

Publika

DAILY

NUMERO

4

Publika Daily

Una risposta per ogni domanda

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi



SOMMARIO

Area finanziaria e tributi	4
▪ I nuovi parametri di deficitarietà strutturale debuttano con il rendiconto dell'esercizio 2018.....	4
▪ Quesiti area finanziaria e tributi.....	9
Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	16
▪ La pubblicazione dei dati dei dirigenti, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 20/2019.....	16
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità.....	20
Area contratti e appalti	24
▪ Partecipazione del RUP in commissione di gara e l'attuale orientamento giurisprudenziale	24
▪ Quesiti area contratti e appalti	28
Area personale	32
▪ L'utilizzo delle graduatorie dopo la legge di bilancio	32
▪ Quesiti area personale	34
Area servizi al cittadino	37
▪ L'istituto del preavviso di rigetto nei procedimenti anagrafici.....	37
▪ Quesiti area servizi al cittadino	40

NUMERO

4

COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Ben ritrovati!

Come saprete, settimana scorsa sono state (finalmente) rese note le attese sentenze della Corte Costituzionale sulle questioni di legittimità delle norme in materia di pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali dei dirigenti della PA, nonché sulle disposizioni che – in sostanza – disegnano un sistema di *spoils system* (vale a dire la decadenza automatica da un incarico amministrativo non apicale né fiduciario, al solo mutare dell'organo politico di riferimento), per gli incarichi dei segretari comunali.

Se per quest'ultima questione l'esito del giudizio poteva ritenersi "*scontato*", con la declaratoria di (il)legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del d.lgs. 33/2013 ("*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*"), la Corte ha fatto venir meno l'obbligo di pubblicare on line i dati personali sul reddito e sul patrimonio dei dirigenti pubblici, diversi da quelli che ricoprono incarichi apicali nelle Amministrazioni dello Stato.

In particolare, i Giudici costituzionali hanno ritenuto irragionevole il bilanciamento operato dalla legge tra due diritti: quello alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati e alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni. Per cui, pur riconoscendo che gli obblighi in questione sono funzionali all'obiettivo della trasparenza, e in particolare alla lotta alla corruzione nella PA, la Corte ha ritenuto che tra le diverse misure appropriate non fosse stata prescelta, come richiesto dal principio di proporzionalità, quella che meno sacrifica i diritti a confronto.

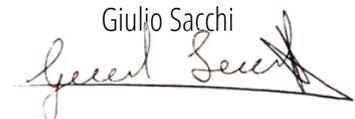
Quanto, invece, alla questione dell'applicabilità del cd. *spoils system* ai segretari comunali, il Collegio ha ritenuto legittimo l'istituto, dichiarando non fondata la questione sollevata dal Tribunale di Brescia, che dubitava del meccanismo per supposta violazione dei principi costituzionali di imparzialità e continuità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). Secondo la Corte, d'altro canto, lo statuto burocratico e funzionale che caratterizza il segretario comunale è segnato da aspetti in apparenza dissonanti: da un lato è funzionario statale assunto per concorso, ma dall'altro è preposto allo svolgimento effettivo delle sue funzioni attraverso una nomina relativamente discrezionale del sindaco.

Poiché non può essere revocato liberamente durante il mandato (salvo che per violazione dei doveri d'ufficio) ma è, appunto, destinato a cessare automaticamente dalle proprie funzioni al mutare del sindaco (salvo conferma), anche in questo caso è garantito nella stabilità del suo *status* giuridico ed economico e del suo rapporto d'ufficio, rimanendo iscritto all'albo nazionale dei segretari comunali dopo la mancata conferma, restando a disposizione per successivi incarichi presso altri comuni.

Il segretario comunale, quindi, sarebbe titolare di attribuzioni multiformi: neutrali, di controllo di legalità e di certificazione, da una parte, ma, dall'altra, di gestione quasi manageriale e di supporto propositivo all'azione degli organi comunali, capaci di orientare le scelte dell'ente nella fase preliminare della definizione dell'indirizzo amministrativo di quest'ultimo. Tutte queste ragioni impedirebbero di applicare al segretario quella giurisprudenza restrittiva che ha più volte dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni di leggi statali o regionali che prevedevano meccanismi di *spoils system*.

Amen!

Giulio Sacchi



AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

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

Responsabile di area: Marco Allegretti

Approfondimento

I NUOVI PARAMETRI DI DEFICITARIETÀ STRUTTURALE DEBUTTANO CON IL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO 2018

di Marco Terzi

I nuovi parametri di deficitarietà strutturale per il triennio 2019-2021 trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto dell'esercizio 2018 e al bilancio di previsione dell'esercizio 2020. Il decreto ministeriale del 28 dicembre 2018 è stato infatti pubblicato con avviso sulla Gazzetta Ufficiale n. 10 dello scorso 12 gennaio. I parametri, previsti dall'art. 242 del TUEL, ricalcano quelli proposti lo scorso anno dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali presso il Ministero dell'Interno nel proprio atto di indirizzo del 20 febbraio 2018. Se con il rendiconto 2017 la loro quantificazione da parte degli enti locali era del tutto facoltativa, avendo essi il solo scopo di fornire un valido supporto al Ministero per definirne correttamente le soglie di 'positività', ora essi diventano a tutti gli effetti obbligatori. I nuovi parametri sono individuati all'interno del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio", di cui all'articolo 18-bis del dlgs. n. 118/2011. Ad ognuno di essi, per ciascuna tipologia di ente locale (comuni, province, città metropolitane e comunità montane), sono associate distinte soglie di deficitarietà. Dai dieci parametri in vigore fino allo scorso anno, si scende ora ad otto. Di seguito, dopo una breve analisi della nozione di deficitarietà strutturale, se ne approfondiranno la *ratio*, il contenuto e le modalità di calcolo.

1. La nozione di deficitarietà strutturale

La deficitarietà strutturale è una situazione patologica dell'ente locale che potenzialmente precede una situazione di vera e propria crisi finanziaria che può sfociare nel pre-dissesto e, nel peggiore dei casi, nel dissesto dell'ente. Per tali ragioni essa è oggetto di grande attenzione e costante monitoraggio da parte del Legislatore. La nozione di deficit strutturale è contenuta all'art. 242 del TUEL. Il comma 1 definisce come tali "(...) *gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un'apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento*". Pertanto, ad esempio, un ente è considerato deficitario nel 2017 se ha 'sfiorato' almeno cinque parametri (su un totale di dieci) nel 2015. Ma cosa comporta, in concreto tale situazione? A chiarirlo è il successivo art. 243. Esso prevede infatti che gli enti deficitari siano assoggettati al controllo centrale sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale da parte della

Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali. Essi sono inoltre soggetti ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi. Tali controlli verificano mediante un'apposita certificazione che:

- a) il costo complessivo della gestione dei servizi a domanda individuale, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con i relativi proventi tariffari e contributi finalizzati in misura non inferiore al 36 per cento; a tale fine i costi di gestione degli asili nido sono calcolati al 50 per cento del loro ammontare;
- b) il costo complessivo della gestione del servizio di acquedotto, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa in misura non inferiore all'80 per cento;
- c) il costo complessivo della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni ed equiparati, riferito ai dati della competenza, sia stato coperto con la relativa tariffa almeno nella misura prevista dalla legislazione vigente.

Il successivo comma 5 stabilisce inoltre che agli enti in condizioni strutturalmente deficitarie che, pur essendo a ciò tenuti, non rispettano i livelli minimi di copertura dei costi di gestione di cui al comma 2, o che non danno dimostrazione di tale rispetto trasmettendo la prevista certificazione, è applicata una sanzione pari all'1 per cento delle entrate correnti risultanti dal certificato di bilancio di cui all'articolo 161 del penultimo esercizio finanziario precedente a quello in cui viene rilevato il mancato rispetto dei predetti limiti minimi di copertura. Ove non risulti presentato il certificato di bilancio del penultimo anno precedente, si fa riferimento all'ultimo certificato disponibile. La sanzione si applica sulle risorse attribuite dal Ministero dell'Interno a titolo di trasferimenti erariali e di federalismo fiscale; in caso di incapienza l'ente locale è tenuto a versare all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Infine, il comma 6 estende, sebbene in via provvisoria, detti controlli centrali in materia di copertura del costo di taluni servizi anche a:

- 1) gli enti locali che, pur risultando non deficitari dalle risultanze della tabella allegata al rendiconto di gestione, non presentano il certificato al rendiconto della gestione, di cui all'articolo 161 TUEL;
- 2) gli enti locali per i quali non sia intervenuta nei termini di legge la deliberazione del rendiconto della gestione, sino all'adempimento.

In vista dell'entrata in vigore, a partire dal prossimo 1° novembre, del nuovo testo dell'art. 161 del TUEL, che cancella l'obbligo di certificazione dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali, si ritiene che ogni riferimento ai certificati di bilancio sia da intendersi all'invio dei dati di bilancio alla BDAP.

Fino all'ultimo rendiconto (esercizio 2017) hanno trovato applicazione i parametri previsti dal DM del 24 settembre 2009. Tuttavia dall'analisi condotta dal Ministero dell'Interno è emersa una progressiva e crescente perdita di capacità di tale sistema parametrico di evidenziare correttamente, nel corso degli anni, gli enti in condizioni di effettivo e reale squilibrio finanziario. La riforma contabile introdotta dal dlgs. n.118/2011 ha inoltre di molto ridotto l'importanza dei residui attivi e passivi di bilancio che, nel vecchio sistema di parametri, erano oggetto di grande attenzione e monitoraggio. Da qui è derivata, evidenziano i tecnici del Ministero, la necessità di adottare nuovi parametri che siano in grado di far emergere sin dall'inizio gli enti in condizioni di crisi finanziaria, fenomeno, quest'ultimo, che è andato aumentando rapidamente negli ultimi anni, anche a causa dei continui tagli ai trasferimenti erariali. Questi ultimi, nel solo periodo 2010 – 2014, sono infatti ammontati a quasi 8,5 miliardi di euro.

2. I nuovi parametri di deficiarietà strutturale

Il DM del 28 dicembre 2018 (il cui testo integrale è reperibile qui : https://dait.interno.gov.it/documenti/decreto_fl_28-12-2018.pdf) ha individuato otto parametri al posto dei dieci precedenti con soglie distinte a seconda della tipologia di ente. La scelta di tali parametri è partita da due condizioni:

- a) la necessità di adeguare il sistema parametrico alle nuove norme sull'armonizzazione contabile degli enti locali;
- b) la necessità di pervenire ad una semplificazione degli adempimenti posti a carico degli enti locali con riferimento alle attività di monitoraggio degli equilibri economico-finanziari, puntando all'individuazione dei nuovi parametri all'interno del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" di cui all'articolo 18-bis, del dlgs 23 giugno 2011, n. 118, che gli enti ed i loro organismi ed enti strumentali hanno adottato a decorrere dall'esercizio 2016, con prima applicazione riferita al rendiconto della gestione 2016 e al bilancio di previsione 2017-2019.

Come noto, l'avvio dell'armonizzazione contabile ha comportato l'obbligo di procedere al riaccertamento straordinario dei residui alla data del 31/12/2014 e l'adozione di principi finalizzati ad impedirne la patologica riaccumulazione nel tempo. Ecco perché l'attenzione del Legislatore si concentra ora principalmente su due grandezze: 1) la capacità di riscossione dell'ente; 2) l'esistenza di debiti fuori bilancio.

Un insufficiente o basso livello di riscossione è oramai considerato come una delle principali cause degli squilibri di bilancio. Per tale motivo, nel nuovo impianto parametrico sono presenti ben due indicatori, l'uno riferito alle entrate proprie e l'altro al totale delle entrate, entrambi con la finalità di monitorare la capacità (o l'incapacità) dell'ente di incassare i propri crediti. I nuovi parametri accentuano inoltre l'attenzione sui debiti fuori bilancio: vengono monitorati non solo quelli già formalmente riconosciuti e finanziati ai sensi dell'art. 194 del TUEL, ma anche quelli in corso di riconoscimento e quelli già riconosciuti ma ancora in corso di finanziamento. In tale modo nessuna partita resta occulta al momento della determinazione della condizione di ente strutturalmente deficitario. Da qui la scelta di inserire due parametri, il primo relativo ai soli debiti riconosciuti e finanziati; il secondo relativo a tutte le tipologie di debiti come sopra elencati. Rispetto ai vecchi parametri, scompaiono invece quelli relativi alle esecuzioni forzate e al ripiano degli squilibri ritenuti non più idonei. Quelli relativi alle spese di personale, ai debiti di finanziamento (mutui e prestiti) ed alle anticipazioni di cassa non restituite alla data del 31 dicembre vengono rafforzati nella loro soglia di criticità. Il risultato di amministrazione viene sostituito dal disavanzo di esercizio. Uno specifico parametro, infine, pone l'attenzione sull'incidenza delle spese rigide, rappresentate dalla sommatoria del ripiano dell'eventuale disavanzo di esercizio, delle spese di personale e delle spese per debiti di finanziamento, sia in linea interessi che in linea capitale. Il fatto che i nuovi parametri siano estrapolati fra quelli ricompresi nel Piano degli indicatori che gli enti già predispongono ai sensi dell'art. 18 bis del DLgs. 118/2011 consente di raggiungere il duplice obiettivo di revisionare e semplificare il sistema, con possibilità di acquisirli direttamente attraverso la BDAP, alla luce dell'abolizione dell'obbligo di certificazione dei bilanci disposta dal nuovo testo dell'art. 161 del TUEL. Quest'ultimo che, come detto più sopra entrerà in vigore il prossimo 1° novembre, abrogando proprio questo obbligo, elimina l'attuale dualità tra certificati di bilancio e BDAP. Degli otto indicatori individuati sette rientrano fra quelli sintetici ed uno solo fra quelli analitici. Di seguito se ne riportano in formato tabellare, la denominazione e le relative modalità di calcolo.

Parametro	Cod. Indicatore	Descrizione indicatore	Definizione indicatore
P1	1.1	Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	[ripiano disavanzo a carico dell'esercizio + Impegni (Macroaggregati 1.1 "Redditi di lavoro dipendente" + pdc 1.02.01.01.000 "IRAP" – FPV entrata concernente il Macroaggregato 1.1 + FPV personale in uscita 1.1 + 1.7 "Interessi passivi" + Titolo 4 Rimborso prestiti)] / (Accertamenti primi tre titoli Entrate)
P2	2.8	Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	Totale incassi c/competenza e c/residui (pdc E.1.01.00.00.000 "Tributi" – "Compartecipazioni di tributi" E.1.01.04.00.000 + E.3.00.00.00.000 "Entrate extratributarie") / Stanziamenti definitivi di cassa dei primi tre titoli delle Entrate
P3	3.2	Anticipazioni chiuse solo contabilmente	Anticipazione di tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo / max previsto dalla norma

P4	10.3	Sostenibilità debiti finanziari	[Impegni (Totale 1.7 "Interessi passivi" – "Interessi di mora" (U.1.07.06.02.000) – "Interessi per anticipazioni prestiti" (U.1.07.06.04.000) + Titolo 4 della spesa – estinzioni anticipate) – (Accertamenti Entrate categoria E.4.02.06.00.000 "Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso di prestiti da amministrazioni pubbliche") + Trasferimenti in conto capitale per assunzione di debiti dell'amministrazione da parte di amministrazioni pubbliche (E.4.03.01.00.000) + Trasferimenti in conto capitale da parte di amministrazioni pubbliche per cancellazione di debiti dell'amministrazione (E.4.03.04.00.000)] / Accertamenti titoli 1, 2 e 3
P5	12.4	Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	Disavanzo iscritto in spesa del conto del bilancio / Accertamenti dei titoli 1, 2 e 3 delle entrate
P6	13.1	Debiti riconosciuti e finanziati	Importo Debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati / Totale impegni titolo 1 e titolo 2
P7	13.2 + 13.3	Debiti in corso di riconoscimento+Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	(Importo debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento+Importo Debiti fuori bilancio riconosciuti e in corso di finanziamento)/Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3
P8		Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)	% di riscossione complessiva: (riscossioni c/comp + riscossioni c/residui) / (Accertamenti + residui definitivi iniziali)

Un'ultima considerazione in merito alle soglie di 'positività' della situazione di deficit strutturale individuate dal decreto ministeriale. Per i singoli parametri esse sono state fissate sulla base dei valori desunti dai dati BDAP e dai rendiconti per gli esercizi 2016 e 2017 e consentono, secondo l'analisi svolta dal Ministero, di intercettare al meglio le situazioni di crisi finanziaria degli enti locali che sono sintomo di gravi squilibri finanziari. La scelta di differenziarle per tipologie di enti nasce dalle differenti specificità di ciascuna di esse. Le soglie, per i singoli parametri, sono così determinate:

Parametro	Descrizione indicatore	Positività	Soglia (valori %)		
			Comuni	Province e Città metropolitane	Comunità montane
P1	1.1 Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti	deficitario se maggiore del	48	41	60
P2	2.8 Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente	deficitario se minore del	22	21	20
P3	3.2 Anticipazioni chiuse solo contabilmente	deficitario se maggiore del	0	0	0
P4	10.3 Sostenibilità debiti finanziari	deficitario se maggiore del	16	15	14
P5	12.4 Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio	deficitario se maggiore del	1,20	1,20	1,20
P6	13.1 Debiti riconosciuti e finanziati	deficitario se maggiore del	1	1	1
P7	13.2 + 13.3 Debiti in corso di riconoscimento+Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento	deficitario se maggiore del	0,60	0,60	0,60
P8	Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)	deficitario se minore del	47	45	54

3. Conclusioni

I nuovi parametri hanno l'indubbio vantaggio di non richiedere, a differenza del passato, il calcolo di ulteriori grandezze, né di fare ricorso a dati di carattere extra-contabile. A ciò si aggiunge il fatto che, essendo essi estrapolati dal Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, sono di solito elaborati in maniera pressoché automatica dai gestionali in uso presso gli uffici finanziari degli enti locali. Tutto questo semplifica notevolmente l'attività e l'impegno a questi richiesto e riduce altresì il rischio di errata determinazione dei valori da inserire. Infine, a differenza di quelli in vigore fino allo scorso anno, presentano l'evidente pregio della semplicità, il che li rende pienamente leggibili e comprensibili anche ai non addetti ai lavori.

QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 18/02/2019

Fondo compensativo imu-tasi: le ultime novità introdotte dalla legge n. 12/2019 di conversione del 'decreto semplificazione'

Domanda

In passato il mio Ente ha sempre beneficiato del fondo compensativo del minor gettito IMU-TASI a favore dei comuni. Quale stanziamento è previsto per quest'anno? È possibile utilizzarlo ancora in parte corrente come avvenuto fino allo scorso anno?

Risposta

a cura di Marco Terzi

Il quesito del lettore fa riferimento al fondo istituito a partire dal 2014, ai sensi dell'art. 1, comma 639 della L. 147/2013, per ristorare i comuni interessati dalla perdita di gettito conseguente all'introduzione della Tasi in sostituzione dell'Imu. Si tratta di quei comuni le cui previgenti aliquote Tasi non consentivano l'integrale applicazione dell'incremento a compensazione della perdita di gettito Imu sull'abitazione principale. È bene precisare che il Legislatore aveva previsto questo contributo compensativo solo per gli enti che si trovavano in queste condizioni. La norma non riguardava, né riguarda, in alcun modo gli altri enti. L'importo complessivo del trasferimento era previsto, per il primo anno, in 625 milioni di euro, poi ridotti progressivamente negli anni successivi. La legge di bilancio per il 2019 (L. 145 del 30/12/2018) l'aveva previsto all'art. 1, commi 892-895, quantificandolo in complessivi 190 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033 compresi. La riduzione rispetto allo scorso anno, allorché il fondo ammontava a complessivi 300 milioni di euro, era pertanto del 37% circa. Tuttavia il nuovo art. 11-bis del d.l. 135 del 14/12/2018, (c.d. 'Decreto semplificazione'), introdotto dalla legge di conversione n. 12 del 11/02/2019 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 12/02/2019 ha aggiunto il comma 895-bis che integra detto stanziamento, per il solo 2019, con ulteriori 110 milioni. Solo per quest'anno si perviene, pertanto, al medesimo stanziamento previsto per il 2018, pari a complessivi 300 milioni di euro. Come in passato, il riparto fra gli enti aventi diritto avviene con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Mef, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Città. I 190 milioni previsti dal comma 892 vengono ripartiti con decreto ministeriale la cui adozione resta fissata entro il 20 gennaio 2019; i 110 milioni aggiunti, invece, sono ripartiti con decreto da emanarsi entro il 30 aprile prossimo. Il riparto di tutte le somme (i 300 milioni complessivi di cui ai commi 892 e 895-bis) è previsto secondo la stessa proporzione seguita nei due anni passati. Per i 190 milioni originariamente previsti dal comma 892 permane tuttavia il vincolo di destinazione ai "(...) piani di sicurezza a valenza pluriennale finalizzati alla manutenzione di strade, scuole ed altre strutture di proprietà comunale". Le spese finanziate con dette risorse devono essere liquidate o liquidabili per le suddette finalità, ai sensi del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, entro il 31 dicembre di ogni anno. Con l'abrogazione del comma 895 della legge di bilancio, previsto dal comma 16 dell'art. 11-bis, viene finalmente superato l'impasse che si era venuto a creare. Con tale norma, che abroga il comma 895, permane sì il vincolo di destinazione dei 190 milioni originariamente stanziati, ma scompare l'obbligo di monitoraggio delle relative spese che doveva essere effettuato da parte dei comuni beneficiari attraverso il sistema BDAP-MOP, classificando le opere sotto la voce «Contributo investimenti Legge di bilancio 2019». Il monitoraggio BDAP, come

noto, riguarda le sole spese di investimento e pertanto ne derivava che il contributo fosse da destinarsi esclusivamente al loro finanziamento. In realtà il contributo era nato, in origine, quale risorsa senza alcun vincolo di destinazione e, come tale, spendibile per spese di carattere corrente. D'altra parte le entrate tributarie venute meno finanziano genericamente la parte corrente del bilancio comunale. Per questa ragione Anci-Ifel, fin da subito aveva sostenuto che il monitoraggio tramite BDAP riguardasse le sole opere di investimento (manutenzioni straordinarie) comprese fra gli interventi attuati dagli enti beneficiari del trasferimento, mediante il suo utilizzo. L'abrogazione del comma 895 inserita nella versione definitiva del testo di legge ha risolto definitivamente la questione.

Concludendo: per il 2019 viene ripristinato lo stanziamento di complessivi 300 milioni, già previsto per il 2018; i 190 milioni originari mantengono il vincolo di destinazione previsto dalla legge di bilancio 2019, ma senza alcun obbligo di monitoraggio attraverso BDAP-MOP. I 110 milioni aggiunti ora invece non hanno alcun vincolo di utilizzo da parte degli enti beneficiari.

Quesito del 25/02/2019

Contributo investimenti L. 145-2018

Domanda

Sono assessore ai LL.PP. in un comune di 7.100 abitanti. La legge di bilancio ci ha assegnato 70mila euro per interventi sul patrimonio comunale. Quali sono gli interventi che si possono realizzare? Con quali tempi e procedure?

Risposta

a cura di Marco Terzi

Il quesito del lettore fa riferimento alle somme stanziare dall'art. 1, commi da 107 a 114 della legge 145/2018 (legge di bilancio 2019). Tali somme sono finalizzate alla realizzazione di investimenti per la messa in sicurezza di scuole, strade, edifici pubblici e patrimonio comunale, nel limite complessivo di 400 milioni di euro, purché non siano già interamente finanziati da altri soggetti.

Per chiarire le tipologie di spese finanziabili è intervenuto nelle scorse settimane il Ministero dell'Interno con la pubblicazione sul proprio sito di 27 faq il cui testo integrale è reperibile qui: <http://www.interno.gov.it/it/notizie/online-faq-sullutilizzo-dei-400-milioni-destinati-comuni-fino-20000-abitanti>. In particolare, la faq n.12 precisa che in ogni caso **non sono finanziabili gli interventi di manutenzione ordinaria. Il contributo non può pertanto essere destinato a spese correnti.**

Gli interventi da realizzare devono essere aggiuntivi rispetto a quanto già previsto nella prima annualità del piano triennale delle opere pubbliche dell'ente beneficiario. I lavori devono essere affidati ai sensi degli articoli 36, comma 2, lettera b), e 37, comma 1, del Codice degli appalti e dovranno essere avviati entro il termine perentorio del 15 maggio prossimo. In virtù della deroga introdotta dal comma 912, per il solo 2019, l'affidamento potrà avvenire, pertanto:

1. per importi fino a 40mila euro con affidamento diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici;
2. per importi pari o superiori a 40 mila euro e fino a 150 mila euro tramite affidamento diretto previa consultazione, se esistenti, di tre operatori economici;
3. per importi pari o superiori a 150 mila euro e inferiori a 350 mila euro, mediante procedura negoziata, previa consultazione, sempre ove esistenti, di almeno 10 operatori economici.

I tempi per l'avvio dei lavori sono evidentemente molto stretti. Per gli enti che hanno approvato il bilancio di previsione prima dell'entrata in vigore della legge 145/2018 si rende inoltre necessario adottare apposita variazione che ne preveda gli stanziamenti al titolo IV dell'entrata e al titolo II della spesa. E' possibile procedere con deliberazione della giunta comunale, adottata in via d'urgenza con i poteri del consiglio, ai sensi dell'art. 175, comma 4 del TUEL motivata proprio con l'urgenza di affidare e avviare l'intervento. Cosa succede se l'ente non rispetta la scadenza del 15 maggio? La risposta è contenuta nel comma 111: esso prevede la revoca del contributo, in tutto o in parte, disposta con decreto del Ministero dell'Interno entro il 15 giugno 2019. L'ammontare complessivo delle somme revocate sono assegnate, con il medesimo decreto, ai comuni che hanno iniziato l'esecuzione dei lavori in data antecedente alla scadenza del 15 maggio, dando priorità ai comuni con data di inizio dell'esecuzione dei lavori meno recente e non oggetto di recupero. I comuni beneficiari di tale ulteriore riparto sono tenuti ad iniziare l'esecuzione dei lavori entro il 15 ottobre prossimo.

Le somme sono erogate dal Ministero dell'Interno per il 50 per cento previa verifica dell'avenuto inizio dell'esecuzione dei lavori attraverso il sistema di monitoraggio BDAP-MOP, e per il restante 50 per cento previa trasmissione al Ministero dell'Interno del certificato di collaudo o del certificato di regolare esecuzione rilasciato dal direttore dei lavori. Infine la legge impone agli enti di dare la massima pubblicità all'intervento realizzato: essi devono rendere nota la fonte di finanziamento, l'importo assegnato e la finalizzazione del contributo nel proprio sito internet, nella sezione «Amministrazione trasparente». Il sindaco deve infine fornire tali informazioni al consiglio comunale nella prima seduta utile.

CORSO DI FORMAZIONE SU

IL RIACCERTAMENTO ORDINARIO E IL RENDICONTO 2018

Il riaccertamento ordinario è la fase più delicata e importante per la predisposizione del rendiconto e – viste le necessità di poter pagare una volta reimputate correttamente le spese, di aggiudicare le gare indette e di aggiornare l’inventario – si rende necessario provvedervi in tempi rapidi.

Una volta terminata questa fase sostanziale, si rende poi necessario dedicare tempo alla fase più formale: la redazione degli schemi da portare in approvazione. Particolare rilevanza riveste quest’anno la redazione degli schemi economico-patrimoniali per gli Enti sotto i 5000 abitanti che hanno usufruito del rinvio per l’anno scorso, ma non sono tuttavia esenti neanche gli Enti che già la adottano.

Il corso, dal taglio pratico, risponde all’esigenza degli operatori dei servizi finanziari di avere un quadro chiaro degli strumenti che saranno chiamati ad applicare. **Ampio spazio sarà dedicato alla soluzione dei casi pratici proposti dagli Enti.**

MILANO 1 marzo 2019	VILLA D’ALMÈ (BG) 6 marzo 2019	MONCALIERI (BG) 7 marzo 2019
------------------------	-----------------------------------	---------------------------------

Relatori:	Dott. Marco Allegretti – Dottore Commercialista e Revisore Contabile, già dirigente di Area Servizi Finanziari di ente locale. Formatore ANCI/IFEL - 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.
Destinatari:	Amministratori (Sindaci, Assessori e Consiglieri), Segretari Comunali, Responsabili e Funzionari Ris. Umane.
Attestati:	Sarà rilasciato attestato di partecipazione.
Materiale didattico:	Il materiale didattico sarà consegnato 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

Corso di formazione

Il riaccertamento ordinario e il rendiconto 2018: soluzioni pratiche

Il riaccertamento ordinario è la fase più delicata e importante per la predisposizione del rendiconto e – viste le necessità di poter pagare una volta reimputate correttamente le spese, di aggiudicare le gare indette e di aggiornare l’inventario – si rende necessario provvedervi in tempi rapidi.

Una volta terminata questa fase sostanziale, si rende poi necessario dedicare tempo alla fase più formale: la redazione degli schemi da portare in approvazione. Particolare rilevanza riveste quest’anno la redazione degli schemi economico-patrimoniali per gli Enti sotto i 5000 abitanti che hanno usufruito del rinvio per l’anno scorso, ma non sono tuttavia esenti neanche gli Enti che già li adottano.

Il corso, dal taglio pratico, risponde all’esigenza degli operatori dei servizi finanziari di avere un quadro chiaro degli strumenti che saranno chiamati ad applicare. **Ampio spazio sarà dedicato alla soluzione dei casi pratici proposti dagli Enti.**

Date e sedi

01/03/2019	MILANO	Doria Grand Hotel, Viale Andrea Doria 22, 20124 Milano
06/03/2019	VILLA D'ALMÈ (BG)	Sede Comunale, Via Milesi 16, 24018 Villa d'Almè (BG)
07/03/2019	MONCALIERI (TO)	Hotel Tulip Inn Turin South, Via Guido Rossa 11, 10024 Moncalieri (TO)

Programma

L'ITER DI COSTRUZIONE

- Determina dei responsabili di riaccertamento dei propri residui
- Delibera di riaccertamento ordinario
- Variazioni di esigibilità

GLI SCHEMI DI RENDICONTO

- Schemi
- Allegati

IL RIACCERTAMENTO E I RISVOLTI ECONOMICO-PATRIMONIALI DELLE ENTRATE

- Entrate Tributarie
- Entrate da Trasferimenti e Contributi
- Entrate Extratributarie
- Entrate in conto capitale
- Entrate da accensione di prestiti

IL RIACCERTAMENTO E I RISVOLTI ECONOMICO-PATRIMONIALI DELLE SPESE

- Spesa corrente:
- Spese di personale
- Acquisto di beni e servizi
- Trasferimenti correnti
- Utilizzo di beni di terzi

- Interessi passivi
- Condanne a seguito di contenziosi
- Indennità di fine mandato
- Incarichi legali esterni
- Spesa d’investimento

COSTIZIONE DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO

- FPV di Spesa corrente
- FPV di Spesa in conto capitale

LE RISULTANZE DEL RENDICONTO

- Il risultato di amministrazione
- Implicazioni sull’extradeficit da riaccertamento straordinario
- Il Pareggio di Bilancio

LA CONTABILITA' ECONOMICO-PATRIMONIALE

- Le attività preliminari
- Gli schemi: cenni per la costruzione dei documenti

QUESTION TIME

- Soluzioni ai casi proposti dai partecipanti

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

Dott. Marco Allegretti – Dottore Commercialista e Revisore Contabile, già dirigente di Area Servizi Finanziari di ente locale. Formatore ANCI/IFEL - 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.

Quote standard

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

Primo iscritto: € 150,00 oppure 7 crediti formativi

Iscritti successivi: € 140,00 oppure 7 crediti formativi

Quote scontate per abbonati

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

Primo iscritto: € 140,00 oppure 7 crediti formativi

Iscritti successivi: € 130,00 oppure 6 crediti formativi

SCONTO ULTERIORE
10 EURO A PERSONAIscriviti 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 **soggetti diversi dalla P.A.** (società, professionisti, sindacati, privati, ...) è richiesto il **pagamento ANTICIPATO** sul seguente IBAN: IT 46 Z 08340 58050 000000015377. In caso di mancata partecipazione l'importo sarà reso entro 7 gg.

CREDITI FORMATIVI

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

www.publika.it/crediti-formativi

Conto corrente dedicato e DURC

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

Applicazione 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.

Il riaccertamento ordinario e il rendiconto 2018: soluzioni pratiche

MODULO DI ISCRIZIONE da inviare a [formazione @publika.it](mailto:formazione@publika.it)

RAGIONE SOCIALE		P. IVA	COD. FISC.
INDIRIZZO (Via, CAP, Città, Prov.)			
TIPO CLIENTE	<input type="checkbox"/> Ente Pubblica Amministrazione IVA esente. Pagamento a seguito ricevimento fattura (30 gg. d.f.)	CODICE IDENTIFICATIVO FATT. ELETTR.	DETERMINAZIONE / ORDINE / IMPEGNO DI SPESA... Inserire qui i dati relativi all'impegno di spesa
<small>Sarà data precedenza agli enti della P.A.</small>	<input type="checkbox"/> Società / Sindacati / Privati ... Agli importi indicati sarà aggiunta IVA 22%. Pagamento anticipato	DATO OBBLIGATORIO PER FATTURA ELETTRONICA	DATO OBBLIGATORIO PER ENTI P.A.

 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](#) TN 4

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

PARTECIPANTI	COGNOME	NOME	SEDE DEL CORSO	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 E FIRMA DEL RESPONSABILE

AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

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

Responsabile di area: Augusto Sacchi

Approfondimento

LA PUBBLICAZIONE DEI DATI DEI DIRIGENTI, DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 20/2019

di Augusto Sacchi

L'aspettavamo da un po' ed è finalmente arrivata.

Ci si riferisce alla sentenza della Corte costituzionale n. 20, depositata in Cancelleria il 21 febbraio 2019, relativa agli obblighi di pubblicazione dei dati dei dirigenti, riferiti al proprio reddito e al proprio patrimonio.

La sentenza (relatore Nicolò Zanon) in ventitre pagine, ricostruisce la vicenda che prende origine da un ricorso presentato al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, dai dirigenti di ruolo inseriti nell'organico dell'ufficio del Garante per la protezione dei dati personali (*Garante Privacy*). Il ricorso era finalizzato a vedersi riconosciuto l'annullamento delle note del Segretario generale del Garante, con le quali veniva chiesto loro, di presentare la documentazione necessaria ad assolvere i nuovi obblighi di pubblicità e trasparenza, introdotti dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, che aveva ampiamente modificato le norme in materia di trasparenza, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

In particolare, la modifica riguardava la nuova formulazione dell'articolo 14, del d.lgs. 33/2013 (prima riservata solamente ai dati dei componenti degli organi di indirizzo politico), dove erano stati trasferiti, dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016, anche i dirigenti, con i relativi obblighi, sostanzialmente identici a quelli dei "politici".

1. Le Linee guida dell'ANAC sulla materia

Sulla materia era intervenuta anche l'ANAC, dapprima con la determinazione n. 241 del 8 marzo 2017, recante «*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013: Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo o i titolari di incarichi dirigenziali, come modificato dall'articolo 13 del d.lgs. 97/2016*». In tale atto, venivano illustrate le novità legislative introdotte, gli ambiti applicativi e le modalità per adempiervi, formulando, per gli enti locali, una sostanziale differenziazione tra comuni sopra e sotto 15.000 abitanti.

In particolare, per i comuni con **popolazione inferiore ai 15.000 abitanti**:

- a) veniva confermato che i titolari di **incarichi politici**, nonché i loro coniugi non separati e parenti entro il secondo grado non erano tenuti alla pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), del d.lgs. 33/2013 (dichiarazioni reddituali e patrimoniali). Restava confermato, inoltre, l'obbligo di pubblicare i dati e le informazioni di cui alle lettere da a) ad e) del medesimo art. 14, comma 1, anche in questi comuni;

b) la stessa esclusione riguardava i **dirigenti e le posizioni organizzative** degli enti senza la dirigenza.

Alla luce del ricorso di cui si è già parlato e dell'intervenuta ordinanza cautelare del TAR Lazio, sez. I-*quater*, n. 1030/2017, che aveva accolto la domanda di sospensione interinale dell'esecuzione degli atti gravati, l'ANAC era stata costretta a "correggere" il tiro, emanando la delibera n. 382 del 12 aprile 2017, con la quale Veniva sospesa l'**efficacia** della propria precedente determinazione n. 241/2017, limitatamente agli obblighi di pubblicazione dei dati dei dirigenti, segretari comunali e provinciali e posizioni organizzative, in materia di:

- compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione dell'incarico; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici (rif. art. 14, comma 1, **lettera c)** d.lgs. 33/2013);
- dichiarazioni contenenti la situazione **reddituale e patrimoniale** riferita al soggetto titolare dell'incarico dirigenziale, nonché - se vi consentono - quella del coniuge non separato, dei figli e dei parenti entro il secondo grado (rif. art. 14, comma 1, **lettera f)** d.lgs. 33/2013).

La sospensione degli obblighi **non riguardava i componenti degli organi politici** (nei comuni: Sindaco, assessori, consiglieri comunali dei comuni con più di 15.000 abitanti).

Con un successivo intervento, del 7 marzo 2018, l'Autorità Anticorruzione, mediante un comunicato del Presidente Cantone, provvedeva a **sospendere, per i dirigenti e le P.O., l'efficacia** della determinazione ANAC n. 241 dell'8 marzo 2017, limitatamente alle indicazioni relative alla **pubblicazione dei dati di cui all'art. 14, comma 1-ter, ultimo periodo**¹, in attesa della definizione della questione di legittimità costituzionale.

2. La sentenza n. 20/2019

La Corte costituzionale, dopo l'udienza pubblica del 20 novembre 2018, si è espressa con la sentenza in commento che si compone di **tre** parti dispositive.

Nella prima, viene dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'**art. 14, comma 1-bis, del d.lgs 33/2013**, nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui **all'art. 14, comma 1, lettera f)**², dello stesso decreto legislativo **anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali**, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, **anziché** solo per i titolari degli **incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. 165/2001**³.

¹ d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 - articolo 14, comma 1-ter.

Ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'articolo 13, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente.

² d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 - articolo 14, comma 1, lettera f):

Le dichiarazioni di cui all'art. 2, della legge 441/1982, nonché le attestazioni e dichiarazioni di cui agli artt. 3 e 4 della medesima legge, come modificata dal presente decreto, limitatamente al soggetto, al coniuge non separato e ai parenti entro il secondo grado, ove gli stessi vi consentano. Viene in ogni caso data evidenza al mancato consenso. Alle informazioni di cui alla presente lettera concernenti soggetti diversi dal titolare dell'organo di indirizzo politico non si applicano le disposizioni di cui all'art. 7.

³ Articolo 19, commi 3 e 4, d.lgs. 165/2001

3. **Gli incarichi di Segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente sono conferiti con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 o, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali e nelle percentuali previste dal comma 6.

Nella seconda decisione, vengono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, riferite all'art. 14, **comma 1-ter**, del d.lgs. n. 33 del 2013⁴, sollevate dal TAR Lazio.

Nella terza si dichiarano NON fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. 33/2013, **nella parte in cui si prevede che le pubbliche amministrazioni pubblichino i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera c)**, dello stesso decreto legislativo, anche per i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione⁵.

3. Le motivazioni della sentenza

Come si può leggere nel Comunicato del 21 febbraio 2019, emesso dalla medesima Corte, gli Ermellini hanno ritenuto irragionevole il bilanciamento operato dalla legge tra due diritti: quello alla riservatezza dei dati personali, inteso come diritto a controllare la circolazione delle informazioni riferite alla propria persona, e quello dei cittadini al libero accesso ai dati e alle informazioni detenuti dalle pubbliche amministrazioni.

Secondo i giudici costituzionali, il legislatore, nell'estendere tutti i descritti obblighi di pubblicazione alla totalità dei circa 140.000 dirigenti pubblici (e, se consenzienti, ai loro coniugi e parenti entro il secondo grado), ha **violato il principio di proporzionalità**. Principio posto a cardine della tutela dei dati personali e presidiato dall'articolo 3 della Costituzione.

La Corte, pur riconoscendo che gli obblighi in questione sono funzionali all'obiettivo della trasparenza, e in particolare alla lotta alla corruzione nella Pubblica amministrazione, ha, infatti, ritenuto che tra le diverse misure appropriate non è stata prescelta, come richiesto dal principio di proporzionalità, **quella che meno sacrifica i diritti a confronto**.

La Corte riconosce al legislatore la potestà di prevedere strumenti che consentano a chiunque di accedere alle informazioni, purchè tale diritto sia ragionevole ed effettivamente collegato all'esercizio di un controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'impiego virtuoso delle risorse finanziarie.

Tale considerazione vale, certamente, per i compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica, nonché per le spese relative ai viaggi di servizio e alle missioni pagate con fondi pubblici (art. 14, comma 1, lettera c), il cui **obbligo di pubblicazione viene preservato**, dalla sentenza, per tutti i dirigenti pubblici. Non così per gli altri dati relativi ai **redditi e al patrimonio personali**, la cui pubblicazione era imposta, senza alcuna distinzione, per tutti i titolari di incarichi dirigenziali.

Poiché non spetta alla Corte costituzionale indicare una diversa soluzione, più idonea a bilanciare i diritti antagonisti, la sentenza garantisce, insieme al diritto alla *privacy*, la tutela minima delle esigenze di trasparenza amministrativa **individuando nei (soli) dirigenti apicali delle amministrazioni statali** (previsti dall'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo n. 165/2001), coloro ai quali sono applicabili gli obblighi di pubblicazione imposti dalla disposizione censurata⁶.

Spetterà ora al legislatore ridisegnare - con le necessarie diversificazioni e per tutte le pubbliche amministrazioni, anche non statali - il complessivo panorama dei destinatari degli obblighi di trasparenza e delle modalità con cui devono essere attuati, nel rispetto del principio di proporzionalità posto a presidio della tutela dei dati personali degli interessati.

4. **Gli incarichi di funzione dirigenziale di livello generale sono conferiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, su proposta del Ministro competente, a dirigenti della prima fascia dei ruoli di cui all'art. 23 o, in misura non superiore al 70 per cento della relativa dotazione, agli altri dirigenti appartenenti ai medesimi ruoli ovvero, con contratto a tempo determinato, a persone in possesso delle specifiche qualità professionali richieste dal comma 6.

⁴ Art. 14, comma 1-*ter*. Ciascun dirigente comunica all'amministrazione presso la quale presta servizio gli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 13, comma 1, del d.l. 66/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 89/2014. L'amministrazione pubblica sul proprio sito istituzionale l'ammontare complessivo dei suddetti emolumenti per ciascun dirigente.

⁵ Negli enti locali il riferimento va applicato sugli incarichi di cui all'art. 90 del TUEL 267/2000, rubricato "Uffici di supporto agli organi di direzione politica".

⁶ Art. 14, comma 1, lettera f), d.lgs. 33/2013;

4. Che fare ora nei comuni?

In attesa dell'auspicato - anche dalla stessa Corte - intervento "riparatore" del legislatore nazionale e della presa di posizione che l'ANAC sarà tenuta a considerare, in merito alle proprie Linee guida ed ai successivi provvedimenti di sospensione, emanati nel 2017 e nel 2018, per coloro che intendessero "darsi da fare" sin da subito, è possibile fornire i seguenti suggerimenti:

- a) verificare, per il Segretario comunale, per i dirigenti e per le posizioni organizzative (con delega dirigenziale nei comuni con dirigenti; tutte le P.O. nei comuni senza dirigenti), quali dati risultino ad oggi pubblicati, nel sito *web*, nella sezione *Amministrazione personale > Personale*;
- b) ricordarsi che i dati che devono essere pubblicati, dopo la sentenza della Corte (esclusi i dirigenti apicali statali) risultano i seguenti :

ATTO, DOCUMENTO O INFORMAZIONE	OBBLIGO GIÀ PREVISTO O SOSPESO	RIFERIMENTO NORMATIVO d.lgs. 33/2013
Atto di nomina, con indicazione della durata dell'incarico (di norma il decreto del Sindaco)	Già previsto	art. 14, comma 1, lettera a)
Curriculum	Già previsto	art. 14, comma 1, lettera b)
Compensi di qualsiasi natura connessi all'assunzione della carica; gli importi di viaggi di servizio e missioni pagati con fondi pubblici	Obbligo sospeso, confermato dalla sentenza n. 20/2019	art. 14, comma 1, lettera c)
Dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, ed i relativi compensi a qualsiasi titolo corrisposti	Obbligo sospeso, confermato dalla sentenza n. 20/2019	art. 14, comma 1, lettera d)
Altri eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e l'indicazione dei compensi spettanti	Obbligo sospeso, confermato dalla sentenza n. 20/2019	art. 14, comma 1, lettera e)
Comunicazione al proprio ente – che è tenuto a pubblicarli - degli emolumenti complessivi percepiti a carico della finanza pubblica	Obbligo sospeso, confermato dalla sentenza n. 20/2019	art. 14, comma 1-ter

- c) è consigliabile, almeno in questa prima fase e sino ad un successivo, chiaro, pronunciamento dell'ANAC, non procedere a richiedere – tantomeno pubblicare nel sito *web* - alcun documento, atto o informazione aggiuntiva, riferita ai dirigenti o posizioni organizzative in servizio, rispetto a quella già presente nel sito istituzionale;
- d) ricordarsi che tutti i dati riferiti al Segretario comunale, dirigenti e posizioni organizzative devono restare pubblicati per i tre anni successivi dalla cessazione dell'incarico. Decorso tale termine, i relativi dati e documenti saranno accessibili, ai sensi della normativa sull'**accesso civico generalizzato** (art. 5, comma 2, d.lgs. 33/2013).

QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 19/02/2019

Misure per Antiriciclaggio e prevenzione della corruzione: un possibile collegamento?

Domanda

La nuova normativa in materia di antiriciclaggio obbliga il comune al collegamento con il sistema anticorruzione dell'Ente e quindi all'introduzione di specifiche disposizioni all'interno del PTPCT?

Risposta

a cura di Luca Alviggi

Il 19 novembre 2018 sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale n. 269 le "istruzioni sulla comunicazione di dati e informazioni concernenti le operazioni sospette da parte degli uffici delle pubbliche amministrazioni", del 23 aprile 2018, dell'Unità di Informazione Finanziaria per l'Italia (UIF) istituita presso la Banca d'Italia.

Con esse sono state dettate specifiche linee guida per le pubbliche amministrazioni, chiamate ad adottare le necessarie procedure interne per l'attuazione delle misure di antiriciclaggio. In particolare sono stati definiti quegli specifici **indicatori di anomalia nel contesto della pubblica amministrazione**, la cui mancanza aveva determinato, fino ad oggi, le principali difficoltà nell'applicazione della vigente normativa di settore, il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231.

Quest'ultimo, come di recente modificato dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, prevedeva infatti all'art. 10, comma 4, che la UIF adottasse, al fine di consentire lo svolgimento di analisi finanziarie mirate a far emergere fenomeni di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, apposite istruzioni recanti "i dati e le informazioni da trasmettere, le modalità e i termini della relativa comunicazione nonché gli indicatori per agevolare la rilevazione delle operazioni sospette".

Con l'entrata in vigore del decreto legislativo 90/2017, il raggio di azione entro il quale le pubbliche amministrazioni possono muoversi, effettuando i dovuti controlli e l'eventuale comunicazione alla UIF, è stato circoscritto alle specifiche aree di competenza richiamate all'art. 10, comma 1, del d.lgs. 231/2017:

- a) procedimenti finalizzati all'adozione di provvedimenti di autorizzazione o concessione;
- b) procedure di scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi secondo le disposizioni di cui al codice dei contratti pubblici;
- c) procedimenti di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzioni di vantaggi economici di qualunque genere a persone fisiche ed enti pubblici e privati.

Con riferimento a ciascuno dei suddetti ambiti - che è bene notare - coincidono perfettamente con i settori a maggior rischio corruttivo individuati dalla legge "anticorruzione" della legge Severino (legge 6 novembre 2012, n. 190), la UIF, nelle proprie istruzioni, detta specifici indicatori di anomalia connessi:

- a) con l'identità o il comportamento del soggetto a cui è riferita l'operazione;
- b) con le modalità di esecuzione delle operazioni, e declinati per:

- il settore appalti e contratti pubblici
- il settore finanziamenti pubblici
- il settore immobili e commercio.

Le pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 10, comma 4 del decreto legislativo 231/2017, *“nel quadro dei programmi di formazione continua del personale realizzati in attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 178, adottano misure idonee ad assicurare il riconoscimento, da parte dei propri dipendenti delle fattispecie meritevoli di essere comunicate ai sensi del presente articolo.”*

Codifica di aree e procedimenti a rischio, individuazione di un responsabile (qui antiriciclaggio, alias “gestore”), formazione tecnica del personale, obbligo di comunicazioni ad un'autorità centrale, indicatori di comportamenti illeciti: sono tanti i punti di contatto che avvicina la normativa “antiriciclaggio” a quella dell’ “anticorruzione” della legge Severino.

Ciò fa, conseguentemente, propendere per una gestione ed un coordinamento unitario degli adempimenti di legge, richiesti dal legislatore nei due diversi ambiti; **con la possibilità di arricchire il piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza di una nuova sezione**, i cui contenuti potrebbero ben intrecciarsi ai principi del *risk assessment* e *risk management*, sui quali muove l'intero PTPCT.

Per rispondere al quesito, è bene rilevare, comunque, che **nessun obbligo di collegamento è previsto dalla legge**, essendo, quindi, lasciato all'ente la possibilità di definire i confini e le modalità per l'effettuazione del controllo sul riciclaggio e sul finanziamento al terrorismo.

Il legislatore non ha, peraltro, stabilito per le pubbliche amministrazioni alcuna sanzione per mancata attuazione delle disposizioni “antiriciclaggio”; è unicamente previsto all'art. 10, comma 6, d.lgs. 231/2007, che l'inosservanza delle norme assume rilievo ai fini dell'articolo 21, comma 1-*bis*, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, determinandosi responsabilità dirigenziale con conseguente eventuale decurtazione dell'indennità di risultato.

Per concludere, ciò che è valso e vale per l'applicazione della legge “anticorruzione” vale per la materia dell’ “antiriciclaggio”: solo una forte volontà politica degli organi di indirizzo e di governo delle pubbliche amministrazioni – che, eventualmente, giochino anche la carta delle complementarietà delle disposizioni normative - può consentire una piena attuazione degli utili strumenti messi a disposizione dal legislatore.

Quesito del 26/02/2019

La tempistica di pubblicazione degli atti sul web

Domanda

Siamo un comune di circa 10mila abitanti e il nostro Segretario comunale - Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza – ci sollecita spesso la pubblicazione dei documenti e dei dati che obbligatoriamente devono essere inseriti e aggiornati *tempestivamente* nella nostra sezione *web* di Amministrazione Trasparente. Non abbiamo chiaro però il concetto di *tempestività*. In concreto, quanti giorni abbiamo per pubblicare tali dati?

Risposta

a cura di Raffaella Sacchi

Il Decreto Trasparenza (d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33), definisce l'oggetto degli obblighi di pubblicazione e stabilisce anche la *frequenza* di pubblicazione.

È previsto l'aggiornamento con cadenza *annuale* per i dati che per loro natura non sono soggetti a frequenti modifiche (dichiarazioni dei titolari di incarichi e cariche, partecipazioni pubbliche...) o la cui durata è tipicamente annuale: pubblicazione del conto annuale del personale (articolo 16, del d.lgs. 33/2013) e dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, agli enti di diritto privato in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato (articolo 22).

Diversamente, la pubblicazione deve essere *tempestiva* nei casi in cui l'efficacia del provvedimento discende proprio dalla pubblicazione dei dati e delle informazioni. Questo è il caso, ad esempio, degli incarichi di collaborazione o consulenza a soggetti esterni per i quali è previsto un compenso (articolo 15), oppure delle concessioni di contributi / sussidi e vantaggi economici di importo superiore a mille euro, per anno solare, al medesimo beneficiario (articolo 26).

Altra circostanza in cui i dati e le informazioni devono essere pubblicate *tempestivamente*, si ha quando la stessa natura dell'atto implica una sua immediata pubblicazione, come il caso dei bandi di concorso per l'assunzione di personale (articolo 19) o i bandi di gara per forniture, servizi, lavori e concessioni (articolo 37).

Quando, invece, la normativa non definisce esplicitamente il termine di pubblicazione e di aggiornamento, vige il principio generale dettato dall'articolo 8, del d.lgs. 33/2013, secondo il quale: "*i documenti contenenti atti oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente sono pubblicati **tempestivamente** sul sito istituzionale dell'amministrazione*".

Ciò premesso, venendo al tema posto nel quesito in merito al concetto di *tempestività*, va detto che si tratta di un concetto relativo che può dar luogo anche ad interpretazioni notevolmente difformi.

In merito, l'Autorità Nazionale Anti Corruzione (di seguito ANAC) non ha mai definito con precisione l'esatta tempistica delle pubblicazioni *tempestive*, nemmeno con la determinazione n. 1310/2016, nella quale sono stati riportati i tempi di pubblicazione stabiliti dal legislatore per ogni dato soggetto ad obbligo di pubblicazione nella sezione *web* di Amministrazione Trasparente (su base annuale, trimestrale o semestrale o tempestivamente).

Recentemente, con la delibera n. 1074 del 21 novembre 2018 - aggiornamento al Piano Nazionale Anticorruzione 2018 - l'ANAC si è espressa ritenendo di non vincolare le amministrazioni in tal senso, preferendo rimettere all'autonomia organizzativa degli enti l'interpretazione del concetto di tempestività, sulla base delle caratteristiche dimensionali di ciascun ente e con riferimento allo scopo della norma. In particolare, ai comuni di piccole e medie dimensioni (fino a 15.000

abitanti) è riconosciuta la possibilità di *“interpretare il concetto di tempestività e fissare termini secondo principi di ragionevolezza e responsabilità, idonei ad assicurare, nel rispetto dello scopo della normativa sulla trasparenza, la continuità, la celerità e l’aggiornamento costante dei dati”*.

Pertanto, sarà cura del Responsabile per la Prevenzione della Corruzione fissare tali termini, indicandoli nel Piano per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT), nella sezione dedicata alla Trasparenza, definendo con precisione il concetto di *tempestività*, riferito sia ai tempi di pubblicazione che a quelli di aggiornamento.

Tali tempi, come suggerito dall’ANAC, non dovranno tendenzialmente essere superiori al semestre.

Ecco di seguito il passaggio che si suggerisce di inserire nel PCPCT che dovrà essere approvato dalla Giunta:

“La pubblicazione di dati, informazioni e documenti è tempestiva quando viene effettuata entro n. ... giorni dalla disponibilità definitiva di dati, informazioni e documenti”.

AREA CONTRATTI E APPALTI

Il sistema dei contratti pubblici: regole, nozioni e procedure

Responsabile di area: Giuseppe Debenedetto

Approfondimento

PARTECIPAZIONE DEL RUP IN COMMISSIONE DI GARA E L'ATTUALE ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZIALE

di Stefano Usai

Una delle problematiche oggetto di continuo contenzioso davanti al giudice amministrativo – tanto di primo quanto di secondo grado – è quella che attiene alla possibilità del responsabile unico del procedimento (nel prosieguo solo RUP) di far parte della commissione di gara.

E' piuttosto noto che alla *querelle* (anche *alimentata* con il primo schema delle linee guida ANAC n. 3) il legislatore ha cercato di porre rimedio innestando nel comma 4 dell'articolo 77 del codice dei contratti – con il decreto legislativo correttivo n. 56/2017 - un ulteriore periodo a mente del quale "La nomina del RUP a membro delle commissioni di gara è valutata con riferimento alla singola procedura".

In questo modo la decisione e le implicazioni relative alla partecipazione del RUP (anche qualora coincidesse con il dirigente/responsabile del servizio) in commissione di gara sono rimesse esclusivamente alla stazione appaltante e, per essa, alla proposta dello stesso RUP ed alla decisione del dirigente/responsabile del servizio.

Sempre fatta salva l'ipotesi che la stessa stazione appaltante non abbia deciso di regolamentare l'aspetto in commento con norme interne (che potrebbero, a sommosso avviso, essere adottate con un indirizzo di tipo generale anche dal responsabile anticorruzione).

1. Le posizioni espresse ed alcune questioni pratiche

La problematica della legittima (o meno) partecipazione del RUP in commissione non si pone, evidentemente, nel caso in cui la legge speciale di gara, nonostante l'appalto debba essere aggiudicato con il criterio del minor prezzo, preveda la costituzione di una commissione di gara.

Sul punto recentissima giurisprudenza (Tar Lazio, Roma, sez. II, sentenza del 22 febbraio 2019 n. 2420) ha, dopo aver premesso come non sussista "una generale incompatibilità tra le due figure di RUP e commissario, ma deve di volta in volta aversi riguardo alla singola gara", che nel caso di specie "si trattava di una procedura negoziata, da aggiudicarsi con il criterio del minor prezzo, laddove, perciò, la discrezionalità in capo alla Commissione non sussisteva, per cui non si ravvisano in concreto ragioni di incompatibilità".

Né l'incompatibilità si può desumere dal fatto che il RUP era "a capo dell'ufficio" interessato dal contratto.

Le implicazioni di maggior delicatezza, quindi, si pongono nel caso in cui l'appalto debba essere aggiudicato secondo la dinamica dell'offerta economicamente più vantaggiosa per cui, la stazione appaltante non ha alcuna discrezionalità sulla nomina della commissione. Nel senso che questa deve essere necessariamente individuata.

Il nuovo periodo del comma 4 dell'articolo 77, come detto, rimette – in sostanza – allo stesso dirigente/responsabile del servizio la decisione se inserire o meno il RUP in commissione.

Occorre valutare, pertanto, le ragioni a favore di tale scelta. In primo luogo, la presenza di chi ha redatto la legge di gara può realmente facilitare il fisiologico svolgersi della procedura con verifica – si potrebbe dire in tempo reale – della corretta applicazione delle previsioni declinate negli atti di gara. E' vero altresì che queste funzioni potrebbe essere assicurate anche nel caso in cui il RUP operasse come segretario del collegio.

E' bene annotare che in questo secondo caso, il RUP pur partecipando ai lavori della commissione (senza alcun diritto di voto) potrebbe essere d'ausilio in presenza di dubbi. Partecipazione sicuramente utile, anzi direi inevitabile, considerato che il segretario della commissione ha il compito (non irrilevante) di predisporre i verbali di gara.

La partecipazione, inoltre, faciliterebbe la predisposizione della proposta di aggiudicazione (per il responsabile del servizio) e la stessa funzione di controllo che il RUP ha, comunque, sull'attività svolta dalla commissione di gara.

Tra gli aspetti negativi, evidentemente, deve essere inserita la questione dell'eventuale condizionamento patologico nel comportamento del RUP.

L'incompatibilità, infatti, si deduce dal generale principio che chi ha predisposto le regole della gara non può pretendere di applicarle.

Il principio generale, oggettivamente, potrebbe subire delicate incrinature soprattutto nel caso in cui RUP abbia predisposto i criteri/sub-criteri di valutazione. Secondo una riflessione, in astratto e generale, in questo caso il RUP potrebbe averle fissate pensando ad un "ideale" aggiudicatario e, pertanto, dovrebbe essere estromesso dalla fase applicativa.

Si tratterebbe in sostanza di assicurare una terzietà di funzioni.

2. L'attuale situazione

Nonostante l'esplicitazione di cui al comma 4 – di cui si è detto sopra – il contenzioso in tema di partecipazione del RUP alla commissione di gara non diminuisce.

È chiaro che il pericolo di vedersi gli atti di gara innanzi al giudice giunge a condizionare lo svolgimento della gara e, soprattutto, in relazione al momento della individuazione/nomina della commissione di gara.

Oggettivamente, laddove è possibile, sembra opportuno che il RUP non faccia parte della commissione per evitare interruzione nello svolgimento fisiologico della gara (che, ovviamente, rischia di arenarsi in presenza di un ricorso).

E' altresì evidente che in questo modo si rinuncia ad un importante apporto di conoscenze durante lo svolgimento della gara che rivestono indubbia utilità.

Non solo, tenendo all'esterno il RUP, e quindi rimettendo a questi la sola funzione di controllo sull'operato di un soggetto terzo (la commissione) il rischio è anche quello di rallentare l'approvazione degli atti.

Si pensi al caso in cui il RUP non condivida le operazioni compiute dal collegio e rinvii gli atti a questo per ulteriori approfondimenti (il rischio è anche di un logoramento di rapporti se non interviene il dirigente/responsabile del servizio).

In giurisprudenza, del resto, non sono mancati neppure casi in cui, erroneamente, il RUP si è sostituito alla commissione di gara compiendo atti di questa, con conseguente annullamento dell'aggiudicazione.

In questo senso, illuminante appare l'approdo del **Tar Lombardia, Brescia, sez. II, con la sentenza n. 906/2018**.

Con la pronuncia si puntualizza che il RUP, a fronte di possibili errori della commissione di gara nella valutazione dell'offerta, non può arrogarsi alcun potere ed adottare autonomamente atti come l'esclusione ed una nuova aggiudicazione dell'appalto.

Diversamente opinando, prosegue il decisum, "quel giudizio che ha condotto a ritenere ammissibile l'offerta da parte della Commissione tecnica, a tal fine appositamente costituita, finirebbe per essere sostituito da un giudizio personale del RUP, che avrebbe così superato la discrezionalità tecnica esercitata dalla Commissione".

Pertanto, nel caso in cui il RUP si avveda di un errore "tecnico" della commissione di gara – nella fase di redazione della proposta per l'aggiudicazione –, dovrà necessariamente riconvocare l'organo valutatore affinché verifichi, in sede di autotutela, se l'offerta sia "stata legittimamente ammessa o avrebbe dovuto essere esclusa e solo in quest'ultimo caso" potrebbe disporre l'esclusione dalla gara della ricorrente e l'aggiudicazione alla controinteressata.

3. L' orientamento giurisprudenziale prevalente

Un importante contributo ed ausilio al delicato compito delle stazioni appaltanti e del RUP, nell'odierno, è sicuramente desumibile dall'orientamento giurisprudenziale che, oramai, può ritenersi pacifico.

L'orientamento in parola – anche espresso dal giudice di Palazzo Spada, come si vedrà più avanti – tende ad escludere forme di automatica incompatibilità del RUP a far parte del collegio aggiudicatore imponendo al ricorrente la dimostrazione pratica dell'avenuto condizionamento e quindi di un epilogo della procedura di affidamento diversa rispetto al suo fisiologico sviluppo.

Banalizzando, non è più sufficiente (anche se in passato è ripetutamente accaduto) dolersi della partecipazione del responsabile unico del procedimento in senso al collegio denunciando la violazione della norma (art. 77, comma 4) ma occorre fornire la prova di una interpretazione/applicazione delle norme della gara scorretta.

In questo senso, tra le altre, devono essere lette – a titolo esemplificativo - la recente sentenza del Tar Abruzzo L'Aquila sez. I, del 19 gennaio 2019 n. 53.

Il giudice, dopo aver ribadito la modifica intervenuta con il decreto correttivo e, pertanto, la possibilità teorica di inserire il RUP in commissione, ha fornito un rilevante chiarimento.

Secondo quanto si legge in sentenza – condivisibilmente – la modifica apportata al comma citato ha determinato il venir meno del previgente regime delle incompatibilità del ruolo del responsabile del procedimento con il ruolo di membro del seggio di gara, specificando in tal caso che la nomina del RUP è valutata con riferimento alla singola procedura. La censura, pertanto, avrebbe dovuto essere "comprovata allegando elementi concreti, sintomatici di un'interferenza fra le funzioni assegnate al RUP e quelle della Commissione di gara, tali da compromettere l'imparziale svolgimento dell'incarico di membro della commissione di gara da parte della stessa persona che ne ha assunto le funzioni di RUP (cfr., *ex multis*, T.A.R. Veneto, Sez. I, 7 luglio 2017, n. 660; Cons. Stato, sez. V, 23 marzo 2015, n. 1565)".

4. La posizione del Consiglio di Stato

Oggettivamente (e definitivamente) dirimente è poi l'analisi espressa dal Consiglio di Stato sez. III, con la sentenza n. 6089/2018. E' importante riportare le singole statuizioni come utile indicazione operativa per lo stesso RUP.

Assodato, si legge in sentenza, dell'impostazione secondo la quale non può essere rawisata alcuna automatica incompatibilità tra le funzioni di RUP e quelle di componente della commissione giudicatrice, a meno che essa non venga

dimostrata in concreto - nell'ottica di una lettura dell'art. 77 comma 4 del d.lgs. n. 50/2016 che si ponga in continuità con l'indirizzo interpretativo formatosi sul comma 4 dell'art. 84 del previgente d.lgs. n. 163/2006 (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. III, 18.1.2018, n. 695) - occorre ulteriormente evidenziare che:

- a) la garanzia di trasparenza ed imparzialità nella conduzione della gara impedisce la presenza nella commissione di gara di soggetti che abbiano svolto un'attività idonea a interferire con il giudizio di merito sull'appalto di che trattasi (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2011, n. 4438, parere n. 46 del 21 marzo 2012);
- b) la situazione di incompatibilità deve ricavarsi dal dato sostanziale della concreta partecipazione alla redazione degli atti di gara, al di là del profilo formale della sottoscrizione o mancata sottoscrizione degli stessi e indipendentemente dal fatto che il soggetto in questione sia il funzionario responsabile dell'ufficio competente (Cons. Stato, sez. V, 28.4.2014, n. 2191);
- c) per predisposizione materiale della legge di gara deve quindi intendersi "non già un qualsiasi apporto al procedimento di approvazione dello stesso, quanto piuttosto una effettiva e concreta capacità di definirne autonomamente il contenuto, con valore univocamente vincolante per l'amministrazione ai fini della valutazione delle offerte, così che in definitiva il suo contenuto prescrittivo sia riferibile esclusivamente al funzionario" (Cons. Stato, sez. V, 22.1.2015, n. 255 e 23.3.2015, n. 1565);
- d) ad integrare la prova richiesta, non è sufficiente il mero sospetto di una possibile situazione di incompatibilità, dovendo l'art. 84, comma 4, essere interpretato in senso restrittivo, in quanto disposizione limitativa delle funzioni proprie dei funzionari dell'amministrazione (Cons. Stato, sez. V, 22.1.2015, n. 255);
- e) detto onere della prova grava sulla parte che deduce la condizione di incompatibilità (cfr. Cons. Stato, sez. V, 25.1.2016, n. 242 e 23.3.2017, n. 1320; Id., sez. III, 22.1.2015, n. 226);
- f) in ogni caso, la predetta incompatibilità non può desumersi ex se dall'appartenenza del funzionario componente della Commissione, alla struttura organizzativa preposta, nella fase preliminare di preparazione degli atti di gara e nella successiva fase di gestione, all'appalto stesso (cfr. T.A.R. Lazio, sez. III, 6.5.2014, n. 4728; T.A.R. Lecce, sez. III, 7.1.2015, n. 32).

QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 13/02/2019

In tema di esclusione per “gravi illeciti professionali”

Domanda

Il nostro ente sta appaltando un servizio ed attualmente è in fase di ammissione/esclusione dei concorrenti; il seggio di gara ha rilevato che un consigliere di amministrazione dell'impresa si è reso responsabile di gravi illeciti professionali diverso tempo fa ma, da notare, non nell'attuale ruolo bensì quale rappresentante di un'impresa oramai cessata.

Secondo il seggio di gara – che ha trasmesso gli atti al RUP per l'adozione dei provvedimenti – l'impresa dovrebbe essere esclusa anche in base a quanto chiarito nelle linee guida ANAC n. 6 che ritiene che i “gravi illeciti” professionali non debbano solo riguardare l'appaltatore (o il subappaltatore) ma anche i vari soggetti indicati nel comma 3 dell'articolo 80.

Che ne pensa? Secondo il RUP, in questo caso, si sta estendendo l'interpretazione della disposizione del comma 5 e ciò non sarebbe corretto.

Risposta

a cura di Stefano Usai

La questione posta ha, oggettivamente, un certo rilievo pratico anche alla luce del costante orientamento giurisprudenziale che statuisce l'impossibilità da parte del RUP (o se si preferisce da parte della stazione appaltante) di estendere l'ambito applicativo delle cause di esclusione (ora, semplificando, riconducibili in sostanza all'articolo 80 del codice dei contratti). In tema, pertanto, vige il classico principio di tassatività.

L'articolo 80, come anche affermato da recente giurisprudenza, presenta delle “declaratorie” vincolati per la stazione appaltante (commi 1 e 2 dell'articolo) ed altre, si direbbe, “discrezionali” ovvero che impongono una determinata attività istruttoria al RUP.

Si richiama l'attività istruttoria del RUP in quanto soggetto – come da giurisprudenza costante e da indicazioni dei bandi tipo ANAC – deputato e competente ad adottare i provvedimenti intermedi di ammissione ed esclusione (salvo che nel bando non siano stati esplicitamente assegnati, tali prerogative, ad altri soggetti ed in particolare al dirigente/responsabile del servizio).

Il comma 5, ed in particolare la lett. c) ha, pertanto, un ambito applicativo – anche nella sua nuova formulazione – chiaramente delimitato all'appaltatore ed al subappaltatore (si pensi al comma 7 della norma).

Il comma 3, che estende una serie di ipotesi inibenti la partecipazione alla competizione di gara ad una serie di “soggetti” deve intendersi riferito (con il correlato ambito applicativo) alle sole ipotesi escludenti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo in commento e non anche al comma 5.

Pertanto, a sommo parere, la posizione dubitativa espressa dal RUP pare essere quella maggiormente corretta rispetto alle “richieste/impostazione” del seggio di gara.

In questo senso anche recente conferma del TRGA di Bolzano con la sentenza n. 14/2019. La sentenza ha pregio e rilievo anche perché ribadisce il contrasto tra le linee guida n. 6 dell'ANAC (che detta modelli virtuosi “applicativi/interpretativi” in

tema di gravi illeciti professionali) che non sono vincolanti ma la cui interpretazione, ovvero il preteso collegamento tra il comma 5 ed il comma 3 dell'articolo 80 è stato ritenuto in contrasto con il dettato normativo.

Quesito del 20/02/2019

Gestione di impianti sportivi nel nuovo codice dei contratti, diverse modalità di contrattuali

Domanda

Diverse strutture pubbliche sportive comunali sono in scadenza, alla luce del nuovo codice dei contratti quali sono i sistemi che si possono utilizzare per l'affidamento del servizio di gestione degli impianti sportivi? L'art. 90, co. 25, l. 289/2002, relativo alla preferenza a favore di società e associazioni sportive dilettantistiche è ancora applicabile?

Risposta

a cura di Enza Paglia

Per consolidato orientamento giurisprudenziale la gestione di impianti sportivi assume i caratteri tipici di un servizio pubblico. La nozione di servizio pubblico è omologa a quella di servizio di interesse generale di derivazione comunitaria, quale attività di produzione di beni e servizi che si distinguono dalle comuni attività economiche, perché perseguono una finalità di interesse generale che ne giustifica l'assoggettamento ad un regime giuridico differenziato (c'è obbligo di pubblico servizio quando il mercato non soddisfa da solo la necessità). La dottrina è giunta ad individuare gli indici di riconoscimento della pubblicità del servizio, identificandoli nella coesistenza di alcuni presupposti, quali:

- l'attività deve consistere in una prestazione;
- per la gestione del servizio deve esistere un'organizzazione stabile con un controllo pubblico che assicuri un livello minimo di erogazione;
- l'attività deve essere diretta ad una generalità di cittadini e presentare il carattere dell'universalità (il servizio deve essere reso a tutti i soggetti che ne facciano richiesta a prescindere dal loro status).

Nel caso della gestione di impianti sportivi comunali trattasi di un servizio pubblico locale ai sensi dell'art. 112 del d.lgs. n. 267/2000, dove l'utilizzo del patrimonio si fonda con la promozione dello sport, che unitamente all'effetto socializzante ed aggregativo, diventa uno strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo per la salute dei cittadini ma anche per la vitalità sociale della comunità (es. culturale, di sviluppo, turistico, di immagine del territorio, ecc.). Con riferimento poi alla "natura" del bene, gli impianti sportivi di proprietà comunale appartengono al patrimonio indisponibile dell'ente, ai sensi dell'art. 826 del c.c., essendo destinati al soddisfacimento dell'interesse della collettività allo svolgimento delle attività sportive.

Prima di individuare le differenti forme contrattuali da utilizzare per l'affidamento in gestione di un impianto sportivo alla luce del nuovo codice, come correttamente fatto dall'ANAC nella delibera n. 1300 del 14.12.2016, a cui si fa espresso rinvio, occorre comprendere la distinzione tra servizi pubblici locali a rilevanza economica e privi di rilevanza economica.

Ai fini della qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della "redditività", anche solo in via potenziale. Il servizio ha rilevanza economica quando da quella attività, chi la gestisce, ha la possibilità potenziale di coprire tutti i costi (la contribuzione a copertura dei costi è indice di rilevanza economica ponendo il servizio in una situazione di appetibilità per gli operatori). Inoltre, per qualificare un servizio pubblico come avente rilevanza economica o meno si deve prendere in considerazione non solo la tipologia del servizio, ma anche la soluzione organizzativa che l'ente locale, quando può scegliere, sente più appropriata per rispondere alle esigenze dei cittadini.

Al contrario, un servizio è privo di rilevanza economica quando è strutturalmente antieconomico, perché potenzialmente non remunerativo (il mercato privato non è in grado o non è interessato a fornire quella prestazione).

Nel caso specifico la redditività di un impianto sportivo deve essere valutata caso per caso, con riferimento ad elementi quali, costi e modalità di gestione, tariffe per l'utenza (libere o imposte), quote sociali, attività praticate, oneri manutentivi, attività accessorie, obiettivi della gestione sociale, e sulla base di un realistico piano finanziario.

Pertanto fatta questa preliminare introduzione, si possono individuare principalmente tre distinte modalità di affidamento:

- per gli impianti con rilevanza economica mediante concessione di servizi ai sensi degli artt. 164 e s.s. del codice ed in quanto ricorrano gli elementi indicati dal legislatore per la qualificazione della "concessione" (art. 3, co. 1 lett. w) e s.s.);
- per la gestione di impianti sportivi privi di rilevanza economica (art. 164, co. 3, del d.lgs. 50/2016) mediante appalto di servizi, in quanto l'utilità finale non è resa ad una popolazione indifferenziata, ma direttamente all'ente locale e in assenza di rischio operativo;
- per l'uso associativo del bene privo di rilevanza economica, mediante concessione amministrativa dell'impianto da affidare sempre con procedura ad evidenza pubblica (impianti di piccolissime dimensione dove non è ipotizzabile una gestione economica del servizio).

Da ultimo si segnala che la via preferenziale di cui all'art. 90 della l. 289/2002, normativa superata, può essere operante solo come valorizzazione dell'associazionismo in un contesto sociale e progettuale, quale elemento di valutazione nell'offerta economicamente più vantaggiosa.

AREA PERSONALE

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

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

Approfondimento

L'UTILIZZO DELLE GRADUATORIE DOPO LA LEGGE DI BILANCIO

di Simona Freguglia

Il comma 362, art. 1, della Legge di Bilancio 2019 prevede, al fine di ripristinare in maniera graduale la durata triennale delle graduatorie dei concorsi di accesso al pubblico impiego, un sistema di proroghe a scaglioni successivi, a seconda dell'anno di approvazione delle predette graduatorie.

Le validità delle graduatorie approvate dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2013, sarà prorogata al 30 settembre 2019 ma l'utilizzo sarà subordinato al rispetto di due condizioni:

1. **Frequenza obbligatoria da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie di corsi di formazione e aggiornamento, organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente;**
2. **Superamento, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di un apposito esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità.**

Quindi le PPAA. avranno otto mesi e mezzo per porre in essere le procedure richieste dalla Legge di bilancio, in assenza, al momento, di direttive su come procedere in questo percorso di reclutamento, subordinato alla frequenza obbligatoria di corsi di formazione e aggiornamento e al superamento di un esame-colloquio.

Si sono evidenziate quelle che, a nostro parere, sono le parole chiave, che devono guidare gli enti, nello spirito della Legge di Bilancio, all'utilizzo delle graduatorie approvate dal 2010 al 2013, ricordando che i soggetti inseriti hanno già svolto una selezione, ai sensi dell'ex art. 35 del D. Lgs. n. 165/2001, per la quale sono stati considerati «idonei».

Certamente un dipendente già ritenuto idoneo allo svolgimento delle mansioni proprie del profilo professionale richiesto, non può essere nuovamente sottoposto ad una nuova prova selettiva al fine di valutarne l'idoneità.

Si tratta quindi di garantire che il personale ritenuto «idoneo», possa essere messo nella condizione, considerati gli anni trascorsi, di formarsi ed aggiornarsi per quanto concerne i mutamenti intervenuti pertinenti alle mansioni relative al profilo richiesto.

La garanzia di questa formazione e aggiornamento è determinata dalla frequenza (che è obbligatoria), da parte degli stessi, di corsi organizzati dalle amministrazioni interessate, rispettando tassativamente i principi di trasparenza, pubblicità ed economicità, utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente.

Quindi a tutti gli idonei delle graduatorie vigenti dovrà essere indirizzato un avviso, utilizzando i normali canali di comunicazione dell'ente, che dovrà anche essere pubblicato nel sito web dell'ente, area Amministrazione Trasparente,

nell'apposita sezione riferita al Personale, nel quale vengono comunicate le date, l'orario e le modalità di frequenza relativa al corso di formazione e aggiornamento.

Come attivare la procedura

L'awiso dovrà inoltre riportare le informazioni principali riguardanti l'"offerta assunzionale": numero posti per i quali la graduatoria viene scorsa, unità organizzativa di assegnazione, eventuali altri dettagli sulla figura che si intende reclutare e sulle sue mansioni. E' infine opportuno che l'awiso specifichi le conseguenze della mancata partecipazione alla procedura e la disciplina delle assenze rispetto al calendario del corso (casistica, modalità di giustificazione, numero di assenze giustificate oltre il quale è prevista la non ammissione all'esame finale).

Trattandosi della frequenza di un corso finalizzato a garantire la perdurante idoneità dei soggetti inseriti nelle graduatorie, lo stesso verterà espressamente sulle novità intervenute ed attinenti al profilo professionale che si intende reclutare.

Dovrà essere svolto da personale avente comprovate conoscenze e competenze relative alle materie che afferiscono alla professionalità richiesta senza maggiori oneri per l'amministrazione (preferibilmente quindi utilizzando personale interno, eventualmente anche in forma associata tra enti).

Alla fine del corso di formazione e aggiornamento si svolgerà un esame colloquio che verterà sugli oggetti del corso di formazione e aggiornamento, tenendo ben presente quanto già riportato sopra, ossia che si tratta di valutare la perdurante idoneità e non l'idoneità dei soggetti inseriti. Lo stesso dovrà essere sostenuto da tutti gli idonei.

Si consiglia di usare estrema cautela nell'escludere, per alcuni soggetti, la perdurante idoneità. Dovranno esserci elementi, **esclusivamente ed estremamente oggettivi**, che possano determinarne l'esclusione.

A parere di chi scrive e alle condizioni sopra riportate, l'esclusione del primo idoneo per il quale è stata verificata la «mancata perdurante idoneità» determinerà il reclutamento del primo soggetto successivo per il quale invece si è verificata la predetta e questa procedura andrà seguita sino alla copertura dei posti da ricoprire mediante scorrimento delle graduatorie relative al triennio 2010/2013.

QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 14/02/2019

Tassazione pensioni complementari

Domanda

Le pensioni complementari integrative dei dipendenti pubblici sono tassate come quelle dei privati?

Risposta

a cura di Consuelo Ziggiotto

Le regole in materia di previdenza complementare pagano il conto di quella che dal punto di vista giuridico viene definita dicotomia delle fonti del diritto.

La riforma Maroni del 2005 ha riscritto e novellato la previdenza complementare con il d.lgs. 252/2005, tuttavia, non essendo occorsa l'armonizzazione con il pubblico impiego, dette regole non sono mai valse per i lavoratori pubblici, ma soltanto per i lavoratori dipendenti di aziende private. Questo almeno fino alla Legge di Bilancio del 2018 che ha introdotto dei correttivi e livellato alcune differenze.

La disparità di trattamento tra lavoratori privati e pubblici si faceva sentire in diversi ambiti: si pensi alla diversa libertà di destinazione delle quote di TFR nella modalità di finanziamento della previdenza complementare, alle diverse regole di accesso alle prestazioni pensionistiche (anticipazioni), al diverso limite di deducibilità fiscale dei contributi versati a previdenza complementare, e, in particolare, al diverso regime di tassazione delle prestazioni previdenziali.

In questo ultimo caso, le differenze producevano una disparità di trattamento al limite della legittimità costituzionale.

In tema di tassazione delle prestazioni, le regole applicate ai dipendenti pubblici erano quelle contenute nel d.lgs. 124/1993 che prevedevano l'assoggettamento a tassazione progressiva (IRPEF a scaglioni).

Le pensioni complementari dei privati sono assoggettate, dal 2005, ad una tassazione a titolo di imposta del 15%, ridotta di una quota pari allo 0,30% per ogni anno eccedente il 15° di partecipazione a forme di previdenza complementare, fino ad un massimo di 6 punti percentuali di riduzione.

La legge di Bilancio del 2018, al comma 156, fa valere anche per i lavoratori pubblici, le regole in materia di tassazione delle prestazioni, contenute nel d.lgs. 252/2005.

La riforma non ha coinvolto il passato e i montanti già accumulati, ma solo il futuro, di talché:

- posizione maturata dal 01/2018: assoggettate a una tassazione a titolo d'imposta del 15% ridotta di una quota pari allo 0,30% per ogni anno eccedente il 15° di partecipazione a forme di previdenza complementare, con il limite massimo del 6%.
- posizione maturata prima del 01/2018: assoggettate a tassazione progressiva.

Quesito del 21/02/2019

Limite spesa lavoro flessibile

Domanda

La condizione per poter utilizzare il 100% della spesa sostenuta nell'anno 2009 per assunzioni flessibili è l'obbligo di riduzione della spesa previsto dall'art. 1, comma 557, della l. 296/2006 da intendersi riferito al rispetto della spesa del triennio 2001/2013 di cui al comma 557-*quater*?

Risposta

a cura di Gianluca Bertagna

Il comma 557-*quater*, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), è stato aggiunto dal comma 5-*bis*, dell'art. 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 e recita quanto segue:

*1.557-*quater*. Ai fini dell'applicazione del comma 557, a decorrere dall'anno 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente alla data di entrata in vigore della presente disposizione.*

Dal momento che la norma è del 2014, il triennio precedente è quello che comprende gli **anni 2011, 2012 e 2013**.

La norma che disciplina il "tetto" di spesa per il lavoro flessibile (pari al 100% della spesa del 2009) è quella stabilita all'art. 9, comma 28, del decreto-legge n. 78/2010, convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122 che, per la parte che ci interessa, dispone:

Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Pertanto, la risposta al quesito non può che essere affermativa.

MODULISTICA

MODULISTICA PTFP



PIANO TRIENNALE DEI FABBISOGNI DI PERSONALE

Fornitura della seguente **modulistica compilabile autonomamente** dall'ente:

- Delibera di adozione del Piano triennale del fabbisogno di personale
- Allegato A – Spese di personale
- Allegato B – Capacità assunzionale
- Allegato C – Piano delle assunzioni 2019/2021
- Allegato D – Dotazione organica
- Allegato E/1 – Criteri per il raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa
- Allegato E/2 – Tabella di raccordo tra dotazione organica e limite massimo potenziale di spesa
- Allegato F – Parere del Revisore dei conti

Prezzo **49 €** IVA INCLUSA

MODULISTICA PO



POSIZIONI ORGANIZZATIVE

LA MODULISTICA È STRUTTURATA PER ENTI SENZA LA DIRIGENZA

Fornitura della seguente **modulistica compilabile autonomamente** dall'ente:

- Deliberazione di modifica dell'assetto organizzativo e schemi di organigramma/funzionigramma
- Modello per attivare il CONFRONTO con i sindacati
- Manuale per la nomina e la revoca degli incarichi di posizione organizzativa
- Manuale per la graduazione degli incarichi di posizione organizzativa
- Possibili esempi di regolamento e di sistemi di graduazione
- Delibera di approvazione nuovi criteri di conferimento incarichi P.O.
- Esempificazioni di disciplina della retribuzione di risultato: criteri generali di determinazione e di correlazione con altri compensi incentivanti (oggetto di CONTRATTAZIONE SINDACALE), esempi di calcolo
- Integrazione al Regolamento Uffici e Servizi in materia Valutazione Performance

Prezzo **59 €** IVA INCLUSA

OFFERTA CUMULATIVA PER ENTRAMBI I PACCHETTI **99 €** IVA INCLUSA

I prodotti di base (modulistica) possono essere integrati dai seguenti **servizi opzionali**

- Modulistica PTFP + Revisione
- Calcolo capacità assunzionale
- Calcolo spese di personale
- Servizio costituzione fondo 2019
- Servizio revisione fondo
- Modulistica PO + Revisione

Per informazioni:
- email personale@publikaservizi.it
- telefono 0376 1586360

Modulo d'ordine da inviare via email a personale@publikaservizi.it

(compilare in stampatello)

ENTE	
NOME REFERENTE	
E-MAIL	
INDIRIZZO	CAP
CITTÀ	PROV.
CODICE FISCALE	CODICE UNIVOCO UFFICIO

testo in formato Microsoft Word ® e fogli di calcolo Microsoft Excel ®) con relative password di accesso.

Copyright e responsabilità – Il materiale compreso nel pacchetto è coperto da diritti d'autore © e dovrà essere utilizzato solo dall'ente acquirente indicato nel presente modulo. È vietata la copia, la diffusione (anche gratuita) o la riproduzione, anche parziale, della modulistica fornita senza autorizzazione scritta di Publika Servizi Srl (vedi norme vigenti). Publika declina ogni responsabilità per danni provocati direttamente o indirettamente dall'uso delle informazioni pubblicate nei materiali forniti o da possibili errori interpretativi della normativa

Informativa Privacy – Ai sensi del D.Lgs. 196/2003 e del regolamento 2016/679/UE, i dati del cliente saranno gestiti per lo svolgimento del servizio richiesto e nel rispetto della normativa vigente da Publika S.r.l., con sede legale a Volta Mantovana (MN) Via Pascoli 3, da Publika Servizi S.r.l., con sede legale a Viadana (MN) in Via Marconi 9/A e da Publika STP S.r.l., con sede legale a Viadana (MN) in Via Marconi 9/A, titolari del trattamento dei dati personali raccolti con questo modulo. Il cliente potrà far valere tutti i diritti previsti dalla normativa scrivendo a privacy@publika.it (unico indirizzo centralizzato per tutte le società).

SERVIZIO/ PRODOTTO RICHIESTO
<input type="checkbox"/> Modulistica PTFP 49 €
<input type="checkbox"/> Modulistica PP 59 €
<input type="checkbox"/> Entrambi i pacchetti PTFP + PO 99 €

Importi IVA 22% INCLUSA (servizi e modulistica riservati ad enti della P.A.)

Timbro e firma del responsabile

La sottoscrizione del presente modulo d'ordine implica la totale accettazione delle condizioni illustrate ai paragrafi precedenti. PD 4

LUOGO E DATA
TIMBRO E FIRMA

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**L'ISTITUTO DEL PREAVVISO DI RIGETTO NEI PROCEDIMENTI ANAGRAFICI***di Martino Conforti*

Il tema che trattiamo in questo intervento coinvolge sia l'applicazione delle normative anagrafiche, che delle nozioni di diritto amministrativo ed è spesso oggetto di dubbi da parte degli operatori dei servizi demografici.

Qui di seguito approfondiremo la questione nel tentativo di fare chiarezza e fornire alcune soluzioni pratiche.

1. Le norme che regolano il procedimento amministrativo

L'art. 10 – bis della legge 241/90, a seguito delle modifiche apportate nel 2005, ha introdotto il preavviso di rigetto nell'ambito delle norme sul procedimento amministrativo come strumento di partecipazione del cittadino al procedimento stesso, al fine di ridurre i contenziosi nelle fasi successive all'adozione di provvedimenti negativi da parte della Pubblica Amministrazione.

In particolare l'art. 10-bis (Comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza) prevede:

"1. Nei procedimenti ad istanza di parte il responsabile del procedimento o l'autorità competente, prima della formale adozione di un provvedimento negativo, comunica tempestivamente agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda. Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione di cui al primo periodo interrompe i termini per concludere il procedimento che iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di cui al secondo periodo. Dell'eventuale mancato accoglimento di tali osservazioni è data ragione nella motivazione del provvedimento finale. Le disposizioni di cui al presente articolo non si applicano alle procedure concorsuali e ai procedimenti in materia previdenziale e assistenziale sorti a seguito di istanza di parte e gestiti dagli enti previdenziali. Non possono essere adottati tra i motivi che ostano all'accoglimento della domanda inadempienze o ritardi attribuibili all'amministrazione."

Tale norma è evidentemente applicabile anche ai procedimenti anagrafici.

L'ufficiale di anagrafe, quando si trova nella situazione di dover assumere una decisione negativa per il cittadino a seguito della presentazione di una domanda di residenza, comunica, prima dell'azione del provvedimento negativo al cittadino stesso, i motivi che ostano all'accoglimento dell'istanza.

2. Le normative anagrafiche

In particolare, nel caso dei procedimenti anagrafici, è necessario effettuare tale comunicazione prima dei 45 giorni dalla data dell'istanza, il decorso dei quali porterebbe in ogni caso alla formazione del silenzio-assenso.

Infatti il DPR 223/89 (Regolamento anagrafico della popolazione residente), prevede all'art. 18-bis (Accertamenti sulle dichiarazioni rese e ripristino delle posizioni anagrafiche precedenti):

"1. L'ufficiale d'anagrafe, entro quarantacinque giorni dalla ricezione delle dichiarazioni rese ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettere a), b) e c), accerta la effettiva sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione vigente per la registrazione. Se entro tale termine l'ufficiale d'anagrafe, tenuto anche conto degli esiti degli eventuali accertamenti svolti dal comune di provenienza, non invia all'interessato la comunicazione di cui all'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, quanto dichiarato si considera conforme alla situazione di fatto in essere alla data della ricezione della dichiarazione, ai sensi dell'articolo 20 della legge citata.

2. Qualora a seguito degli accertamenti di cui al comma 1 sia effettuata la comunicazione di cui all'articolo 10-bis della legge 7 agosto 1990, n. 241, e non vengano accolte le osservazioni presentate o sia decorso inutilmente il termine per la presentazione delle stesse, l'ufficiale d'anagrafe provvede al ripristino della posizione anagrafica precedente, mediante annullamento dell'iscrizione o della mutazione registrata, a decorrere dalla data della ricezione della dichiarazione di cui all'articolo 13, comma 1, lettere a), b) e c).)"

3. Il proseguimento del procedimento

Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti.

La comunicazione deve essere inviata all'indirizzo presso il quale è stata dichiarata la residenza oppure, in alternativa, all'indirizzo indicato dal cittadino nella parte prevista per i recapiti nell'apposito modulo ministeriale (se compilata).

La comunicazione del preavviso di rigetto interrompe i termini per concludere il procedimento, i quali iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di 10 giorni di cui abbiamo detto sopra. Pertanto dalla data di presentazione delle osservazioni da parte del cittadino decorre nuovamente il termine di 45 giorni previsti dalla norma.

Arrivati a questa fase del procedimento pertanto l'Ufficiale di anagrafe deve provvedere ad effettuare nuovi accertamenti, conseguenti a quanto dichiarato dagli interessati, coinvolgendo anche gli agenti di polizia locale.

Ma cosa succede se al contrario l'ufficiale d'anagrafe non procede in questo senso e lascia decorrere i termini di ulteriori 45 giorni? Oppure se è la polizia locale a non provvedere ad effettuare gli accertamenti nei tempi previsti?

4. L'eventuale inerzia della PA: possibili conseguenze

In dottrina è controversa la qualificazione dell'inerzia dell'Amministrazione dopo il preavviso nelle fattispecie c.d. di silenzio assenso. Possiamo riassumere brevemente come segue le due diverse posizioni. Da una parte si ritiene che il preavviso di rigetto non ha nessuna incidenza, in quanto l'equiparazione dell'inerzia ad un provvedimento di accoglimento è prevista dalla legge. Pertanto la successiva inerzia della pubblica amministrazione manterrebbe la valenza di assenso (il silenzio in questo caso equivarrebbe ad accoglimento delle ragioni dell'interessato).

Dall'altra parte si ritiene che il preavviso di rigetto privi il successivo silenzio della PA delle caratteristiche necessarie per assimilare il silenzio stesso ad un provvedimento di accoglimento. Secondo questa linea interpretativa ci sarebbe un obbligo di provvedere in modo espresso e motivato, la cui inosservanza integrerebbe il silenzio - inadempimento (impugnabile).

Personalmente ritengo preferibile aderire alla prima interpretazione, pertanto, decorsi ulteriori 45 giorni dalla presentazione delle osservazioni da parte del cittadino, quanto dichiarato si considera confermato e l'istanza accolta, ai sensi dell'articolo 20 della legge 241/90 (silenzio-assenso). Quindi il cittadino stesso è iscritto in anagrafe a tutti gli effetti, essendo il procedimento concluso in modo positivo.

Breve considerazione finale: nel corso della fase istruttoria, l'ufficiale di anagrafe dispone di ampi poteri, secondo quanto previsto dall'art. 4 della Legge 24 dicembre 1954, n. 1228 "Ordinamento delle anagrafi della popolazione residente"; può interpellare enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati (tra i quali anche eventualmente parenti, vicini ed il proprietario di casa), i servizi scolastici, cercando magari di informarsi sul fatto se i figli frequentano la scuola, o i servizi sociali, qualora il cittadino benefici di contributi, etc..., nel tentativo di mettere insieme il maggior numero di elementi probatori possibili. Gli accertamenti che l'ufficiale di anagrafe richiede agli agenti di PL sono uno, ma non il solo, mezzo istruttorio a disposizione.

QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 15/02/2019

Body cam

Domanda

È possibile utilizzare le cd “body cam” per il servizio di Polizia locale?

Risposta

a cura di Luca Meneghini

Negli ultimi anni lo sviluppo tecnologico permette a chiunque di riprendere situazioni e registrare immagini con estrema facilità. Le telecamere hanno dimensioni ridotte e prestazioni elevate con costi ormai quasi irrisori.

Tra questi dispositivi ci sono le cd “body cam”: sono dispositivi che si indossano sulla divisa e sono molto utili nell’ambito della sicurezza, anche per l’effetto preventivo e deterrente. Il soggetto che sa di essere ripreso, nella maggior parte dei casi, modifica il proprio comportamento affinché rientri in un ambito più “civile”. Si pensi che le più evolute “body cam” consentono di trasmettere i dati in tempo reale alla centrale operativa.

Insomma senza doversi addentrare troppo in questioni tecniche, tali dispositivi hanno una estrema facilità d’uso e prestazioni sia visive che di modalità di impiego che possono essere definite utili in molteplici situazioni.

Per quanto riguarda i vincoli e le corrette procedure amministrative per l’utilizzo da parte dei Comandi di Polizia e dei singoli operatori di tali body cam, la questione è incentrata sia sulla tutela dei soggetti ripresi, sia sulla legittimità per gli operatori di polizia stessi ad indossarle.

Sulla materia si è espresso il “Garante sulla privacy” con parere del 31 luglio 2014, facendo rientrare l’ipotesi di utilizzo di tali apparecchiature nell’art. 53 del D.lgs. 196/2003 (ora nel D.lgs. 51/2008).

Sulla scorta di tale indirizzo, si ritiene dunque che l’utilizzo delle “body cam” debba essere disciplinato dal regolamento comunale sulla videosorveglianza, che deve prevedere al suo interno apposite disposizioni sull’uso di tali dispositivi.

In tal senso il regolamento dovrà prevedere un responsabile del trattamento e, conseguentemente, un provvedimento che disciplini specificatamente l’utilizzo di tali dispositivi. Tale provvedimento dovrà individuare le situazioni e le circostanze di attivazione della “body cam” e i soggetti che possono autorizzare l’awio (non si esclude possa essere l’operatore stesso). Altresì dovrà stabilire quali siano i soggetti preposti a visionare le riprese ed incaricati a prelevare e conservare i dati, nonché le metodologie di conservazione e cancellazione.

È essenziale, infine, che delle operazioni di registrazione e la conseguente acquisizione dei dati, ne sia dato formalmente atto ai sensi degli artt. 348, 354 e 357 del c.p.p., nel caso si tratti di fatti di rilievo penale. Nel caso di accertamenti di natura amministrativa, allo stesso modo, ne sarà dato atto con verbale ex art. 13 della L. 689/81.

Quesito del 22/02/2019

Ceneri all'estero

Domanda

Mesi fa è deceduto un nostro residente, che è stato cremato e le ceneri sono affidate alla moglie, anch'essa residente nel nostro comune. Ora la moglie si trasferisce in Svizzera e ci chiede l'autorizzazione al trasporto dell'urna presso il nuovo comune di abitazione.

Qual è la procedura corretta? È necessario rilasciare il passaporto mortuario?

Risposta

a cura di Martino Conforti

Il passaporto mortuario è un documento previsto dalla Convenzione di Berlino del 10.02.1937 "Convenzione internazionale concernente il trasporto dei cadaveri" alla quale la Svizzera, come l'Italia, effettivamente aderisce. Tale convenzione internazionale però non si applica al trasporto all'estero di urna cineraria.

La circolare del Ministero della Sanità del 24 giugno 1993, n. 24, al paragrafo 8 chiarisce che:

"8. TRASPORTI INTERNAZIONALI DI SALME, CENERI, RESTI MORTALI.

8.1. La convenzione internazionale di Berlino 10 febbraio 1937, approvata e resa esecutiva in Italia con regio decreto 1 luglio 1937, n. 1379, non si applica al trasporto delle ceneri e dei resti mortali completamente mineralizzati fra gli Stati aderenti.

Ne consegue che per questi trasporti in tali Paesi sarà il sindaco a rilasciare l'autorizzazione al trasporto, in lingua italiana e in lingua francese. L'autorizzazione dovrà recare le generalità del de cuius, la data di morte, di cremazione (o esumazione, estumulazione), la destinazione. Il trasporto dell'urna (o della cassetta dei resti) non è soggetto ad alcuna delle misure precauzionali igieniche stabilite per il trasporto delle salme.

Il trasporto di ceneri o resti mortali fra Stati non aderenti alla convenzione internazionale di Berlino, richiede le normali autorizzazioni di cui agli articoli 28 e 29 del decreto del Presidente della Repubblica n. 285/1990, ma non le misure precauzionali di carattere igienico stabilite per il trasporto dei cadaveri."

Nel caso specifico pertanto occorre l'autorizzazione al trasporto del dirigente comunale competente ex artt. 107 e 109 del T.U.E.L. n. 267 del 2000, da rilasciare in lingua italiana e in lingua francese. L'autorizzazione dovrà contenere le generalità del de cuius, la data di morte, di cremazione, la destinazione.

Il trasporto dell'urna non è soggetta ad alcuna delle misure precauzionali igieniche stabilite per il trasporto delle salme. Considerato che la Svizzera aderisce alla Convenzione di Berlino, non serve il nulla osta del Consolato. Al contrario si trattasse di trasporto in Stato non aderente alla Convenzione servirebbe il nulla osta all'introduzione dell'urna del Consolato straniero, ma non le misure precauzionali di carattere igienico stabilite per il trasporto dei cadaveri.



Publika Daily

Newsletter quotidiana con approfondimenti quindicinali

Direttore responsabile: Marco Painsi

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, Luca Alviggi, Enza Paglia, Raffaella Sacchi, Simona Freguglia, Stefano Usai, Consuelo Ziggio, Consuelo Ziggio,

Segreteria di redazione: Dott. Marco Painsi, 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.