ad offrire, ovvero l'ipotesi di differimento espressamente concordata con l'aggiudicatario”*.

Rimangono fermi pertanto i termini noti così come la possibilità di agire in autotutela da parte della stazione appaltante. Questa può fissare – se lo prevede nel bando o nell'awiso – anche un termine superiore a 60 giorni per la stipula del contratto in caso diverso l'eventuale differimento dovrà essere concordato con l'affidatario.

Il secondo ed il terzo periodo ribadiscono le classiche previsioni a tutela dell'operatore economico puntualizzando che *“se la stipulazione del contratto non avviene nel termine fissato, l'aggiudicatario può, mediante atto notificato alla stazione appaltante, sciogliersi da ogni vincolo o recedere dal contratto. All'aggiudicatario non spetta alcun indennizzo, salvo il rimborso delle spese contrattuali documentate”*.

GLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI DEI COMUNI NON CAPOLUOGO DI PROVINCIA. TABELLE OBBLIGO/FACOLTÀ

In allegato a questo numero di Publika Daily è possibile **scaricare** un documento di riepilogo con **quattro tabelle sinottiche** per facilitare i Comuni non capoluogo di Provincia nella scelta degli strumenti da utilizzare sulla base:

- dell'importo dell'affidamento;
- degli obblighi-facoltà previsti dalle varie "Spending review";
- del sistema di qualificazione previsto per i Comuni non capoluogo di provincia (art. 37 e 38 del codice dei contratti):

VALORE AFFIDAMENTO	STRUMENTI DI ACQUISTO *	STRUMENTI DI NEGOZIAZIONE **
inf. 40.000 euro	Piena autonoma contrattuale del Comune (art. 37, co. 1, del codice)	
da 40.000 inf. alla soglia comunitaria	Il singolo Comune può procedere in autonomia mediante Strumenti telematici di ACQUISTO delle Centrali di Committenza (art. 37, co. 1, del codice)	Il singolo Comune può procedere in autonomia mediante Strumenti telematici di NEGOZIAZIONE delle Centrali di Committenza qualificate (ed. Mepa su Consip – Sintel su Arca, ecc...) (art. 37, co. 2, del codice)
uguale o superiore alla soglia comunitaria	Il singolo Comune può procedere in autonomia mediante Strumenti telematici di ACQUISTO delle Centrali di Committenza (Adesione a convenzioni Consip – Regionale) (art. 37, co. 1, del codice)	Il singolo Comune perde l'autonomia contrattuale . Si applica l'art. 37, co. 4, del codice: a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati; b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrale di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento; c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della legge 07.04.2014 n. 56.
<p>* Strumenti di acquisto:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Convenzioni quadro ex art. 26 L. 488/1999 stipulate da Consip/Centrali Regionali/Soggetti Aggregatori - Accordo quadro senza riapertura del confronto competitivo Consip/Altra Centrale di Committenza - Ordine diretto su MEPA o acquisti a catalogo di altra centrale di committenza 		
<p>** Strumenti di negoziazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Accordo quadro con riapertura del confronto competitivo Consip/Altra Centrale di Committenza - Trattativa Diretta – RDO su MEPA o Sistemi telematici di negoziazione della centrale regionale di riferimento (Sintel, Intercenter, ecc.) - Sistema Dinamico di acquisizione Consip/Altra Centrale di Committenza 		

Le tabelle riguardano:

- 1 – Categorie merceologiche ai sensi dell'art. 9, co. 3, del D.L. 66/2014 e al corrispondente DPCM 11 luglio 2018 – Ricorso obbligatorio a Consip o ai Soggetti Aggregatori
- 2 – Beni e servizi informatici e di connettività (L. 208/2015 art. 1, co. 512)

3 – Categorie particolari: energia elettrica, gas, carburanti rete ed extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile, buoni pasto (D.L. 95/2012 art. 1 co. 7, 8, 9)

4 – Disciplina generale: altre merceologie presenti in strumenti Consip o centrali di acquisto regionale (L 296/2006, art. 1, co. 450)

Scarica il documento completo

Il documento completo con le 4 tabelle sinottiche è scaricabile dall'archivio riviste del sito di Publika: archivio.publika.it nella sezione Publika Daily, numero 2018-18.

QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 03/10/2018

Condizioni e competenza per non aggiudicazione appalto

Domanda

Siamo in fase di aggiudicazione dell'appalto e la commissione, valutato il progetto presentato dagli offerenti ed aperti i plichi delle offerte economiche, ha predisposto la graduatoria prevedendo l'assegnazione dell'appalto. Il RUP, in fase di verifica degli atti della procedura, ritiene che la proposta economica dell'aggiudicatario non risulti adeguata ritenendo – sulla base di dati raccolti durante alcune indagini di mercato svolte dalla stazione appaltante – che nel mercato sia possibile ottenere condizioni economiche migliori. Giunti a questa fase (sostanzialmente di aggiudicazione provvisoria) è possibile non procedere con l'aggiudicazione della gara e, soprattutto, a chi compete adottare eventuali atti di revoca del procedimento?

Risposta

a cura di Stefano Usai

La questione posta, peraltro abbastanza consueta, impone di rammentare che il procedimento di gara non ha come finalità fisiologica l'aggiudicazione visto che questa è solo eventuale. Del resto, così come il pregresso codice degli appalti, l'attuale codice dei contratti prevede, ora, nell'articolo 95 comma 12 che "le stazioni appaltanti possono decidere di non procedere all'aggiudicazione se nessuna offerta risulti conveniente o idonea in relazione all'oggetto del contratto. Tale facoltà è indicata espressamente nel bando di gara o nella lettera di invito".

La fase del procedimento – secondo quanto indicato nel quesito – è quella dell'ex aggiudicazione provvisoria ora solo proposta di aggiudicazione, che pur non determinando autentici diritti soggettivi impone l'esigenza di tutelare l'aspettativa di chi si trova al primo posto della graduatoria di "merito". Pertanto, eventuali decisioni di non proseguire con l'appalto deve essere adottata in buona fede e rispetto degli interessi coinvolti.

La "revoca" della proposta di aggiudicazione, di per sé, non esige particolari motivazioni ed in questo senso recentissima giurisprudenza (Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, sentenza n. 236/2018) ha ribadito che "l'unico limite alla possibilità di esercitare un potere di revoca della procedura di gara è costituito dall'avenuta stipula del contratto (v. ad es. Cons. Stato Sez. V, 28 ottobre 2015, n. 4934 e Consiglio di Stato sez. III 29 luglio 2015 n. 3748), anche se, ovviamente, va tenuta distinta la fase anteriore all'aggiudicazione definitiva dalla sussistenza di quest'ultima, che è idonea a costituire un principio di affidamento in capo alla concorrente che ne sia destinataria, così che, una volta intervenuta l'aggiudicazione provvisoria non è richiesto un particolare onere motivazionale a sostegno della revoca del procedimento (v. ad es. T.A.R. Salerno, sez. I 04 dicembre 2015 n. 2544), mentre dopo l'aggiudicazione definitiva e prima della stipula del contratto, la revoca è pur sempre possibile, salvo un particolare e più aggravato onere di motivazione (sulla revocabilità dell'aggiudicazione provvisoria, vedasi ad es. Cons. Stato Sez. IV, 12 gennaio 2016, n. 67)" (cfr. Tar Lazio, 9543 del 2016)".

Pertanto, la possibilità di non aggiudicare l'appalto – senza che sia necessario parlare di revoca vera e propria (sempre se si è in fase di sola proposta di aggiudicazione) – può ritenersi ammessa, a sommo parere, anche se nel bando non sia stata espressamente rimarcata questa possibilità sempre che la stazione appaltante si comporti in perfetta buona fede.

La possibilità di non aggiudicare, quindi, può dipendere o dalla inadeguatezza dell'offerta, rilevata anche successivamente da parte del RUP che, in questo caso, dovrà però coinvolgere la commissione di gara procedendo ad una sua riconvocazione affinché si possa ri-esprimere (in tempi recentissimi, il Tar Lombardia, Brescia, sez. II, n. 906/2018) oppure in relazione alla non convenienza economica.

In questo secondo caso, la competenza sulla "valutazione" è del RUP e del dirigente/responsabile del servizio.

Ben chiaro, si ripete, che la motivazione sulla mancata aggiudicazione per non convenienza economica dovrà essere chiarissima e reale (ad esempio confrontando i dati relativi ad una indagine di mercato espletata in tempi recenti, oppure anche attraverso il confronto con recenti aggiudicazioni di appalti di altre stazioni appaltanti e similari).

Ulteriore possibilità di non procedere con l'aggiudicazione è data dal caso di "ripensamento", circostanza che può verificarsi se vengono meno quelle condizioni che hanno indotto la stazione appaltante a procedere con l'indizione della gara. Anche questa possibilità è di competenza del RUP e del dirigente/responsabile del servizio.

Si pensi al caso di un appalto di lavori che poi si ritengono non più necessari per sopravvenuti motivi tecnici.

Di recente il caso è stato anche trattato in giurisprudenza (sempre il Tar Abruzzo, Pescara, sez. I, sentenza n. 236/2018) in cui la decisione del dirigente responsabile del servizio di "non procedere all'aggiudicazione definitiva" di lavori è stata motivata per il fatto che sono stati "ritenuti più urgenti e improcrastinabili (...) lavori di risanamento sismico, (...) valutati come incompatibili con l'esecuzione contemporanea di quelli oggetto dell'appalto". Evidentemente, si tratta di atti che devono essere adottati sempre in presenza di adeguate motivazioni e soprattutto in situazioni di correttezza/buona fede amministrativa da parte della stazione appaltante.

Sempre nella sentenza appena citata si puntualizza che "la scelta di non procedere all'aggiudicazione provvisoria non è tuttavia affatto parificata a un atto di autotutela ma è condivisibilmente considerato in giurisprudenza un evento del tutto fisiologico che non richiede un particolare onere motivazionale né una comparazione dell'interesse pubblico con quello privato né motivi di interesse pubblico particolarmente qualificati, essendo sufficiente che vi siano ragioni che "sconsigliano" di procedere all'aggiudicazione definitiva (cfr. Tar Lazio n. 14 del 2018)".

Quesito del 10/10/2018

Corrispondenza tra oggetto sociale CCIAA e prestazione in appalto

Domanda

In sede di predisposizione della documentazione di gara, ed in particolare nel disciplinare, è necessario richiedere, ai fini dell'ammissione, che l'operatore sia iscritto nel registro camerale per lo specifico e dettagliato oggetto della prestazione in appalto?

Risposta

a cura di Enza Paglia

Ai sensi dell'art. 83, commi 1, lett. a) e 3 del d.lgs. 50/2016 l'iscrizione nel registro della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura o nel registro delle commissioni provinciali per l'artigianato o presso i competenti ordini professionali, costituisce un requisito di idoneità professionale per la partecipazione alle procedure di gara, finalizzata a filtrare l'ingresso dei soli concorrenti forniti di una professionalità coerente con le prestazioni oggetto dell'affidamento pubblico (vedasi C.d.S. sez. III, 08.11.2017 n. 5170 e TAR Lazio Roma sez. II ter 09.08.2018 n. 8948).

Dalla lettura delle sentenze emerge come non sia necessaria una congruenza contenutistica assoluta tra le risultanze descrittive del certificato camerale, come desumibili dall'attività e dall'oggetto sociale, e le prestazioni dedotte in contratto, bensì una rispondenza globale e complessiva.

Dello stesso avviso anche l'ANAC, che nel Bando-tipo n. 1/2017 – Schema di disciplinare di gara nelle procedure per forniture e servizi nei settori ordinari, al punto 7.1 **Requisiti di idoneità**, in particolare, con riferimento all'iscrizione camerale, prevede:

*“a) Iscrizione nel registro tenuto dalla Camera di commercio industria, artigianato e agricoltura oppure nel registro delle commissioni provinciali per l'artigianato per **attività coerenti** con quelle oggetto della presente procedura di gara”.*

Sui requisiti di idoneità si segnala la **deliberazione n. 767 del 05.09.2018** dell'Autorità di chiarimento del punto 7.1 del Bando – tipo n. 1:

“la previsione di cui al punto 7.1 lett. b) del Bando – tipo n. 1, che richiede l'iscrizione a registri o albi, diversi da quelli della Camera di Commercio, è da intendersi riferita sia ad abilitazioni specifiche ulteriori (ad. es. Albo Nazionale Gestori Ambientali), sia all'iscrizione ad altri registri o albi (ad. es. registri regionali/provinciali del volontariato o al Registro unico nazionale del Terzo settore), qualora la stazione appaltante, valutato il relativo mercato di riferimento, preveda la partecipazione alla gara di quei soggetti ai quali la legislazione vigente non imponga, per l'espletamento dell'attività oggetto di gara, l'iscrizione alla Camera di Commercio”.

AREA PERSONALE

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

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

Approfondimento

TETTO AL LAVORO FLESSIBILE E RINNOVI CONTRATTUALI

La Corte dei Conti ha chiarito che gli aumenti retributivi derivanti dai CCNL non influiscono sul rispetto del tetto al lavoro flessibile

di Lorenzo Marinoni

Con deliberazione n. 121/2018/PAR del 13 settembre 2018, la Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, si è espressa nel senso che gli incrementi della spesa di personale dovuti ai rinnovi contrattuali non vanno conteggiati ai fini del rispetto del tetto al lavoro flessibile di cui all'art. 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78.

1. Il quadro normativo.

Come noto, l'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010 aveva previsto un tetto alla stipulazione di contratti a tempo determinato o con convenzioni oppure con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. La norma, ripetutamente modificata negli anni, prevede che in ogni esercizio tali tipologie contrattuali non possano comportare una spesa superiore al 50% della spesa già sostenuta nel 2009 per le stesse finalità, percentuale elevata al 100% per gli enti che rispettano i vincoli di riduzione della spesa del personale (vale a dire spesa complessiva inferiore a quella media del triennio 2011-2013, ai sensi dei commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296). Con la stipulazione, quest'anno, dei primi contratti collettivi nazionali successivi al blocco della contrattazione, si è posto per la prima volta il problema di come considerare gli aumenti retributivi ai fini del rispetto del tetto al lavoro flessibile. Di qui il quesito posto alla Corte dei Conti da parte del Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo.

A completamento del quadro, è evidente che esulano dal tema dei vincoli finanziari al lavoro flessibile e quindi anche dalla loro relazione con i rinnovi contrattuali, gli altri vincoli ai rapporti di lavoro non di ruolo, tra cui si ricorda in modo particolare il vincolo quantitativo ai contratti a tempo determinato e alle somministrazioni, ai sensi dell'art. 50, commi 3 e seguenti del CCNL 21.05.2018 (20% del personale a tempo indeterminato in servizio il 1° gennaio, salvi i casi esenti da limitazioni ai sensi del comma 4 del medesimo art. 50 e dell'art. 23, comma 2, del d.lgs. 81/2015).

2. Il parere della Corte dei Conti.

I magistrati abruzzesi affrontano la questione constatando che il problema non è sostanzialmente diverso da quello che si era posto quando si era trattato di verificare la rilevanza degli incrementi contrattuali ai fini del rispetto del tetto alla spesa di personale complessiva, come previsto dai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 296/2006. La delibera in esame ricorda che rispetto a quest'ultimo nodo interpretativo si erano espressi sia il MEF (circolare n. 9/2006), sia la stessa Corte dei Conti - Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 42/2009 e Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2010: tutti questi pareri avevano ritenuto che gli incrementi dovuti a contratti nazionali non andassero conteggiati ai fini del rispetto dei vincoli di contenimento della spesa di personale, in considerazione della mancanza di discrezionalità dei singoli enti nel riconoscere i dovuti adeguamenti retributivi.

Il parere in commento non può concludere nello stesso modo anche per quanto riguarda il tetto finanziario al lavoro flessibile, in quanto vale anche in questo caso la medesima *ratio*. Le norme sul contenimento delle dinamiche di spesa del personale hanno lo scopo di vincolare la discrezionalità degli enti nelle scelte organizzative in modo tale da rendere queste ultime coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica. Di conseguenza, il rispetto del vincolo non può essere condizionato da fattori che l'ente non può in alcun modo governare, come gli incrementi tabellari decisi in sede di contrattazione nazionale. Alla stessa conclusione, peraltro, si giunge osservando che gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali sono già previsti nei quadri di finanza pubblica, in quanto gravano su risorse definite a livello nazionale.

QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 04/10/2018

Progressioni, assegno ad personam e rinnovi contrattuali

Domanda

Nel nostro ente sono state effettuate delle progressioni verticali nell'anno 2009. Ai dipendenti che hanno beneficiato della progressione deve essere mantenuto l'assegno ad personam, calcolato sulla differenza della posizione economica di provenienza e quella iniziale della categoria superiore o deve essere rideterminato sulla base dei nuovi valori degli stipendi tabellari contenuti nel contratto sottoscritto in data 21.05.2018?

Risposta

a cura di Gianluca Bertagna

In base all'art. 15, comma 2, del CCNL del 31.03.1999, disapplicato dall'art. 9 del CCNL del 09.05.2006, l'assegno ad personam può essere riassorbito solo a seguito di una progressione economica orizzontale nella nuova categoria acquisita per progressione verticale .

Di conseguenza, una volta attribuito detto assegno, non è necessario effettuare riproporzionamenti del medesimo per effetto dei nuovi contratti collettivi che accrescano il valore dello stipendio tabellare.

Si aggiunge che tale garanzia per il lavoratore in progressione verticale è venuta meno a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009 che, avendo abrogato l'istituto, ammetteva solo il concorso pubblico per il passaggio ad una categoria superiore.

Il contratto del 2018, all'art. 12, commi 8 e 10, ha però riammesso la garanzia in parola nel caso di applicazione dell'art. 22, comma 15, del d.lgs. 75/2017 ossia delle nuove progressioni verticali limitate al triennio 2018-2020.

Quesito del 11/10/2018

Regole per assumere 110 comma 1 nell'unione

Domanda

Quali sono le regole essenziali per assumere attraverso l'istituto dell'art. 110, comma 1, del d.lgs. 267/2000, in un'unione di comuni?

Risposta

a cura di Gianluca Bertagna

Con riferimento alla richiesta in merito all'assunzione da parte di un'unione di un dipendente ex art. 110, comma 1, del d.lgs. 267/2000, riportiamo di seguito alcune considerazioni:

- 1) trattandosi di incarico in dotazione organica il posto deve essere previsto nella stessa;
- 2) per poterlo prevedere l'ente deve dimostrare di rispettare tutti i limiti vigenti in materia di risorse umane e nello specifico:
 - gli incarichi ex art. 110 rientrano sicuramente nella norma di contenimento della spesa di personale (comma 557 o comma 562 della l. 296/2009) e, quindi, l'ente deve avere il margine per tale assunzione. Ricordiamo, che la spesa di personale dell'unione deve comunque trovare spazio nei limiti delle spese di personale dei comuni che partecipano all'unione medesima. Quindi, per poter proceder all'assunzione è necessario verificare se la maggior spesa dell'art. 110 permette a tutti gli enti e all'unione di rispettare le norme sopra richiamate;
 - gli incarichi ex art. 110, comma 1, non rientrano nel limite del lavoro flessibile in quanto esplicitamente esclusi dallo stesso art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010;
 - gli incarichi ex art. 110, comma 1, essendo temporanei non assorbono capacità assunzionale per assunzioni a tempo indeterminato;
 - se all'incaricato viene corrisposta la retribuzione di posizione o l'assegno *ad personam* di cui al comma 3, questi rientrano, a nostro parere e nonostante il parere contrario di alcune sezioni regionali della Corte dei Conti, nel limite del trattamento accessorio di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. 75/2017 (se non in quello dell'unione in quello dei comuni aderenti).

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

LE NORME ANTIABUSIVISMO E L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA

di Martino Conforti

In questo approfondimento viene trattato un tema spesso oggetto di dubbi da parte degli operatori dei servizi demografici: le norme antiabusivismo in riferimento all'iscrizione anagrafica.

A partire dal 2014, quando un cittadino presenta una istanza di residenza infatti, oltre alla compilazione dell'apposito modello ministeriale ad hoc, lo stesso deve allegare la dichiarazione c.d. "antiabusivismo", all'interno della quale il dichiarante indica di occupare legalmente l'immobile, individuando nel contempo la fattispecie di occupazione che lo riguarda (si tratta di barrare una delle caselle previste dal modello predisposto dal Ministero dell'Interno).

Pertanto da qualche anno la funzione anagrafica non è più unicamente quella di verificare l'effettiva dimora abituale del richiedente (come era in precedenza), ma è anche quella di contemperare la tutela di altri interessi, ritenuti dal legislatore degni di nota: in particolare quello relativo alla non abusiva occupazione di immobili da parte di chi non disponga di un titolo idoneo, interesse che in un certo senso può essere ricondotto nell'ambito della tutela dell'ordine pubblico.

In particolare vedremo che le norme in esame mirano al ripristino delle situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti.

1. Il quadro normativo e le circolari ministeriali.

Partiamo dalle normative. Il decreto legge 28 marzo 2014, n. 47 "Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015, convertito con modificazioni dalla L. 23 maggio 2014, n. 80" all' art. 5 (Lotta all'occupazione abusiva di immobili. Salvaguardia degli effetti di disposizioni in materia di contratti di locazione.), dice:

"1. Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, gli atti aventi ad oggetto l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di servizi idrici e della telefonia fissa, nelle forme della stipulazione, della volturazione, del rinnovo, sono nulli, e pertanto non possono essere stipulati o comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento. Al fine di consentire ai soggetti somministranti la verifica dei dati dell'utente e il loro inserimento negli atti indicati nel periodo precedente, i richiedenti sono tenuti a consegnare ai soggetti somministranti idonea documentazione relativa al titolo che attesti la proprietà, il

regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445."

A seguito dell'entrata in vigore di tale norma il Ministero dell'Interno ha emanato la Circolare n. 14/2014 che precisa:

"Il decreto legge 28 marzo 2014, n. 47, in oggetto specificato, prevede, all'art. 5, che "chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non può chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge". La stessa norma prevede inoltre che sono nulli gli atti aventi ad oggetto l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di servizi idrici e della telefonia fissa qualora non riportino il titolo che attesti la proprietà, il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unità immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento.

Al fine di chiarire la portata della disposizione in argomento è utile osservare che la volontà del legislatore, così come rilevabile dagli atti parlamentari, sia stata quella di consentire il " ripristino delle situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti", posto che " l'attuale quadro normativo consente a coloro i quali abbiano occupato abusivamente un edificio di ottenerne la residenza " ()*

Anche alla luce di tale finalità appare agevole rilevare come l'incidenza della norma in esame sulla disciplina anagrafica, ed in particolare sul procedimento di iscrizione, consista nell'acquisizione, in sede di dichiarazione anagrafica, delle informazioni relative al titolo di occupazione dell'immobile presso il quale l'interessato ha fissato la propria dimora abituale (proprietà, locazione o altro), obbligatorie ai fini dell'iscrizione stessa. A tal fine, come indicato nel citato art. 5 a proposito dei contratti relativi alle forniture di pubblici servizi, si ritiene che anche nell'ipotesi dell'iscrizione anagrafica sia necessario utilizzare lo strumento della dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà, di cui all'art. 47 del D.P.R. 28/12/2000, n. 445, corredato dalle informazioni necessarie ai fini di verificare la veridicità delle dichiarazioni rese ovvero acquisire la documentazione idonea a dimostrare il titolo di occupazione."

() nella relazione di accompagnamento dell'Atto Senato n. 1413 si legge: "l'art. 5 dispone che chiunque occupi abusivamente un immobile non possa chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo prevedendo anche la nullità ex lege degli effetti degli atti emessi in violazione di tale divieto. L'attuale quadro normativo consente a coloro i quali abbiano occupato abusivamente un edificio di ottenerne la residenza pur in pendenza di un procedimento penale. La norma in esame mira al ripristino delle situazioni di legalità compromesse dalla sussistenza di fatti penalmente rilevanti".*

2. Istruzioni operative per gli ufficiali di anagrafe.

Pertanto, come emerge dalla circolare, nel caso standard di nuova iscrizione anagrafica, l'ufficiale di anagrafe dovrà acquisire la dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà dell'interessato, ex art. 47 del D.P.R. 28/12/2000, n. 445, corredato dalle informazioni necessarie ai fini di verificare la veridicità delle dichiarazioni rese, ovvero acquisire la documentazione idonea a dimostrare il titolo di occupazione.

Il modello, come detto sopra, è quello predisposto dal Ministero dell'Interno, da allegare alla dichiarazione di iscrizione anagrafica.

Chiaramente, nel caso in cui il cittadino fornisca unicamente la dichiarazione sostitutiva, si tratterà di verificare, quantomeno a campione, la veridicità delle dichiarazioni stesse (quindi l'effettiva esistenza del titolo di occupazione dell'alloggio). Pertanto se le dichiarazioni risulteranno vere, sarà possibile procedere con l'iter della pratica, mentre se il titolo dovesse risultare inesistente gli atti saranno nulli ab origine.

Ci sono però altri casi che possono presentare delle problematiche diverse rispetto a quello descritto. Vediamo qui di seguito quali sono.

3. Casi particolari: il diritto di dare “ospitalità” e la giurisprudenza della Corte di Cassazione.

I maggiori dubbi degli operatori nascono nei casi in cui il locatario ospiti un parente o un'altra persona con la quale abbia un vincolo affettivo ed il proprietario dell'immobile non sia d'accordo.

Analizziamo pertanto i casi in cui la richiesta di iscrizione anagrafica riguardi un parente o un ospite del titolare del diritto di occupazione dell'immobile (ad es. titolare di un contratto di locazione non scaduto): in questa ipotesi è sufficiente la dichiarazione del locatario in merito alla sussistenza di tale legame, a prescindere da eventuali clausole contrattuali che potrebbero limitare il diritto di ospitalità, che valgono solo a regolare i rapporti tra le parti e comportano conseguenze eventualmente solo in questi ultimi rapporti (l'ufficiale d'anagrafe in fase di dichiarazione di residenza non deve entrare nel merito dei rapporti tra proprietario e locatario, deve solo verificare l'esistenza di un titolo legittimo di occupazione).

Facciamo ora una breve carrellata sulle principali normative e sulle più significative sentenze della Cassazione a sostegno di questa tesi.

L'art. 21 della legge n. 253/1950 dice: *"Si presume l'esistenza della sublocazione (che sarebbe la situazione oggetto del divieto), quando l'immobile risulta occupato da persone che non sono al servizio del conduttore o che non sono a questo legate da vincoli di parentela o di affinità entro il quarto grado, salvo che si tratti di ospiti con carattere transitorio. La presunzione stabilita nel comma precedente non si applica nei confronti delle persone che si sono trasferite nell'immobile assieme al conduttore."*

Citiamo in proposito la sentenza della terza sezione della Corte di Cassazione n. 477 del 22.01.1988: *"Ai sensi dell'art. 21 della legge n. 253 del 1950, la presunzione di sublocazione (al fine della risoluzione del contratto di locazione) nell'ipotesi in cui l'immobile locato risulti occupato da persona che non sia al servizio del conduttore o non sia parente od affine di quest'ultimo entro il quarto grado, ha natura relativa "iuris tantum" e può quindi essere superata dalla prova contraria, a carico del conduttore stesso, idonea a dimostrare che l'occupazione dell'appartamento da parte di estranei è avvenuta non a titolo di sublocazione, bensì a titolo di comodato o di mera ospitalità."*

Sempre la sezione terza della Corte di Cassazione con la sentenza n. 14343 del 19.06.2009 ha chiarito che i *"divieti di ospitalità (non temporanea di persone estranee al nucleo familiare anagrafico) del contratto di locazione confliggono proprio con l'adempimento dei doveri di solidarietà (art. 2 Costituzione) che si può manifestare attraverso l'ospitalità offerta per venire incontro ad altrui difficoltà e possono altresì confliggere con la tutela dei rapporti sia all'interno della famiglia fondata sul matrimonio sia di una convivenza di fatto tutelata in quanto formazione sociale, o con l'esplicazione di rapporti amicizia"*.

Nello stesso senso anche la sentenza n. 9931 del 18.06.2012 - sezione terza - della Corte di Cassazione:

"...Se la ospitalità - anche non temporanea e protratta nel tempo - non concreta ipotesi di presunzione di sublocazione e se da essa neppure è dato presumere una detenzione autonoma dell'immobile locato derivante da un concesso comodato, devesi necessariamente ritenere che la semplice durata di tale permanenza, in assenza di altre circostanze, non poteva essere assunta ad indizio grave e determinante idoneo a provare che ai suoi congiunti la conduttrice B. avesse accordato diritti propri del comodatario..."

4. Diritti costituzionalmente garantiti: doveri di solidarietà sociale derivanti dall'art. 2 della Costituzione.

Dunque, alla luce di quanto sopra, viene rimarcato che tale diritto di dare ospitalità è costituzionalmente garantito, derivante dai doveri di solidarietà, come previsto dall'art. 2 della Costituzione della Repubblica Italiana:

"La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale."

5. Risoluzione dei casi particolari.

Leggendo attentamente le norme e le sentenze citate possiamo desumere che viene confermato l'assunto iniziale, ovvero che nel caso di richiesta di iscrizione anagrafica di un parente o di un ospite del soggetto titolare del diritto di occupazione dell'immobile, è sufficiente la dichiarazione di quest'ultimo in merito alla sussistenza di tale legame, a prescindere da eventuali clausole contrattuali che potrebbero limitare il diritto di ospitalità, che valgono solo a regolare i rapporti tra le parti e comportano conseguenze eventualmente solo in questi ultimi rapporti (come detto sopra l'ufficiale d'anagrafe in fase di dichiarazione di residenza non deve entrare nel merito dei rapporti tra proprietario e locatario, deve solo verificare l'esistenza di un titolo legittimo di occupazione).

Il titolo di legittima occupazione dell'alloggio da parte del parente o anche solo dell'ospite del titolare del contratto di locazione è la dichiarazione di ospitalità del locatario. La persona ospitata dovrà essere iscritta, secondo logica, nel medesimo stato di famiglia del locatario. Se così non fosse saremmo di fronte ad una situazione contraddittoria: una dichiarazione di ospitalità (che presuppone la presenza di un legame) e una richiesta di residenza nella quale si dichiara l'assenza di vincoli tra i componenti della famiglia. In presenza di tale tipo di dichiarazione, con la conseguente costituzione di stati di famiglia separati, il titolo di occupazione legittima dell'alloggio potrebbe essere ad es. il consenso del proprietario, essendo comunque necessaria e sufficiente, in fase di presentazione dell'istanza, la dichiarazione fornita dall'interessato.

QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 05/10/2018

Vivenza a carico cittadina UE

Domanda

La madre di una cittadina rumena iscritta in anagrafe con regolare contratto di lavoro, può essere iscritta anch'essa pur non avendo un lavoro? Provenendo dalla Romania quali documenti deve presentare?

Risposta

a cura di Martino Conforti

Relativamente al tema specifico il D. lgs. 30/2007 ("Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri"), prevede all'art. 2 (Definizioni):

"1. Ai fini del presente decreto legislativo, si intende per:

- a) "cittadino dell'Unione": qualsiasi persona avente la cittadinanza di uno Stato membro;
- b) "familiare":
 - 1) il coniuge;
 - 2) il partner che abbia contratto con il cittadino dell'Unione un'unione registrata sulla base della legislazione di uno Stato membro, qualora la legislazione dello Stato membro ospitante equipari l'unione registrata al matrimonio e nel rispetto delle condizioni previste dalla pertinente legislazione dello Stato membro ospitante;
 - 3) i discendenti diretti di età inferiore a 21 anni o a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);
 - 4) gli ascendenti diretti a carico e quelli del coniuge o partner di cui alla lettera b);
- c) "Stato membro ospitante": lo Stato membro nel quale il cittadino dell'Unione si reca al fine di esercitare il diritto di libera circolazione o di soggiorno."

La madre è certamente un ascendente diretto e può essere iscritta in anagrafe in qualità di familiare di una cittadina dell'Unione che ha autonomo diritto di soggiornare in Italia (artt. 7 e 9 del D. lgs. 30/2007).

Pertanto, per la cittadina in questione è necessario dimostrare, in fase di iscrizione anagrafica, di essere madre della cittadina UE lavoratrice iscritta in anagrafe, tramite documentazione che attesti di essere, appunto, familiare, con atti originali del proprio Paese, tradotti e apostillati.

Dovrà anche dimostrare di essere "a carico" della figlia: relativamente alla condizione di familiare a carico è sicuramente ammessa la dichiarazione sostitutiva di vivenza a carico sottoscritta dalla madre stessa. Questo in base a quanto prevede la giurisprudenza della Corte Europea, nonché l'art. 3 del D.P.R. 445/00, il quale limita la possibilità di ricorrere alle dichiarazioni ex artt. 46 e 47 unicamente in riferimento ai cittadini extraUE, mentre non pone limiti ai cittadini dell'Unione Europea, indipendentemente dalla possibilità pratica di verifica.

Quesito del 12/10/2018

Cittadinanza disabile psichico

Domanda

Un cittadino straniero disabile psichico, in quanto tale sottoposto ad amministrazione di sostegno, se ottiene il decreto di cittadinanza può essere esonerato dal prestare il giuramento per divenire cittadino italiano?

Risposta

a cura di Martino Conforti

In riferimento alla questione in oggetto partiamo dall'analisi delle norme. L'art. 10 della legge 5.2.1992, n. 91 prevede che "il decreto di concessione della cittadinanza non ha effetto se la persona a cui si riferisce non presta, entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, giuramento di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi dello Stato".

La Corte Costituzionale, con sentenza 8 novembre - 7 dicembre 2017, n. 258, ha dichiarato "l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità".

Con la stessa sentenza la Corte ha inoltre previsto che: "L'esonero dal giuramento deve operare a prescindere dal tipo di incapacità giuridicamente rilevante. Ciò che rileva è l'impossibilità materiale di compiere l'atto in ragione di una grave patologia, non rilevando la precipua condizione giuridica in cui versa il disabile e fermo restando il potere del Procuratore della Repubblica di impugnare gli atti, le omissioni e i rifiuti dell'ufficiale dello stato civile, ai sensi dell'art. 95, comma secondo, del D.P.R. n. 396/2000, in caso di distorta applicazione della disciplina sull'esonero dal giuramento".

Nel caso in oggetto risulta, dal decreto di apertura dell'amministrazione di sostegno, la disabilità psichica, ma non viene indicato nulla relativamente l'atto del giuramento ad opera dell'amministratore o dell'aspirante cittadino italiano, nonché beneficiario di amministrazione di sostegno. Pertanto l'ufficiale dello stato civile dovrà limitarsi a trascrivere il decreto di concessione, omettendo il giuramento e giustificando tale omissione facendo riferimento alla sentenza della Corte Costituzionale n. 258/2017, oltreché citando nella trascrizione la documentazione acquisita circa l'impossibilità da parte del soggetto disabile di prestare giuramento.

Gli effetti dell'acquisto della cittadinanza decorreranno dal giorno successivo all'emanazione del decreto di cittadinanza stesso, senza necessità che sia disposto dal giudice, come avveniva prima della sentenza della Corte Costituzionale.



La nuova realtà del mondo di Publika

PUBLIKA STP

Cos'è una STP?

È una società che ha per oggetto sociale l'esercizio di una o più attività professionali per le quali sia prevista l'iscrizione in appositi albi o elenchi regolamentati.

Perché una STP?

Per poter offrire **in modo diretto** tutti quei servizi compresi in attività professionali protette.

Publika Società tra Professionisti

Publika è attiva da 10 anni nel mondo degli Enti Locali e della pubblica amministrazione con le diverse società Publika S.r.l., Publika Servizi S.r.l. ed oggi anche **Publika STP S.r.l.**, l'ultimo soggetto costituito appositamente per il servizio di elaborazione buste paga e il cui amministratore e legale rappresentante esercita l'attività professionale di dottore commercialista. La creazione di un **unico gruppo** e l'**iscrizione** della nuova società Publika STP S.r.l. all'**Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili** (Mantova) costituisce un ulteriore garanzia di affidabilità, professionalità e correttezza del servizio già svolto nei 10 anni precedenti da Publika S.r.l. nella collaborazione con professionisti esterni.

PUBLIKA STP

un professionista al tuo servizio!

SERVICE BUSTE PAGA

Si tratta di un servizio completo svolto con professionalità e attenzione nel rispetto delle norme di natura **fiscale** e **previdenziale** ma anche di natura **giuridica**. L'attività è infatti affiancata da un servizio di supporto per la risoluzione dei quesiti quotidiani su tutte le prospettive relative al lavoro dipendente, anche per quanto riguarda il conteggio delle spese di personale, le possibilità di assunzione, la costituzione e l'utilizzo del salario accessorio.

Nei **dieci anni di attività** il team interno a Publika si è progressivamente ampliato fino a una **decina di operatori**. Oltre ad essi, ed oltre all'assistenza di un consulente così come prevede la normativa vigente per l'elaborazione delle buste paga, Publika si avvale del supporto di altri collaboratori di alta qualificazione professionale in materia di gestione e organizzazione del personale degli enti locali tra cui il **Dott. Gianluca Bertagna**, docente in corsi di formazione, componente di nuclei di valutazione, autore di pubblicazioni, collaboratore de Il Quotidiano degli Enti Locali e de Il Sole 24 Ore.

Gli stessi collaboratori contribuiscono inoltre a sviluppare la **rivista Personale News** edita da Publika.

La loro puntuale preparazione spazia in ogni ambito e ci permette di offrire agli Enti Locali un servizio completo in molti settori:

- consulenza economico-giuridico sulle risorse umane;
- elaborazione delle buste paga e adempimenti connessi;
- nuclei di valutazione;
- corsi di formazione residenziali e convegni;
- contabilità finanziaria ed economica, controllo di gestione;
- gestione contabile e organizzativa delle Istituzioni per i servizi alla persona;
- riviste di aggiornamento in materia contabile, fiscale, tributaria, personale.

Per informazioni compila e invia il modulo disponibile alla pagina seguente

SERVIZI DI ASSISTENZA E SUPPORTO PER GESTIONE DEL PERSONALE E BUSTE PAGA

Il servizio di elaborazione degli stipendi e delle pratiche previdenziali, ha un ruolo sempre più centrale nell'organizzazione degli enti locali. Publika STP è in grado di fornire un supporto a 360 gradi sulle tematiche della gestione del personale, con un servizio che spazia dalla formazione all'elaborazione dei cedolini.

Tutti i collaboratori di Publika Servizi hanno un'esperienza pluriennale e sono coordinati dal dott. Gianluca Bertagna. Questa, in sintesi, la nostra proposta:

PERSONALMEnte – PAGHE INTERNE

Servizio di assistenza e supporto – tutoring

In questo caso l'ente sceglie di gestire l'elaborazione degli stipendi internamente.

Publika Servizi è in grado di affiancare l'ente in questo modo:

- supporto telefonico e via e-mail sulle problematiche quotidiane;
- corsi di formazione specifici sulle materie del personale;
- attività di tutoring e di formazione continua.

Service PAGHE ESTERNALIZZATE

Servizio completo

Nella versione **service** l'ente decide di esternalizzare completamente il servizio di elaborazione delle buste paga e delle pratiche previdenziali.

Publika Servizi offre:

- servizio completo di elaborazione dei cedolini, con stampe riassuntive e adempimenti periodici (CUD, 770, Conto annuale, ecc...);
- servizio completo di predisposizione **modelli PA04, PASSWEB, pratiche di pensione, TFR, ecc...**

Scontistica sui corsi di formazione

L'abbonamento al servizio PersonalMEnte dà diritto ad una scontistica specifica sui corsi di formazione in ambito contabile-fiscale organizzati da Publika S.r.l.

Coordinatore del Progetto: Dott. Gianluca Bertagna

È direttore scientifico della rivista Personale News, edita da Publika. Autore di varie pubblicazioni e collabora con la rivista Guida al Pubblico Impiego de Il Sole 24 Ore. È inoltre membro di nuclei di valutazione

Modulo richiesta informazioni

Per ulteriori informazioni sui nostri servizi o per richiedere un preventivo vi invitiamo a compilare la seguente scheda e ad inviarla via **fax al numero 0376 1582208** oppure via **email a info@publikaservizi.it**.

ENTE	NOME E COGNOME
TELEFONO	E-MAIL
NUMERO DIPENDENTI	NUMERO AMMINISTRATORI
NOTE	

Modulo richiesta informazioni



Publika Daily

Newsletter quotidiana con approfondimenti quindicinali

Direttore responsabile: Marco Paini

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna

Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi

Hanno collaborato a questo numero: Gianluca Bertagna, Giulio Sacchi, Marco Allegretti, Augusto Sacchi, Martino Conforti, Giuseppe Debenedetto, Marco Terzi, Raffaella Sacchi, Stefano Usai, Lorenzo Marinoni, Luca Alviggi, Enza Paglia.

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

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

Distribuzione: vendita esclusivamente per abbonamento

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

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