

Publika

DAILY

NUMERO

15

Publika Daily

Una risposta per ogni domanda

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi



SOMMARIO

Area finanziaria e tributi	5
▪ Definizione del gap e del perimetro di consolidamento per la predisposizione del bilancio consolidato 2017: una checklist per i controlli	5
▪ Quesiti area finanziaria e tributi.....	11
Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	15
▪ La rotazione degli incarichi e i piccoli comuni	15
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità.....	20
Area contratti e appalti	23
▪ L'affidamento della consulenza: normativa applicabile e adempimenti a carico del responsabile del procedimento	23
▪ Quesiti area contratti e appalti	27
Area personale	32
▪ Permessi per visite: l'attestazione deve dare conto dell'incapacità lavorativa	32
▪ Quesiti area personale	35
Area servizi al cittadino	38
▪ Il luogo di nascita dei cittadini stranieri: problematiche e possibili soluzioni	38
▪ Quesiti area servizi al cittadino	41

NUMERO

15

COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Ben ritrovati!

Eccoci, dunque, arrivati all'ultimo numero di Publika Daily prima della pausa agostana.

Come anticipato due settimane fa, infatti, quest'uscita chiude l'attività della prima parte dell'anno, durante la quale vi abbiamo tenuto aggiornati sulle novità e gli argomenti più importanti dei primi mesi del 2018.

Passando in rassegna i numeri precedenti, del resto, si nota come, nonostante per parte dell'anno l'attività amministrativa sia stata pervasa da una certa "staticità", gli spunti di cui parlare non sono mancati, grazie anche alle vicende legate al rinnovo dell'esecutivo, del contratto e delle interpretazioni (di vecchie norme) che i vari organi/agenzie/autorità/giudici non hanno potuto fare a meno di fornirci.

In aggiunta, ovviamente, alle questioni collegate alle novità/modifiche legislative, delle quali abbiamo cercato - armandoci di buon senso - di farci noi stessi interpreti, focalizzandoci sui bisogni e sulle necessità operative che con i vostri quesiti ci avete man mano segnalato.

D'altro canto, la finalità dello strumento che mettiamo a disposizione è proprio questa: dare una risposta ad ogni domanda, cercando di alleviare le difficoltà che il complicato quadro amministrativo di oggi ci pone davanti. Dunque, fedeli alla nostra *mission*, anche con questo numero vi proponiamo quelle che per noi sono le migliori soluzioni sulle questioni del momento, nonché una valida alternativa a qualche lettura impegnata da fare sotto l'ombrellone (ma anche no!).

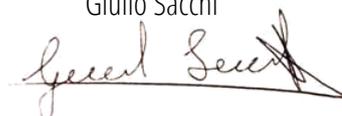
Scherzi a parte, nel numero di oggi vi forniamo una fondamentale *checklist* di controlli da effettuare per la definizione del Gruppo Amministrazione Pubblica (G.A.P.) e del perimetro di consolidamento - in vista dell'approvazione del bilancio consolidato - mentre Augusto Sacchi affronta il delicato rapporto tra normativa anticorruzione e rotazione degli incarichi nei piccoli comuni, anche alla luce delle recenti indicazioni fornite dall'ANAC.

Inoltre, una delibera della Corte dei Conti ci offre la sponda per trarre alcuni spunti sulla corretta distinzione tra incarico di consulenza e appalto di servizi e, da ultimo, vi proponiamo due brevi vademecum: uno che raccoglie i recentissimi pareri ARAN in tema di permessi per visite (come disciplinati nel nuovo CCNL del 21.05.2018) e uno con le soluzioni operative in materia di corretta indicazione del luogo di nascita.

Per il resto, nell'augurarvi buona lettura, vi segnaliamo che il prossimo numero della rivista uscirà il 19 settembre ma, nel frattempo, continueremo a tenere d'occhio tutte le novità così da proporvele alla ripresa delle "ostilità".

A presto!

Giulio Sacchi





Nuovo servizio di Publika

SERVIZIO SUPPORTO NUOVO CCNL

Pacchetto assistenza

Premessa

Il recente CCNL delle Funzioni locali, interviene su diverse materie della gestione del rapporto di lavoro: contrattazione integrativa, posizioni organizzative, progressioni orizzontali, orario di lavoro, assenze dal servizio, fondo del salario accessorio, costituzione delle risorse decentrate, utilizzo e definizione dei criteri del trattamento accessorio, stipendi, lavoro flessibile.

Publika mette in campo tutti gli ambiti di competenza e conoscenza per poter supportare l'ente nella corretta applicazione del nuovo CCNL: aspetti **giuridici**, aspetti **economici**, aspetti **previdenziali e fiscali**. Un **unico servizio** che comprende una visione d'insieme complessiva.

SERVIZIO A

Risposta a **CINQUE** quesiti formulati via mail su tutti gli istituti del nuovo CCNL (da utilizzare entro il 31.12.2019); la risposta verrà fornita nel termine di 7 giorni lavorativi dalla ricezione. **Costo euro 400,00 + iva**

SERVIZIO B

Risposta a **DIECI** quesiti formulati via mail su tutti gli istituti del nuovo CCNL (da utilizzare entro il 31.12.2019); la risposta verrà fornita nel termine di 7 giorni lavorativi dalla ricezione. **Costo euro 750,00 + iva**

SERVIZIO C

Supporto, con fornitura di modelli e schemi, per:

- Nomina delegazione trattante di parte pubblica;
- Regolamentazione prestazioni personale Polizia locale per attività e iniziative di carattere privato (art. 56-ter);
- Criteri definizione procedure per le progressioni economiche (art. 16);
- Criteri per l'erogazione dell'indennità condizioni di lavoro (art. 70-bis);
- Criteri per l'erogazione dell'indennità di servizio esterno al personale P.L. (art. 56-quinquies);
- Criteri generali per l'erogazione dell'indennità per specifiche responsabilità (art. 70-quinquies);

Il servizio sarà disponibile solamente decorsi venti giorni dalla stipula del CCNL definitivo. **Costo Euro 700,00 +iva**

SERVIZIO D

Supporto, con fornitura di modelli e schemi, per:

- Criteri per l'attribuzione dei premi correlati alla performance (art. 69);
- Criteri per il conferimento e revoca degli incarichi di posizione organizzativa (art. 14);
- Criteri per la graduazione delle posizioni organizzative ai fini dell'attribuzione della relativa retribuzione di posizione (art. 15).

Il servizio sarà disponibile solamente decorsi venti giorni dalla stipula del CCNL definitivo.

Costo Euro 700,00 + iva

OFFERTE

SERVIZIO A + C = 950,00 € + iva

SERVIZIO B + C = 1.200 € + iva

SERVIZIO A + C + D = 1.500 € + iva

SERVIZIO B + C + D = 1.800 € + iva

Incluso nell'offerta dei pacchetti, ogni aggiornamento con specifiche schede su argomenti che verranno trattati sulle Riviste di Publika in materia di nuovo CCNL.

SCONTO 25%
per i comuni
sotto i 5.000 mila abitanti

Modulo richiesta informazioni

Modulo da inviare via **fax** al numero 0376 1582208 oppure via **email** a info@publikaservizi.it.

ENTE	NOME E COGNOME
TELEFONO	E-MAIL
NOTE E SERVIZIO RICHIESTO	

Modulo richiesta informazioni

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

DEFINIZIONE DEL GAP E DEL PERIMETRO DI CONSOLIDAMENTO PER LA PREDISPOSIZIONE DEL BILANCIO CONSOLIDATO 2017: UNA CHECKLIST PER I CONTROLLI

di Marco Allegretti e Carlo Gemma

È tempo di bilanci consolidati, non solo per gli enti sopra i 5000 ma anche per gli enti sotto che hanno approvato il bilancio economico-patrimoniale relativo all'esercizio 2017.

Le prime attività propedeutiche necessarie sono:

- 1) la selezione e conseguente stesura dell'elenco di tutti gli enti, organismi e società rientranti nel G.A.P.;
- 2) la scelta, fra questi, dei quelli rientranti nel perimetro di consolidamento.

Vediamo nel dettaglio la situazione definitiva per l'anno 2017 così come delimitata dalle novità normative introdotte con il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 agosto 2017 (settimo decreto correttivo dei principi contabili applicati al D.Lgs. 118/2011).

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

Come chiaramente definito dal paragrafo 2 del Principio Contabile Applicato concernente il Bilancio Consolidato (allegato 4/4 al d.lgs. 118/2011) il "Gruppo Amministrazione Pubblica" comprende:

- gli **organismi strumentali**;
- gli **enti strumentali**:
 - controllati;
 - partecipati;
- le **società**:
 - controllate;
 - partecipate.

Quanto agli **organismi strumentali**, nello specifico il principio contabile aggiornato prevede ora:

“Gli organismi strumentali dell’amministrazione pubblica capogruppo come definiti dall’articolo 1 comma 2, lettera b) del presente decreto, in quanto trattasi delle articolazioni organizzative della capogruppo stessa e, di conseguenza, già compresi nel rendiconto consolidato della capogruppo. Rientrano all’interno di tale categoria gli organismi che sebbene dotati di una propria autonomia contabile sono privi di personalità giuridica”.

Owero, gli stessi (ne sono un chiaro esempio le Istituzioni) sono:

- una articolazione organizzativa della capogruppo;
- hanno autonomia contabile, ma non un bilancio completamente autonomo;

Questi organismi, rientrano nel GAP ma non andranno mai consolidati.

Per meglio dire, il *“principio generale di universalità prevede che le contabilità separate, ove ammesse dalla normativa, devono essere ricondotte al sistema di bilancio dell’amministrazione entro i termini dell’esercizio”.* Pertanto le loro risultanze vivono una situazione “peggiore”: dovranno essere già comprese in un “rendiconto consolidato” (sia finanziario che economico-patrimoniale) della capogruppo da approvarsi entro il termine di approvazione del bilancio consuntivo (30/04).

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

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

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

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

Non sono comprese nel perimetro di consolidamento gli enti e le aziende per i quali sia stata avviata una procedura concorsuale, mentre sono compresi gli enti in liquidazione”.

Sono invece considerati enti strumentali **partecipati** gli altri enti pubblici e privati e le aziende nei cui confronti l'Ente ha solo una partecipazione in assenza delle condizioni di cui sopra.

Non vengono qui (come vedremo poi per le società) identificati parametri particolare per valutare se sono partecipati: non sono controllati, allora sono partecipati.

Meglio definibile è invece il perimetro relativo alle **società**, in quanto si deve fare riferimento a:

*“...enti organizzati in una delle **forme societarie previste dal codice civile Libro V, Titolo V, Capi V, VI e VII (società di capitali)**, o i gruppi di tali società nelle quali l'amministrazione esercita il controllo o detiene una partecipazione. In presenza di gruppi di società che redigono il bilancio consolidato, rientranti nell'area di consolidamento dell'amministrazione come di seguito descritta, oggetto del consolidamento sarà il bilancio consolidato del gruppo. Non sono comprese nel perimetro di consolidamento le società per le quali sia stata avviata una procedura concorsuale, mentre sono comprese le società in liquidazione”.*

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

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

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

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

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

- 1) totale partecipazione pubblica;
- 2) affidatarie dirette di servizi pubblici locali dell'ente locale (indipendentemente dalla quota di partecipazione).

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

Anche in quest'ultimo caso è prevista una disciplina transitoria secondo cui **fino al 2019 con riferimento all'esercizio 2018** (scadenza prorogata dal del DM recentemente approvato) non sono considerate le società nelle quali l'ente, direttamente o indirettamente, dispone di una quota significativa di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20% (10% se trattasi di società quotata).

Quindi con riferimento all'anno finanziario prossimo (ovvero fra due consolidati) anche se non si verifica nessuna delle condizioni di cui ai punti 1 e 2 sopra riportati, ma l'Ente detiene una percentuale superiore al 20% (10%) sarà comunque tenuto ad inserire la società nel GAP e, conseguentemente, valutare se ci sono le condizioni per il consolidamento.

2. La definizione del Perimetro di Consolidamento per l'anno 2017.

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

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

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

Quanto al caso di **irrilevanza**, questa sussiste in due casi:

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

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

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

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

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

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

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

Per valutare l'irrelevanza, si rende necessario confrontare il 10% di questi valori con il 100% (non moltiplicato per la percentuale di partecipazione) dei medesimi valori dell'Ente su cui fare la valutazione.

Naturale conseguenza è che minori sono le dimensioni del Comune e maggiore è il numero degli enti da consolidare.

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

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

Il confronto da fare sarà il seguente:

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

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

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

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

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

Diversa (e peggiore) situazione si verificherà dal 2018, ma rinviando ad un successivo approfondimento la questione.

Ultimo passaggio da segnalare in tema di rilevanza è la previsione secondo cui *“A decorrere dall'esercizio 2017 sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione”*.

L'interpretazione sul punto non è univoca, infatti la formulazione letterale permette diverse letture.

È parere dello scrivente che la corretta interpretazione da dare sia così meglio “riscrivibile”:

“A decorrere dall'esercizio 2017 sono considerati rilevanti:

- 1) gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo,*
- 2) le società in house;*
- 3) gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione”*.

Owero, in definitiva: se rientranti nel GAP, anche se non hanno passato il test di rilevanza relativo all'incidenza inferiore al 10%, vanno comunque inseriti nel perimetro di consolidamento gli enti che hanno una delle caratteristiche di cui ai tre punti sopra indicati.

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

Il file excel con la checklist per eseguire i controlli è scaricabile dall'archivio riviste del sito di Publika: archivio.publika.it

QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 23/07/2018

Split Payment Professionisti

Domanda

Ho letto sul recente d.l. 87/2018, cd. "Decreto Dignità" che si introducono modifiche all'attuale disciplina dello *split payment*. In cosa consistono? Sono già in vigore? Come mi devo comportare nel pagare fatture emesse prima dell'entrata in vigore del decreto legge?

Risposta

a cura di Marco Terzi

L'art. 12 del d.l. 87/ del 12/07/2018, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 161 del 13/07/2018 (reperibile al seguente link: http://www.contabilmente.it/files/74n_DL_Dignit_GU.pdf) introduce talune modifiche alla disciplina della scissione dei pagamenti (c.d. *split payment*) per le prestazioni di servizi, rese nei confronti della Pubblica amministrazione, che siano assoggettate a ritenute alla fonte a titolo di imposta sul reddito, ovvero a titolo di acconto. La norma infatti introduce il comma 1-sexies dell'art. 17-ter, del DPR 633/1972 che testualmente recita: "Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle prestazioni di servizi rese ai soggetti di cui ai commi 1, 1-bis e 1-quinquies, i cui compensi sono assoggettati a ritenute alla fonte a titolo di imposta sul reddito ovvero a ritenuta a titolo di acconto di cui all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n.600".

Il nuovo regime, che rappresenta un sostanziale ritorno al passato, ovvero alla disciplina vigente fino allo scorso 30 giugno 2017, è in vigore dal giorno 14/07/2018. L'art. 15 del decreto stabilisce infatti che le norme in esso contenute entrano in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, avvenuta il giorno 13/07/2018.

In sostanza, per i professionisti scompare l'attuale regime di doppia ritenuta alla fonte (IRPEF e IVA) operato dagli uffici ragioneria in fase di emissione del relativo ordinativo di pagamento. Al professionista verrà trattenuta la sola ritenuta d'acconto IRPEF, mentre verrà pagata l'IVA.

Il mandato continuerà ad essere emesso al lordo di entrambe le imposte e sarà accompagnato da una sola reverse, relativa alla ritenuta a titolo di acconto IRPEF, con imputazione al titolo 9 dell'entrata, tipologia 100, categoria 1 (Altre ritenute), con Piano finanziario di IV livello E.9.01.01.99.000 e Piano finanziario di V livello E.9.01.01.99.999.

Al comma 2 del medesimo articolo, il Legislatore chiarisce che l'abolizione del regime di scissione dei pagamenti si riferisce alle fatture emesse successivamente alla data di entrata in vigore del decreto. Pertanto nel caso di una fattura emessa nel mese di giugno 2018 e pagata in data 30/07/2018 troverà ancora applicazione l'attuale regime di scissione dei pagamenti, con trattenuta da parte del soggetto committente di IRPEF e IVA. In questa fase transitoria, pertanto, gli uffici ragioneria dovranno prestare la massima attenzione alla data di emissione della fattura, fino ad esaurimento di quelle emesse prima del 14/07/2018.

Il Legislatore estende inoltre l'esclusione dall'assoggettamento al regime dello *split payment* delle medesime tipologie di prestazioni rese dalle società partecipate o controllate da amministrazioni pubbliche, nonché da enti pubblici economici

nazionali, regionali e locali, comprese le aziende speciali e le aziende pubbliche di servizi alla persona. Sono questi i soggetti elencati all'interno del comma 1-*bis* dell'art.17-*ter* del dPR. 633/1972, dalla lettera 0a) alla lettera d). Si prevede altresì la disapplicazione del regime di *split payment* anche per le prestazioni rese dai soggetti di cui al comma 1-*quinquies* del medesimo articolo. Trattasi degli enti pubblici gestori di demanio collettivo, limitatamente alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi afferenti alla gestione dei diritti collettivi di uso civico che, tuttavia, erano già esclusi in precedenza. Con tutta probabilità siamo di fronte ad un refuso del Legislatore.

Il testo del decreto verrà ora trasmesso al Parlamento per la conversione in legge, che dovrà avvenire entro il termine perentorio di sessanta giorni. Non resta che attendere il completamento di questo iter che potrà apportare ulteriori modifiche alla nuova disciplina normativa.

Quesito del 30/07/2018

Questionario Corte Conti su debiti fuori bilancio

Domanda

Sono il responsabile finanziario di un comune di 3000 abitanti circa. Quest'anno non ho ancora visto nulla in merito al consueto questionario della Corte dei Conti relativo ad eventuali debiti fuori bilancio e al disavanzo dell'esercizio 2017. Sapete dirmi se è già stato pubblicato? E, in caso affermativo, quali sono la scadenza e le modalità per il suo invio?

Risposta

a cura di Marco Terzi

Il quesito fa riferimento al consueto questionario che la Corte dei conti sottopone annualmente a tutti i comuni, alle città metropolitane e alle province ai sensi dell'art. 13, comma 6 del D.L. 22/12/1981, n. 786 (convertito con legge 26 febbraio 1982, n. 51). Esso prevede che la Corte stessa riferisca annualmente al Parlamento in merito ai risultati dell'esame da essa compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali. Con propria nota prot. 1296/2018 (reperibile al link:

http://www.corteconti.it/utilita/questionari_enti_territoriali_e_del_SSN/nota_prot_1296_2018/), la Corte ha comunicato le modalità per la compilazione del questionario per l'anno 2017 e la scadenza per il suo invio. Quest'ultima viene fissata al **30 agosto 2018**. L'invio dovrà avvenire esclusivamente attraverso il nuovo portale della Corte dei conti denominato 'Con.Te' utilizzando la funzione 'Invio da EETT' all'interno del menù: 'Documenti'. Nella nota, la Corte si raccomanda di utilizzare solo ed esclusivamente il file nel formato originale senza apportare su di esso alcuna modifica e senza riprodurre il documento con azioni di copia/incolla, provvedendo al salvataggio nei formati xls, xlsx, ods. Il questionario deve essere compilato nelle sole celle editabili e con menù a tendina, secondo le indicazioni e avvertenze riportate all'interno del file stesso. Non è corretto l'invio del file in formati immagine o pdf. Il portale 'Con.Te', all'interno di FITNET, cui si accede con le stesse credenziali utilizzate per tutti gli applicativi FITNET è il medesimo utilizzato per l'invio dei questionari dei revisori dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della L. 266/2005.

Circa il contenuto del questionario, si osserva come esso non abbia subito modifiche sostanziali rispetto agli anni precedenti. Il file in excel si compone di due fogli di lavoro: il primo contiene una serie di note metodologiche a supporto della compilazione del questionario; il secondo contiene il questionario vero e proprio. Esso si compone di una sezione preliminare, di una sezione contenente i dati anagrafici dell'ente; di una 1^ sezione contenente l'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2017; di una 2^ sezione contenente i debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno, distinti secondo le tipologie di cui all'art. 194 del TUEL e relativa copertura finanziaria; di una 3^ sezione relativa ai debiti fuori bilancio riconosciuti prima del 2017 ma ancora da impegnare al 31/12/2016 ed ai debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31/12/2017, questi ultimi distinti secondo le tipologie dell'art. 194 del TUEL. Da ultimo sono previsti alcuni campi per l'inserimento dei dati del compilatore ed un campo denominato 'eventuali comunicazioni' utile per inserire note. L'unica variante rispetto allo scorso anno riguarda la sezione 2^: a fronte di debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2017 e finanziati con alienazioni di beni, non è più richiesto il dettaglio delle singole alienazioni (data, numero repertorio e importo). Analogamente, per i debiti fuori bilancio che siano finanziati con mutui contratti con Cassa DDPP e/o altri istituti

bancari – che si specifica essere esclusivamente in c/capitale, coerentemente al disposto dell'art. 3, comma 16 e seguenti della L. 350 del 24/12/2003 – non è più richiesto il dettaglio dei singoli mutui (data, numero repertorio e importo).

Una volta compilato il questionario, non resta che ridenominare il file secondo le modalità riportate nel primo foglio di lavoro del file in excel ed inviarlo mediante caricamento sul portale 'Con.Te'. La Corte dei conti richiama infine l'attenzione sul rispetto delle modalità di compilazione del questionario al fine di non compromettere il corretto riversamento delle informazioni nel proprio database.

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 ROTAZIONE DEGLI INCARICHI E I PICCOLI COMUNI

di Augusto Sacchi

Nella strategia complessiva in materia di prevenzione della corruzione, le misure che possiamo considerare "stabili e permanenti", previste dalle normative di settore¹ sono sette, e più precisamente:

1. rotazione degli incarichi o misure alternative;
2. conflitto d'interessi e obbligo di astensione;
3. tutela del dipendente che effettua segnalazioni di illeciti (*whistleblower*);
4. norme del codice di comportamento nazionale e di ente;
5. inconfiribilità ed incompatibilità per alcune tipologie di incarichi;
6. attività di formazione del personale;
7. trasparenza e accesso civico.

In ogni Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT) che viene adottato negli enti locali, queste sette materie devono essere declinate secondo la specificità delle singole amministrazioni, prevedendo – per ciascuna di esse - misure idonee. A piano approvato, tutti i dipendenti, saranno chiamati a dare pratica attuazione alle misure, incidendo, tale operazione, sia in termini di valutazione della *performance* (collegamento tra DUP > PTPCT > Piano della *performance*), che sul piano disciplinare².

1. La rotazione degli incarichi.

Tra le sette materie, una delle più ostiche e complesse – per le conseguenze che può determinare nell'organizzazione dell'ente – è certamente la rotazione degli incarichi, soprattutto negli enti medi e piccoli, sprovvisti, nella loro dotazione organica, di figure dirigenziali.

¹ Legge 6 novembre 2012, n. 190;

² Si veda articolo 8 e 9 del Codice di comportamento – DPR 62/2013;

In questi enti, combinando le disposizioni degli articoli 107 e 109, comma 2, del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) 18 agosto 2000, n. 267, il Sindaco può attribuire – con proprio motivato provvedimento – lo svolgimento delle *funzioni dirigenziali* a dipendenti dell'ente inquadrati in Categoria "D" e, dal 22 maggio 2018, anche a dipendenti di Categoria "C", qualora ricorrano le fattispecie previste nell'art. 17, commi 3, 4 e 5, del CCNL Funzioni locali, stipulato il 21 maggio 2018.

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha dedicato alla questione della rotazione degli incarichi vari pronunciamenti e, in ordine temporale, l'ultimo importante contributo è stato inserito nel Paragrafo 7.2, del PNA 2016, approvato con deliberazione n. 831 del 3 agosto 2016³. In tale (corposa) sezione viene, innanzitutto, operata una distinzione tra rotazione ordinaria e rotazione straordinaria (Paragrafo 7.2.3).

1.1 La rotazione straordinaria.

La rotazione straordinaria deve essere attivata in caso di **avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva**, rinvenendo la propria legittimazione normativa nell'art. 16, comma 1, lettera l-*quater*), del d.lgs. 165/2001, secondo la lettera aggiunta dall'art. 1, comma 24, del decreto legge 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

La disposizione in commento, fa desumere l'obbligo per l'ente di assegnare il personale sospettato di condotte di natura corruttiva, che abbiano o meno rilevanza penale, ad altro servizio. Lo spostamento va previsto in modo tempestivo e con provvedimento, ovviamente, ben motivato.

Per ciò che concerne l'ambito oggettivo della norma e, dunque, alle fattispecie di illecito che l'amministrazione è chiamata a tenere in conto, ai fini della decisione di far scattare o meno la misura della rotazione straordinaria, l'ANAC ritiene di poter considerare potenzialmente integranti le condotte corruttive, anche i reati contro la Pubblica amministrazione e, in particolare, almeno quelli che fanno riferimento al Libro Secondo, Titolo II, Capo I del codice penale e cioè «*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione*»⁴.

Si tratta, in definitiva, di una misura di carattere **eventuale e cautelare** tesa a garantire che, nell'area ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale o disciplinare, siano attivate idonee misure di prevenzione del rischio corruttivo.

La misura, proprio per la sua portata generale, è applicabile a tutto il personale dipendente (dirigenziale e non) e il relativo provvedimento di spostamento ad altro incarico deve contenere una adeguata motivazione, che sia comunque rispettosa della tutela dei dati personali, se per la stessa, viene prevista una qualsiasi forma di pubblicazione via *web* (albo pretorio *online* e/o sezione *Amministrazione trasparente*).

1.2. La rotazione ordinaria.

Come principio generale, la rotazione ordinaria del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva, finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

³ <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/ Atto?ca=6550>

⁴ Articoli da 314 a 335-*bis* del codice penale;

L'alternanza – secondo l'ANAC e le migliori pratiche applicate in altri stati europei - riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

Per quanto riguarda l'effettiva attuazione del principio sopra esposto, l'Autorità Anticorruzione prevede che i criteri di rotazione debbano essere indicati nel PTPCT e la rotazione deve essere realizzata senza determinare **inefficienze e malfunzionamenti** nell'ente⁵.

I provvedimenti di rotazione non devono assumere carattere emergenziale o con valenza punitiva e, pertanto, vanno accompagnati da idonei percorsi di affiancamento e di formazione.

Se l'ente non è in grado di effettuare la rotazione, le ragioni vanno debitamente illustrate nel Piano e sempre nello stesso strumento vanno specificate le misure alternative che possano conseguire effetti analoghi.

L'ANAC ricorda, inoltre, che esistono vincoli alla rotazione di **natura soggettiva** (diritti sindacali; legge 104/1992; d.lgs. 151/2001) e di **natura oggettiva** (conferimento di incarichi a soggetti privi delle competenze necessarie per assicurare la continuità dell'azione amministrativa; infungibilità del posto).

Il PTPCT deve indicare i criteri di rotazione, tra cui sono fondamentali:

- a) l'individuazione degli uffici da ruotare;
- b) le caratteristiche della rotazione che può essere di natura funzionale o territoriale.

I criteri vanno comunicati preventivamente alle organizzazioni sindacali che potranno presentare osservazioni e proposte. L'informativa, si badi bene, non dà luogo ad attività di negoziazione in materia, neanche dopo il nuovo CCNL⁶.

La rotazione delle varie figure, partendo da quelle apicali, va programmata su base pluriennale ed applicando il principio di gradualità, prevedendo attività di monitoraggio e verifica anche in sede di Relazione annuale, redatta a cura del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT).

Se l'ente ritiene che la rotazione porti come immediata conseguenza delle inefficienze e dei malfunzionamenti e, quindi, decide di non prevederla nel triennio di validità del Piano, è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel PTPCT le ragioni della mancata applicazione dell'istituto.

In questi casi gli enti sono, comunque, tenuti ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il **controllo esclusivo dei processi**, specie di quelli **più esposti al rischio di corruzione**. In particolare, dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di (maggiore) **trasparenza e dall'obbligo di condividere, con altri soggetti, le varie fasi procedurali**. Sempre in materia di rotazione è bene ricordare, anche, quanto stabilito nella legge di stabilità dell'anno 2016⁷. Il legislatore nazionale, infatti, al comma 221, per le regioni e gli enti locali, ha introdotto il seguente principio:

«Allo scopo di garantire la maggiore flessibilità della figura dirigenziale nonché il corretto funzionamento degli uffici, il conferimento degli incarichi dirigenziale può essere attribuito senza alcun vincolo di esclusività anche al dirigente dell'avvocatura civica e della polizia municipale. Per le medesime finalità non trovano applicazione le disposizioni adottate ai sensi dell'art. 1, comma 5 della legge 6 novembre 2012, n. 190, ove la dimensione dell'ente risulti incompatibile con la rotazione dell'incarico dirigenziale».

⁵ PNA 2016 – Paragrafo 7.2.2

⁶ Art. 7, comma 4, CCNL Funzioni locali del 21 maggio 2018;

⁷ legge 28 dicembre 2015, articolo 1, comma 221, secondo e terzo periodo;

La norma, scritta per gli enti con dirigenza (di norma sopra i 30.000 abitanti), ma ancora più valida negli enti senza dirigenti effettivi, chiarisce in modo inequivoco che non trova applicazione la disposizione sulla rotazione dei dirigenti, ove la dimensione dell'ente non sia compatibile. Stranamente, questo precetto, non viene mai citato in nessun documento dell'Autorità, nonostante sia, a tutt'oggi, pienamente in vigore.

2. La posizione dell'ANAC.

L'ANAC, nell'ambito delle sue (vaste) competenze, nel corso degli anni, nei propri atti e pronunciamenti, ha sempre sottolineato l'importanza fondamentale dell'applicazione dell'istituto della rotazione degli incarichi, ai fini della prevenzione della corruzione.

Risulta, però, facilmente comprensibile come l'attuazione della misura di prevenzione dipenda, in larghissima parte, dalla dimensione dell'ente.

Prevedere idonei criteri di rotazione, ad esempio, al comune di Milano o nella regione Calabria, risulterà certamente più agevole che prevederlo in un comune di poche migliaia di abitanti, con un numero limitato di dipendenti e con ancora meno figure apicali, di categoria D, in possesso delle competenze e conoscenze professionali per adempiere, al meglio, le "funzioni dirigenziali" loro attribuite, con provvedimento del Sindaco.

In questi casi, il rischio di determinare inefficienze e malfunzionamenti è così pregnante che la NON rotazione, risulta l'unica opzione concretamente praticabile. Stabilito nel Piano, quindi, che la rotazione non può essere effettuata, resta da definire un sistema di pesi e contrappesi che consenta all'ente di funzionare a dovere, senza tralasciare la prevenzione del rischio corruttivo.

La nostra esperienza, ci induce a ritenere che la misura più efficace sia quella di prevedere l'obbligo di far partecipare – per ogni provvedimento amministrativo – almeno un'altra figura che intervenga nel procedimento attraverso la resa di istruttorie interne, emanazione di pareri, valutazioni tecniche ed atti endoprocedimentali, di cui conservare traccia.

Tale intervento, di almeno un altro soggetto appartenente alla struttura organizzativa dell'ente, dovrà ben figurare nel provvedimento finale che, per obbligo di legge, compete comunque al funzionario apicale "non ruotante", incaricato di posizione organizzativa.

3. La classificazione dei "piccoli comuni".

L'ANAC, nel suo ultimo Piano Anticorruzione (agosto 2016 – delib. 831), aveva dedicato tutto il primo capitolo della "*Parte speciale – Approfondimenti*" ai piccoli comuni, intendendo per questi, quelli con meno di 15.000 abitanti.

Il suddetto orientamento viene, però, contraddetto da un successivo documento del Consiglio dell'ANAC. Il riferimento va alla recente delibera n. 555 del 13 giugno 2018, contenente "*Provvedimento d'ordine ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, nei confronti del comune di Castellanza (Va) – fascicolo UVMAC/314/2018*"⁸.

Dopo un interessante - e ben motivato, da parte dell'ente locale - scambio di note tra l'Autorità e il comune varesino, l'ANAC ha ordinato all'ente locale – con popolazione di poco sotto i 15.000 abitanti – di adottare misure alternative alla rotazione,

⁸<https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/ Atto?id=5a67d54d0a7780427b1fd1771d71802e>

indicate, a titolo esemplificativo, nella stessa delibera, assegnando all'ente medesimo, sessanta giorni di tempo per provvedervi, mediante inserimento delle disposizioni integrative, nel PTPCT 2018-2020.

Nella parte narrativa della delibera, per definire un piccolo comune, si prende a riferimento l'articolo 1, comma 2, della legge 6 ottobre 2017, n. 158, recante *“Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”*.

Si tratta di una normativa prevista allo spirare della scorsa legislatura, mirata a fornire alcune misure di sostegno ai comuni con meno di 5.000 abitanti, che si trovano in determinate condizioni (dal dissesto idrogeologico ai comuni montani).

A nostro modestissimo parere, il richiamo alla legge 158/2017, se trasportato nella disciplina dell'anticorruzione, risulta del tutto inconferente, in quanto trattasi di una normativa speciale, destinata a portare un po' di ossigeno – sotto forma di sostegni e contributi statali e regionali - alle esangui casse dei comuni minuscoli, periferici e problematici per condizioni socio-economiche dei residenti.

Molto più logica e coerente appare la precedente definizione di *Piccoli comuni*, adottata dalla stessa ANAC che, in modo convincente, riportava testualmente:

*Per delimitare l'ambito di applicazione delle indicazioni relative ai piccoli comuni, occorre identificare un criterio idoneo ad assicurare chiarezza nell'applicazione della disciplina in tema di prevenzione della corruzione. Si ritiene che tale criterio possa essere rappresentato dal numero di abitanti, **facendo rientrare nel novero dei piccoli comuni quelli con popolazione inferiore a 15.000 abitanti**. Tale criterio riprende quello utilizzato dagli artt. 71 e 73 del decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico degli Enti Locali, di seguito TUEL) per disciplinare i differenti sistemi elettorali vigenti negli enti locali. Esso distingue i comuni in due categorie a seconda che il numero di abitanti sia inferiore o superiore a 15.000 riconoscendo, per quelli rientranti nella prima categoria, rilevanti semplificazioni.*

4. Conclusioni.

La rotazione degli incarichi, ma più ancora - a nostro ininfluenza valutazione - il conflitto d'interessi e la trasparenza, restano un caposaldo della incessante lotta da condurre, senza quartiere, alla corruzione nella pubblica amministrazione. Per attuarla in modo corretto, però, andrebbe distinta la rotazione dei dirigenti e dei funzionari negli enti con un numero consistente di dirigenti (si pensi alle città capoluogo di provincia o alle amministrazioni regionali) e quelli con pochi dirigenti (due o tre). Una ulteriore distinzione dovrebbe essere, poi, prevista per i piccoli comuni che poi, sarebbero tutti quelli in cui non sono previste figure dirigenziali nella dotazione organica.

Abbassare la soglia dei "piccoli comuni" ai 5.000 abitanti, come suggerito a giugno dall'ANAC, risulta operazione problematica sul piano concettuale e della logica, almeno per chi conosce e vive quotidianamente le dinamiche di funzionamento degli enti locali prive di figure dirigenziali.

Ciò che, in ogni ente (piccolo, medio e grande), va assolutamente evitato, è il controllo esclusivo da parte di un unico soggetto, di tutto il procedimento. Condividerne la responsabilità con altri soggetti, risulta una buona misura di prevenzione. Il *“ghe pensi mi”* non funziona a nessun livello e ne abbiamo le prove.

Non funziona affatto e non deve funzionare, a maggior ragione, negli enti locali.

QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 24/07/2018

Pubblicazione atti di autorizzazione e concessione

Domanda

Nel nostro comune ci stiamo interrogando su come assolvere al meglio e in modo pratico, all'obbligo di pubblicare gli atti dei dirigenti relativi alle *autorizzazioni e concessioni*, come previsto nell'art. 23, del d.lgs. 33/2013. Ci potete dare dei suggerimenti?

Risposta

a cura di Augusto Sacchi

Il suggerimento l'ha fornito direttamente il legislatore nazionale, approvando l'art. 22, comma 1, lettera a), n. 1), del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. Tale disposizione sopprime l'articolo 23, comma 1, lettere a) e c) e l'intero comma 2, del d.lgs. 33/2013, laddove si prevedeva quanto segue:

Art. 23 - Obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti amministrativi

1. Le pubbliche amministrazioni pubblicano e aggiornano ogni sei mesi, in distinte partizioni della sezione «Amministrazione trasparente», gli elenchi dei provvedimenti adottati dagli organi di indirizzo politico e dai dirigenti, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di:

[a) autorizzazione o concessione;]

b).....

[c) concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera di cui all'articolo 24 del d.lgs. 150 del 2009];

d)

Applicando una delle poche semplificazioni annunciate nella riforma Madia (legge 7 agosto 2015, n. 124, articolo 7), la nuova formulazione ha soppresso anche il comma 2, del medesimo articolo 23. Disposizione che prevedeva che gli elenchi semestrali dovessero contenere:

- il contenuto dell'atto;
- l'oggetto;
- l'eventuale spesa prevista;
- gli estremi relativi ai principali documenti contenuti nel fascicolo relativo al procedimento.

La pubblicazione avrebbe dovuto avvenire nella forma di una scheda sintetica, prodotta automaticamente in sede di formazione del documento che contiene l'atto.

Eliminato tale obbligo resta da disciplinare - nella sezione Trasparenza del Piano Anticorruzione – quali siano gli altri provvedimenti dei dirigenti da pubblicare semestralmente (determinazioni; ordinanze; eccetera).

Ultimo consiglio: è conveniente scaricare il testo aggiornato del d.lgs. 33/2013, con le ultime modifiche ed integrazioni.

Quesito del 31/07/2018

Pubblicazione dati procedure reclutamento

Domanda

Il nostro comune dovrà bandire un concorso pubblico, dopo aver esperito – senza esito positivo – una procedura di ricerca di personale tramite mobilità tra enti. In particolare, vorremmo sapere cosa va pubblicato nella sezione web di Amministrazione Trasparente, per entrambe le tipologie di procedure.

Risposta

a cura di Raffaella Sacchi

Il quadro normativo introdotto dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, ha modificato diverse disposizioni dell'intero decreto Trasparenza (decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33), anche con riferimento alle pubblicazioni obbligatorie, in materia di procedure selettive finalizzate al reclutamento di personale.

In particolare, il nuovo art. 19 del Decreto Trasparenza, rispetto alla precedente formulazione, dispone che le pubbliche amministrazioni pubblichino nella sezione *web* di Amministrazione Trasparente, denominata "*BANDI DI CONCORSO*", i criteri di valutazione della commissione di concorso e le tracce delle prove scritte, oltre ai bandi stessi ed agli atti collegati (avvisi e modulistica allegata) la cui pubblicazione era già prevista.

Tali informazioni debbono essere pubblicate con riferimento a tutte le procedure di reclutamento di personale, comprese quelle per mobilità e assunzioni a tempo determinato.

Lo scopo della norma – secondo l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) – è quello di rendere trasparente il processo di valutazione della commissione, anche in relazione ad esigenze di tutela degli interessati.

I criteri e le modalità di valutazione è opportuno vengano pubblicati tempestivamente, non appena disponibili. Le tracce delle prove scritte, invece, non possono che essere pubblicate dopo lo svolgimento delle stesse prove.

Si evidenzia che non risultano più soggetti a pubblicazione obbligatoria i seguenti dati:

- elenco dei bandi espletati nell'ultimo triennio
- indicazione dei dipendenti assunti e delle spese sostenute per lo svolgimento della procedura (eventuale affitto locali; compensi commissari esterni; cancelleria, eccetera).

La pubblicazione delle informazioni e dei dati indicati deve rimanere rintracciabile nella sezione *web* di Amministrazione Trasparente per cinque anni, a partire dal primo gennaio dell'anno successivo a quello in cui occorre procedere alla pubblicazione.

AREA CONTRATTI E APPALTI

Il sistema dei contratti pubblici: regole, nozioni e procedure

Responsabile di area: Giuseppe Debenedetto

Approfondimento

L’AFFIDAMENTO DELLA CONSULENZA: NORMATIVA APPLICABILE E ADEMPIMENTI A CARICO DEL RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO

di Stefano Usai

Con un recente intervento, la **Corte dei Conti, reg. Campania (deliberazione n. 88/2018)** – nell’ambito di una attività di controllo per il 2018 finalizzata ad “eventuali approfondimenti relativi al controllo successivo per quanto concerne gli atti di spesa di cui al comma 9 (consulenze, studi, ricerche) e al comma 10 (spese per relazioni, rappresentanza, mostre, convegni, pubblicità) dell’articolo 1, comma 173, della legge n. 266/2005 e sui regolamenti per il conferimento di incarichi esterni ai sensi dell’art.3, comma 57, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (....)”. – ha avuto modo di fornire chiarimenti sulla netta distinzione tra appalti di servizi (soggetti alla disciplina del codice dei contratti) ed incarichi di studio, ricerca e consulenza soggetti invece, in quanto esclusi dall’ambito di applicazione del codice dei contratti, alla disciplina prevista nell’articolo 7 del decreto legislativo 165/2001.

1. La questione affrontata.

La vicenda esaminata veniva in considerazione per alcune segnalazioni – in fase di controllo interno – effettuate dal segretario di un importante ente locale sull’erronea configurazione tra le due fattispecie appena accennate.

In sostanza, il dirigente procedeva ad affidare direttamente un incarico di “progettazione artistica” per la realizzazione di documentari e spot utilizzando la disciplina di cui all’articolo 36 del codice dei contratti (tramite affidamento diretto) – senza peraltro rispettare tutte le implicazioni normative - **mentre, in realtà, si era in presenza di una prestazione d’opera intellettuale soggetta, come detto, a diversa disciplina e diversi adempimenti propedeutici (si pensi al necessario parere dei revisori e in caso di superamento della soglia dei 5mila euro la determinazione di impegno di spesa deve essere trasmesso alla sezione regionale della Corte dei Conti) e successivi.**

La questione consente alla sezione, quindi, di delineare il corretto approccio del responsabile del procedimento circa il conferimento della prestazione diversa dall’appalto di servizi.

2. I dettagli.

In caso di conferimento di un incarico di prestazione intellettuale:

- a) da un lato, il responsabile del procedimento è tenuto a seguire comunque i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità rispettando il principio di concorrenza; Tale principio, implica in primo luogo, **l'esigenza di effettuare un avviso pubblico** per individuare il professionista risultando esclusa in partenza la possibilità di applicare le norme sull'affidamento diretto di cui all'articolo 36 del codice dei contratti;
- b) come detto, il riferimento normativo applicabile è rinvenibile – a causa del carattere “escluso” rispetto all'appalto di servizi - nell'articolo 7 del decreto legislativo 165/2001 e nel codice civile.

Come si legge nella deliberazione, l'art. 7, comma 6, del decreto legislativo sul pubblico impiego impone di rispettare lo standard di pubblicità, trasparenza e concorrenzialità, **previsto agli artt. 4 e 17 del Codice dei contratti**, estendendolo anche nel caso dei contratti per cui la prestazione da rendere alla PA non abbia carattere complesso.

Inoltre, il conferimento di incarichi esterni (già in tal senso cfr. SRC Lombardia, delib. n. 224/08) impone il rispetto di una serie di presupposti/requisiti ampiamente ribaditi in giurisprudenza.

In particolare, il responsabile del procedimento dovrà (quale attività propedeutica alla predisposizione della proposta di determina per affidare l'incarico):

- a. verificare che la prestazione richiesta sia **inerente alle proprie (dell'ente) finalità istituzionali**, determinate, come è noto, dalla legge e da altre fonti del diritto aventi pari forza o superiore (c.d. inerenza);
- b. avere preliminarmente **accertato l'impossibilità oggettiva** di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno (c.d. non intraneità);
- c. sul piano qualitativo, il responsabile del procedimento deve anche aver verificato che per la espletazione dell'incarico esterno **sia motivata da una particolare expertise di carattere particolarmente qualificato (c.d. specialità) disponibile solo sul mercato.**

Dai predetti riferimenti, la giurisprudenza erariale ha tratto ulteriori condizioni (soprattutto in tema di “inerenza” (aderenza della prestazione ai fini istituzionali) e specialità) e di non intraneità ricavandone:

- a. la non intraneità deve essere in linea di principio qualitativa (cfr. Sez. centr. prev. leg. n. 356/2012 del 4 gennaio 2012);
- b. non può farsi ricorso ad un incarico di collaborazione autonoma per le c.d. **“collaborazioni normali”** (c.d. “non ordinarietà”), ovvero per lo svolgimento delle funzioni ordinarie dell'ente.
- c. la prestazione deve avere **carattere temporaneo** ex lett. d ed e del comma 6 art. 7.

Inoltre, sul piano procedurale, “il conferimento dell'incarico deve essere preceduto da procedure selettive di natura concorsuale ed adeguatamente pubblicizzata” (SRC Lombardia, n. 37/09).

3. L'adeguatezza/intensità della motivazione.

La determinazione di prenotazione dell'impegno di spesa e quella di affidamento dovranno essere contrassegnata da una specifica motivazione che muova dai requisiti sostanziali di cui sopra.

A tal proposito, prosegue la deliberazione, l'art. 1, comma 42, della Legge 311/2004, infatti, ha specificamente previsto che l'atto di affidamento deve essere “adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi». «L'affidamento dell'incarico deve essere preceduto perciò da un accertamento reale, che coinvolge la responsabilità del dirigente competente, sull'assenza di servizi o di professionalità, interne all'ente, che siano in grado di adempiere l'incarico” (cfr. Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 6/2005).

La motivazione deve avere una particolare “intensità” impegnando in modo particolare il responsabile del procedimento che non potrà non indicare le ragioni che hanno portato a scegliere e preferire il soggetto destinatario dell’incarico. **Tali motivazioni, “oltre che dai verbali della procedura, devono emergere, anche per relationem, in sede di determinazione dirigenziale d’incarico”.**

Da notare che sulla motivazione della determinazione, il collegio puntualizza che:

“Va, in proposito, osservato che ai sensi dell’art. 3 della legge sul procedimento (l. n. 241/90, come modificata dalla legge n. 15/2005), operando prevalentemente nei confronti degli “*amministrati*”, il provvedimento amministrativo non può mancare di dare ragione dei suoi “*presupposti*”, e cioè dei fatti permissivi o costitutivi assunti alla base dell’adozione di un determinato atto, pena la ravvisabilità di un vizio del presupposto stesso, suscettibile di determinarne l’annullamento. Si ricorda, infatti, che attraverso la motivazione l’Amministrazione rende ragione dei fattori legittimanti il potere esercitato con l’adozione di un determinato provvedimento. La motivazione deve essere esternata attraverso espressioni idonee e deve essere percepibile ai soggetti nella cui sfera il provvedimento va ad incidere”.

4. La necessità della programmazione (preventiva).

Ulteriore, sostanziale, dato normativo – e comportamento – che il responsabile del procedimento deve attentamente presidiare è che ogni “consulenza” deve essere oggetto di una specifica programmazione da inserire, ora, nel documento unico di programmazione (DUP) “dovendosi altresì osservarsi l’obbligo della programmazione sancito dall’art. 3, comma 55, della legge n. 244/2007 così come modificato dall’art. 46, comma 2, del d.l. n. 112/2008” (in cui si dispone che l’affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze, a soggetti estranei all’amministrazione può avvenire solo nell’ambito di un programma approvato dal consiglio ai sensi dell’articolo 42, comma 2, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

E su questo programma – in via preventiva – si dovrà esprimere lo stesso collegio dei revisori.

5. L’assicurazione della concorrenzialità del procedimento.

Il Legislatore ha introdotto una serie di obblighi di pubblicità e trasparenza, volti a garantire la **concorrenzialità e l’efficienza della spesa**:

- in primo luogo, le procedure di affidamento **devono essere pubbliche** (comma 6-bis, art. 7 D.lgs. n. 165/2001) ;
- in secondo luogo, deve essere espletata una **procedura competitiva di selezione**, considerata dalla giurisprudenza amministrativa un adempimento essenziale per la legittima attribuzione di incarichi di collaborazione (TAR Puglia n. 494/2007). Infatti “l’affidamento di incarichi di consulenza e/o di collaborazione da conferire a soggetti esterni alla Pubblica amministrazione non può prescindere dal preventivo svolgimento di una selezione comparativa adeguatamente pubblicizzata” (Cons. St., sez. V, sent. 28 maggio 2010, n. 3405).

6. La “valutazione” dei revisori.

La determinazione di affidamento deve essere altresì sottoposta alla valutazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti. (“L’intervento del revisore contabile è necessario quale titolare di funzioni di controllo interno all’ente e di raccordo con gli organi di controllo esterno”; cfr. Corte Conti, SRC Lombardia, delib. n. 506/2010/PAR del 23 aprile 2010; SRC Piemonte, deliberazione n. 23/2010/PAR del 18 marzo 2010).

A ciò si aggiungono precisi obblighi di pubblicazione. In questo senso, la Legge finanziaria per il 2008 (art. 3, comma 54) modificando il comma 127, art. 1, della Legge n. 662/1996, ha imposto alle amministrazioni che **si avvalgono di collaboratori esterni o che affidano incarichi di consulenza per i quali è previsto un compenso**, “di pubblicare sul proprio sito *web* i relativi provvedimenti, con l’indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell’incarico e dell’ammontare erogato”.

Questa disposizione ha una rilevanza sostanziale imponendo un autentico vincolo di efficacia del provvedimento d’incarico, **che fino alla pubblicazione sul sito, non può produrre i suoi effetti**.

Siffatto obbligo di pubblicità, insieme agli obblighi di comunicazione all’anagrafe delle prestazioni di cui all’art. 53 del decreto legislativo 165/2001, si aggiungono ai contenuti necessari dei siti *web* istituzionali indicati dall’articolo 54 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (Codice dell’amministrazione digitale) e sono oggi ribaditi dall’art. 15 del D.lgs. n. 33/2013, quindi soggetti anche a precisi obblighi in tema di trasparenza .

7. Per poter liquidare i compensi.

La legge – inoltre - prevede come condizione per l’acquisizione dell’efficacia dell’atto e per la liquidazione dei relativi compensi (oltre alla verifica sulla congruenza della prestazione resa):

- la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica dei dati relativi ai sensi dell’articolo 53, comma 14, secondo periodo, del D.lg n. 165/2001;
- la pubblicazione sul sito *web* (art. 15, comma 2 del D.lg n. 33/2013). Il successivo comma 3 stabilisce che, in caso di omessa pubblicazione di quanto previsto al comma 2, **il pagamento del corrispettivo determina la responsabilità del dirigente che l’ha disposto, accertata all’esito del procedimento disciplinare, e comporta il pagamento di una sanzione pari alla somma corrisposta, fatto salvo il risarcimento del danno del destinatario ove ricorrano le condizioni di cui all’articolo 30 del D.lgs. n. 104/2010.**

QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 18/07/2018

Accesso per difesa in giudizio

Domanda

In uno dei riscontri a quesiti recenti si è evidenziata la rilevanza della richiesta di accesso per “fini di giudizio”. Ci è sembrato di comprendere che in ogni caso in cui il richiedente faccia riferimento al giudizio l’accesso debba essere consentito. E’ corretta questa interpretazione?

Risposta

a cura di Stefano Usai

La richiesta di accesso per “fini di giudizio”, che in certi casi consente di superare le limitazioni imposte (ora nell’articolo 53 del codice dei contratti (e, nel pregresso codice, nell’articolo 13), deve essere chiaramente inteso dal RUP nel senso che per ogni richiesta di ostensione di atti relativi all’offerta (soprattutto in casi in cui insistano effettivamente dei segreti “commerciali”) occorre porre in essere un’attenta e seria attività istruttoria.

Non è sufficiente, infatti, il diniego assoluto opposto dal controinteressato. Il responsabile unico del procedimento dovrà effettivamente verificare se tale documentazione è utile per un giudizio e finanche verificare se il richiedente abbia o meno delle possibilità di “vantare” delle pretese in giudizio (finanche al semplice annullamento della gara nella speranza di una riedizione).

In certi casi, queste posizioni possono essere solo “millantate” ed il RUP deve evitare di fornire dati in “eccesso” (soprattutto se “riservati”) che in realtà potrebbero essere negati.

Diversa, a titolo esemplificativo, è la posizione del secondo in graduatoria che oggettivamente ha una posizione “di privilegio” in relazione ad un eventuale ricorso visto che, in caso di annullamento degli atti di aggiudicazione potrebbe effettivamente, aggiudicarsi la gara.

In questo caso, anche il semplice riferimento alla possibilità di adire il giudice amministrativo deve essere attentamente valutata dal RUP anche se – in realtà – il secondo classificato potrebbe non agire in giudizio.

Può essere utile, sotto il profilo pratico/operativo riportare quanto evidenziato dall’ANAC – sul tema – in un recentissimo parere (n. 608/2018).

Il parere si può riportare per sommi capi:

- in primo luogo l’ANAC rammenta che “la giurisprudenza formatasi sul previgente art. 13 del d. lgs. 163/2006 (le cui acquisizioni sono utilizzabili anche nell’attuale quadro normativo) ha ritenuto che la tutela del segreto tecnico o commerciale non può essere, per la prima volta, evidenziata in sede di opposizione all’istanza di accesso, dovendo essere tale indicazione oggetto di esplicita dichiarazione resa in sede di offerta e che compete all’amministrazione aggiudicataria, in sede di valutazione dell’istanza di accesso pervenuta, valutare, sulla base della dichiarazione in precedenza resa dall’offerente, se l’inerenza del documento al segreto tecnico o commerciale si fonda su una “motivata e comprovata dichiarazione” (TAR Bari Sez. III, 26 giugno 2017, n. 741);
- in altri termini, l’impresa partecipante all’appalto, al fine di escludere l’esercizio del diritto di accesso anche “difensivo”, ha il preciso onere di esplicitare, in concreto e non mediante il ricorso a clausole di mero stile o a

formulazioni generiche, le ragioni per le quali l'eventuale conoscenza delle informazioni tecniche contenute nei documenti richiesti possa arrecare nocumento alla stessa;

- l'Autorità – anche in passato - ha reputato legittimo il diniego alla richiesta di ostensione della documentazione tecnica nel caso in cui l'operatore economico aggiudicatario ha ritualmente negato l'accesso agli atti e l'istante non dimostri l'effettiva utilità di tale documentazione rispetto all'indizione di uno specifico giudizio (delibera n. 395 del 12 aprile 2017);
- però, quando il soggetto richiedente è collocato al secondo posto in graduatoria, per giurisprudenza consolidata riveste una posizione particolarmente qualificata nell'ambito della procedura di gara, nel senso che il diritto di accesso dal medesimo esercitato si configura come strumentale ad un'eventuale azione giudiziaria, così da dover essere in ogni caso assentito (TAR Lombardia – Milano, Sez. III, 15 gennaio 2013, n. 116);
- l'interesse al ricorso deve ritenersi infatti in ogni caso sussistente:
 - a) perché il concorrente è leso in via diretta ed attuale dall'aggiudicazione in favore dell'altro concorrente;
 - b) perché un interesse, anche solo potenziale, sicuramente sussiste, sia quale interesse "finale" al conseguimento dell'appalto, sia - in via alternativa (e normalmente subordinata) - quale interesse "strumentale" alla caducazione dell'intera gara e alla sua riedizione (Cons. Stato, sez. VI, 18 gennaio 2018, n. 293).

In conclusione, l'ANAC ritiene **che se anche non sia stata esplicitata la volontà di adire il giudice amministrativo**, il RUP non può prescindere dal fatto di trovarsi di fronte all'istanza di accesso del secondo classificato ed in quanto tale in posizione qualificata.

In questo caso il diniego all'accesso non può ritenersi giustificato soprattutto nel caso (come quello trattato dall'autorità anticorruzione) in cui l'appaltatore controinteressato non riesca a dimostrare il pericolo di violazione di un segreto "tecnico/commerciale".

È logico, però, evidenziare che qualora il secondo graduato faccia richiesta di accesso finalizzata ad agire in giudizio, difficilmente potrebbe ritenersi legittimo un diniego all'accesso.

Quesito del 25/07/2018

Pubblicazione avviso indagine di mercato

Domanda

Devo appaltare un servizio di valore superiore ad € 40.000,00 e inferiore alle soglie comunitarie, e per la tipologia della prestazione si ritiene di procedere ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. b) con invito rivolto a tutti coloro che manifesteranno interesse alla procedura a seguito di pubblicazione di un avviso di indagine di mercato. E' sufficiente pubblicare l'avviso sul profilo committente, nella sezione "amministrazione trasparente"?

Risposta

a cura di Enza Paglia

Con riferimento alle modalità di pubblicazione dell'avviso di indagine di mercato si rinvia, all'art. 29, co. 2 del codice, nonché al punto 5.1.4 delle Linee Guida n. 4 di attuazione del d.lgs. 50/2016, aggiornate con delibera del Consiglio n. 206 del 01.03.2018, che testualmente recita *"La stazione appaltante assicura l'opportuna pubblicità dell'attività di esplorazione del mercato, scegliendo gli strumenti più idonei in ragione della rilevanza del contratto per il settore merceologico di riferimento e della sua contendibilità, da valutare sulla base di parametri non solo economici. A tal fine la stazione appaltante pubblica un avviso sul profilo di committente, nella sezione "amministrazione trasparente" sotto la sezione "bandi e contratti", o ricorre ad altre forme di pubblicità. La durata della pubblicazione è stabilita in ragione della rilevanza del contratto, per un periodo minimo identificabile in quindici giorni, salva la riduzione del suddetto termine per motivate ragioni di urgenza a non meno di cinque giorni"*.

Dal combinato disposto delle suddette indicazioni si ritiene che duplice sia la forma minima di pubblicità dell'avviso di indagine di mercato:

- 1) sul profilo committente della Stazione appaltante, nella sezione "Amministrazione Trasparente" sotto la sezione "Bandi e Contratti";
- 2) ai sensi dell'art. 29 del codice sul sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, accedendo al [link https://www.serviziocontrattipubblici.it/](https://www.serviziocontrattipubblici.it/) (Fig. 1), procedendo con la funzione "Compilazione nuovo avviso" (Fig. 2) e, da ultimo, inserendo i dati nella sezione "Dati generali" con contestuale allegazione dell'avviso (nella sezione "Allegati") e pubblicazione dello stesso (Fig. 3).



Figura 1

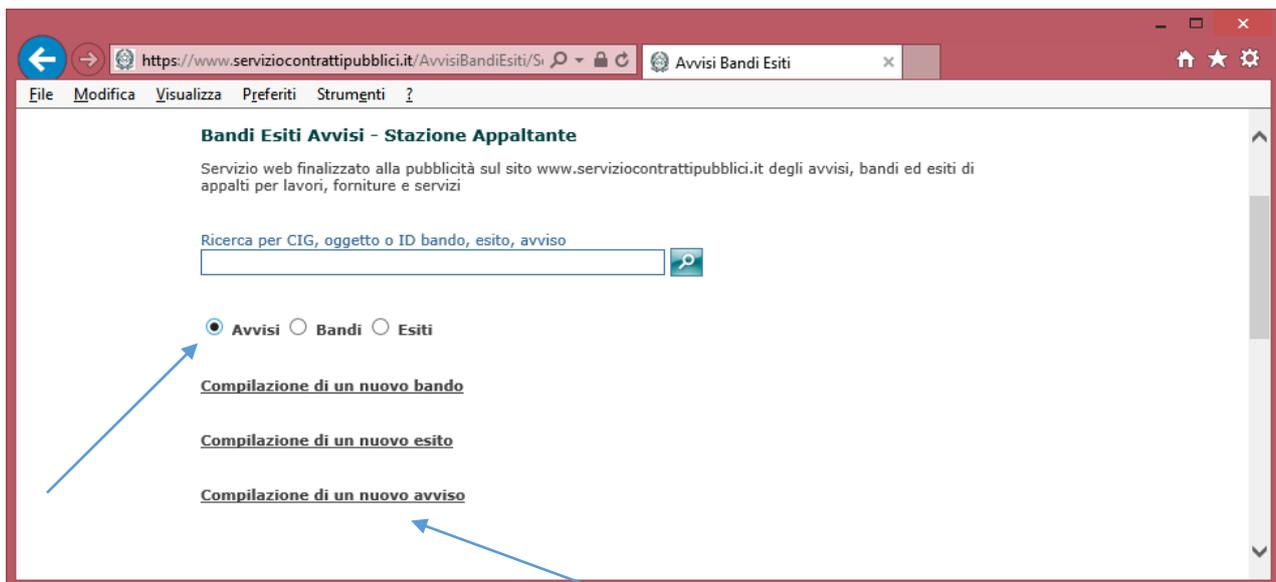


Figura 2

https://www.serviziocontrattipubblici.it/AvvisiBandiEsiti/A

File Modifica Visualizza Preferiti Strumenti ?

Dettaglio: Azioni
Salva
Annulla

Documenti
Controllo dati inseriti

Torna...
Indietro

Dati Generali Allegati Pubblica

Dati generali

CIG

Oggetto dell'avviso

Stato In compilazione

Nome del responsabile unico procedimento

CUP

Tipo di avviso

Data di scadenza dell'avviso

Salva Annulla

- Procedura ristretta semplificata
- Sistema dinamico di acquisizione
- Avviso di preinformazione
- Avvisi periodici indicativi
- Avvisi sistemi di qualificazione
- Avviso convocazione conferenza di servizi
- Avviso per la realizzazione di alloggi per l'edilizia soc...
- Altro
- Atti ex art. 29 c. 2 D.Lgs. 50/2016

Figura 3

AREA PERSONALE

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

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

Approfondimento

PERMESSI PER VISITE: L'ATTESTAZIONE DEVE DARE CONTO DELL'INCAPACITA' LAVORATIVA

di Consuelo Ziggiotto

Arrivano i primi pareri dell'Aran che guidano nella corretta applicazione dei nuovi permessi per visite, terapie, prestazioni specialistiche od esami diagnostici, disciplinati all'art. 35 del contratto del 21.05.2018.

Le indicazioni fornite, pur essendo rivolte al Comparto Funzioni Centrali, possono applicarsi anche al Comparto Funzioni Locali, attesa la formulazione letterale identica del disposto contrattuale.

Una disciplina comune attraversa infatti i 4 comparti pubblici, questo in ragione delle previsioni contenute nell'atto di indirizzo del Dipartimento della Funzione Pubblica del luglio del 2017 che invitavano tutti i comparti di contrattazione ad adottare una disciplina comune.

I chiarimenti forniti dall'Agenzia riguardano la giustificazione dell'assenza, la non cumulabilità dei permessi con altri istituti fruibili ad ore disciplinati dalla legge o dal contratto e più in generale la conciliabilità della disciplina contrattuale con quella di fonte legale.

1. Se c'è incapacità lavorativa l'assenza va imputata a malattia.

La fonte legale di riferimento è l'art. 55-septies, comma 5-ter, del d.lgs. 165/2001, che si limita a prendere in considerazione solo l'aspetto legato alla giustificazione del permesso per visite.

La disciplina contrattuale regola ora in maniera esaustiva, ed in continuità con la disposizione di legge, una nuova tipologia di permessi, prima non prevista, per effettuare visite, prestazioni specialistiche od esami diagnostici. Ciò che l'Agenzia chiarisce è che tali assenze si differenziano dalla malattia, pur essendo a questa assimilabili, in quanto non caratterizzate da patologia in atto o incapacità lavorativa.

Per quanto si configurino come permessi nuovi, la loro assimilabilità alla malattia li riconduce, in un approccio contabile ma anche giuridico, nell'alveo del computo del comparto: un sottotetto del computo del comparto, fruibile ad ore, che risponde al bisogno di offrire uno strumento a tutela della prevenzione e dell'accertamento di ciò che ancora non è malattia.

Il *plafond* delle 18 ore messe a disposizione può quindi essere utilizzato solo qualora la visita non produca alcuna incapacità lavorativa, in questo caso, l'attestazione di presenza, da sola, giustifica l'assenza.

Qualora la visita produca incapacità lavorativa in ragione dell'impegno organico richiesto, l'assenza è ricondotta alla malattia con la conseguente applicazione della disciplina legale e contrattuale in ordine al relativo trattamento giuridico ed economico.

Lo stesso dicasi del caso in cui la visita, l'esame o la terapia siano concomitanti ad una situazione di incapacità lavorativa conseguente ad una patologia in atto e del caso in cui, a causa della patologia sofferta, il dipendente debba sottoporsi, anche per lunghi periodi, ad un ciclo di terapie implicanti incapacità lavorativa.

In questi tre diversi casi, l'assenza non è fruibile ad ore e non vi è riduzione del monte ore annuo delle 18 ore (cfr. Parere CFC5 del 04.07.2018).

2. Giustificazione dell'assenza.

Nel caso in cui la visita, la terapia o l'esame diagnostico non produca alcuna incapacità lavorativa, l'attestazione di presenza prodotta dalla struttura che ha svolto la prestazione, giustifica l'assenza.

Il contratto non prescrive la trasmissione telematica ma richiede soltanto l'inoltro all'amministrazione dal dipendente o dalla struttura che ha erogato la prestazione.

Nel caso in cui la visita, la terapia o l'esame diagnostico produca incapacità lavorativa, l'assenza è giustificata dalla sola attestazione di presenza redatta dalla struttura che ha svolto la prestazione, la quale, oltre alle indicazioni circa l'orario, dovrà dare conto anche dello stato di incapacità lavorativa determinato dalla prestazione (cfr. Pareri CFC4 del 15.06.2018 e CFC9 del 04.07.2018).

3. Cumulo dei permessi.

L'incompatibilità dei permessi per visite con altri permessi fruibili ad ore è analoga a quella prevista per i permessi per particolari motivi personali e familiari. La ratio comune mira a proteggere l'efficienza e l'efficacia dell'attività dell'amministrazione che ne risentirebbe qualora l'assenza del lavoratore si protraesse per l'intera giornata.

Lo spazio di flessibilità applicativa che l'ente può delineare, legittimandone la cumulabilità nella stessa giornata con altri permessi fruibili ad ore, deve tenere conto che i permessi per visite sono riconducibili ad un diritto soggettivo piuttosto che ad un interesse legittimo. La norma infatti prevede che gli stessi "sono concessi" a differenza dei permessi per motivi personali che "possono essere concessi" (cfr. Parere CFC6 del 04.07.2018).

4. Contingente dei permessi nel 2018.

Non è stato chiarito se i permessi disciplinati all'art. 35 vadano riproporzionati in ragione dell'entrata in vigore della nuova disciplina. Se cioè le 18 ore debbano essere riproporzionate considerati i 7 mesi di maturazione, quelli cioè dall'entrata in vigore del contratto fino a fine anno, o se debbano invece essere riconosciuti per intero.

Il riproporzionamento fonda le sue ragioni sulla previsione contrattuale nuova conservando un approccio di natura contabile al nuovo istituto.

La concessione per intero del *plafond* delle 18 ore anche per l'anno 2018 potrebbe trovare giustificazione in ragione in un permesso che per quanto nuovo sia rappresentato, non può non dirsi parte di un periodo di comportamento persistente alla

nuova disciplina, dal quale sono state prelevate le 18 ore, tant'è che 6 ore di permesso corrispondono, ai fini del computo del periodo di comporto, ad un'intera giornata lavorativa.

Un chiarimento sarebbe di aiuto per dare certezza interpretativa.

QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 19/07/2018

Criteri diversificati PEO

Domanda

Allo stato attuale delle cose, è possibile prevedere che chi arriva in mobilità da un altro ente, acceda alla progressione orizzontale in maniera diversa rispetto ai dipendenti dell'ente?

Risposta

a cura di Cristina Bortoletto

La questione è stata già affrontata dall'Aran in alcune risposte. In particolare, si fa riferimento agli orientamenti RAL_1388/2012 e RAL_284/2011 nei quali, per il caso del concorso pubblico, ma lo stesso può essere fatto valere per l'assunzione per mobilità, vengono chiariti alcuni elementi fondamentali inerenti l'istituto della progressione economica orizzontale. La selezione riguarda tutto il personale in servizio in possesso del requisito di un periodo minimo di permanenza nella posizione economica in godimento pari a ventiquattro mesi (o superiore se diversamente stabilito).

La verifica del possesso di tale requisito va effettuata con riferimento al momento in cui interviene l'atto formale iniziale (bando, avviso, ecc.) della procedura selettiva, calcolata tenendo conto della data in cui questa è stata effettivamente riconosciuta al lavoratore per effetto di precedente progressione economica orizzontale presso l'ente o presso un'altra pubblica amministrazione o anche per effetto di concorso pubblico o analoga procedura di assunzione.

Perciò vanno sempre acquisiti elementi conoscitivi relativi al personale transitato per mobilità, in ordine alla data di attribuzione della precedente progressione orizzontale, al fine di escludere eventuali posizioni privilegiate a dipendenti che hanno già beneficiato di progressioni e quindi che potrebbero vantare una permanenza nella posizione inferiore a 24 mesi (vedasi il contenuto del citato parere RAL 284/2011).

Di recente è intervenuta la sentenza della Sezione Lavoro della Corte di Cassazione n. 16135/2018 che ha espresso il seguente principio in tema di trasferimento: l'anzianità di servizio, che di per sé non costituisce un diritto che il lavoratore possa far valere nei confronti del nuovo datore, deve essere salvaguardata in modo assoluto solo nei casi in cui alla stessa si correlino benefici economici e il mancato riconoscimento della pregressa anzianità possa comportare un peggioramento del trattamento retributivo in precedenza goduto dal lavoratore trasferito. L'anzianità pregressa, invece, non può essere fatta valere da quest'ultimo per rivendicare ricostruzioni di carriera sulla base della diversa disciplina applicabile al cessionario né può essere opposta al nuovo datore per ottenere un miglioramento della posizione giuridica ed economica, perché l'ordinamento garantisce solo la conservazione dei diritti, non delle aspettative, già entrati nel patrimonio del lavoratore alla data della cessione del contratto.

La richiesta era avanzata da alcuni dipendenti dell'Inail approdati nel 2010 all'istituto a seguito della soppressione della propria amministrazione di appartenenza, i quali erano stati esclusi dal bando di selezione per l'inquadramento a un superiore livello economico, in quanto non in possesso del requisito (richiesto dal bando medesimo) di trovarsi in servizio con contratto a tempo indeterminato alla data del 31.12.2009.

Secondo la Corte, la prosecuzione giuridica del rapporto di lavoro, infatti, se da un lato rende operante il divieto di reformatio in peius, dall'altro non fa venir meno la diversità fra le due fasi di svolgimento del rapporto medesimo, diversità che può essere valorizzata dal nuovo datore di lavoro, sempre che il trattamento differenziato non implichi la mortificazione di un diritto già acquisito dal lavoratore. Perciò, l'art. 2112 c.c. non legittima l'assoluta parificazione dei dipendenti trasferiti a quelli già in servizio presso il cessionario, né fa venir meno la diversità fra le due fasi dell'unitario rapporto.

Nella prassi, gli enti hanno assunto posizioni diverse.

In alcuni contratti decentrati è stato inserito anche un requisito minimo di permanenza nella categoria presso l'ente che indice la selezione (ad esempio 12 mesi). Ciò perché trattandosi di selezione basata sulla valutazione delle prestazioni, è evidente che una valutazione seria e corretta della prestazione di un lavoratore, debba riferirsi ad un arco temporale di un certo rilievo.

L'art. 16 del CCNL del 21.05.2018 ha ribadito il requisito minimo dei 24 mesi di permanenza nella posizione economica, ma ha introdotto la regola che le progressioni economiche sono attribuite in relazione alle risultanze della valutazione della performance individuale del triennio che precede l'anno in cui è adottata la decisione di attivazione dell'istituto. Gli enti dovranno valutare come considerare il triennio di riferimento per il personale assunto tramite mobilità; anche in questo caso individuando se e quanto valorizzare l'esperienza lavorativa maturata presso l'ente di provenienza (acquisendo le schede di valutazione individuali) rispetto a quello che effettua la progressione, che, si ricorda, è sempre da considerarsi un premio per i più meritevoli.

Quesito del 26/07/2018

Durata minima pausa pranzo

Domanda

Alla luce della nuova disposizione di cui all'art. 26 del CCNL del 21/5/2018 si chiede se sia possibile per il personale usufruire di una durata pausa pranzo pari a 10 minuti, nel caso di orario pari a 7.12 ore giornaliere (orario settimanale articolo su 5 giorni).

Inoltre si chiede se la pausa possa essere considerata facoltativa nel caso di orario giornaliero pari a 7.12 ore e se il dipendente possa rinunciare al buono pasto con un orario superiore alle 6 ore giornaliere.

Risposta

a cura di Salvatore Cicala

Al riguardo va *in primis* evidenziato che la pausa "non inferiore a 10 minuti" è prevista dall'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 8 aprile 2003, n. 66 solo qualora la disciplina collettiva non abbia provveduto a prevedere un intervallo a qualsivoglia titolo attribuito.

È evidente, pertanto, che la tutela dal legislatore si applica solo nel caso di mancanza di regolamentazione da parte della contrattazione collettiva.

Il nuovo CCNL del Comparto Funzioni Locali, sottoscritto lo scorso 21 maggio, ha provveduto in tal senso prevedendo espressamente all'art. 26, comma 1 che "qualora la prestazione di lavoro giornaliera ecceda le sei ore, il personale, purchè non in turno, ha diritto a beneficiare di una pausa di almeno 30 minuti al fine del recupero delle energie psicofisiche e della eventuale consumazione del pasto secondo la disciplina di cui agli artt. 45 e 46 del CCNL del 14/9/2000 e tenendo conto delle deroghe in materia previste dall'art. 13 del CCNL del 9/5/2006".

La chiara formulazione del testo della clausola contrattuale non lascia dubbi: la pausa non può avere durata inferiore a 30 minuti.

Per quanto concerne il secondo punto relativo alla facoltatività o meno della pausa, giova rammentare che l'art. 8, comma 1, del citato d.lgs. 66/2003 non lascia margini interpretativi laddove stabilisce che quando l'orario giornaliero ecceda le 6 (sei) ore "il lavoratore deve beneficiare di un intervallo per pausa, le cui modalità sono stabilite dai contratti collettivi di lavoro, ai fini del recupero delle energie psico-fisiche e della eventuale consumazione del pasto anche al fine di attenuare il lavoro monotono e ripetitivo".

Tale disposizione rende il diritto alla pausa del tutto indisponibile al lavoratore, che quindi non potrà rinunciarvi, poiché il suo recupero delle energie psico-fisiche dal legislatore a tutela e nell'interesse anche della collettività (in tal senso si è espresso anche il Consiglio di Stato, sezione III, in sede consultiva in data 8/7/2008).

AREA SERVIZI AL CITTADINO

Demografici, Attività Produttive e PL

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

Responsabile di area: Martino Conforti

Approfondimento**IL LUOGO DI NASCITA DEI CITTADINI STRANIERI: PROBLEMATICHE E POSSIBILI SOLUZIONI***di Martino Conforti*

Un tema spesso oggetto di dubbi e di interpretazioni a volte contrapposte, è quello della corretta indicazione del luogo di nascita dei cittadini stranieri. In particolare, la questione il più delle volte si pone per quanto riguarda quei cittadini nati in Stati che successivamente hanno cambiato nome o si sono disgregati, come, ad esempio, tutti gli Stati che appartenevano all'ex Unione Sovietica o all'ex Jugoslavia.

1. Mutamenti territoriali o denominazione dei comuni.

È un problema che si è riproposto con prepotenza per i comuni in fase di emissione della Carta di identità elettronica (CIE) o di subentro nell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR): tutte attività che presuppongono una verifica telematica dei dati ed una validazione degli stessi, che può fare emergere alcune discrepanze presenti nella banca dati anagrafica comunale.

Sappiamo che la questione non si pone (o non dovrebbe porsi) per quanto riguarda i cittadini italiani, per i quali l'evento della nascita rimane inquadrato nelle condizioni di tempo e di luogo in cui si è verificato: questo è il dato che deve essere riportato nelle certificazioni anagrafiche e nella carta d'identità.

La Circolare Ministero dell'Interno n. 8 del 8/6/1978⁹ avente ad oggetto *"Mutamenti territoriali o di denominazione dei Comuni"* chiarisce che se un Comune cambia denominazione, l'Ufficiale d'Anagrafe deve riportare la nuova denominazione soltanto

⁹ *Circolare del Ministero dell'Interno 8/6/1978 n. 8, prot. 15900.1.2.11/2, avente ad oggetto "Mutamenti territoriali o di denominazione dei Comuni".*

1) *Vengono segnalate da più parti difficoltà ed inconvenienti cui vanno incontro le persone nate in Comuni che, posteriormente e alla loro nascita, abbiano cambiato denominazione; ovvero nate in frazioni che in seguito siano state erette in Comune autonomo; ovvero nate in una porzione di territorio di un Comune che in seguito sia passata ad altro Comune già esistente o costituito ex novo con porzioni di territori di Comuni limitrofi.*

Queste situazioni danno luogo a discordanze tra le risultanze dello stato civile, riferite sempre alla situazione di diritto al momento della nascita, e le risultanze degli atti anagrafici, che spesso vengono totalmente rettificati in base alla nuova denominazione del Comune o al nuovo Comune di appartenenza delle suddette persone.

Tali discordanze, che possono essere facilmente chiarite se la persona è rimasta a risiedere sempre nello stesso luogo, ingenerano invece disagi e disagi per il cittadino quando questi si sia trasferito in un altro Comune, il quale non è in grado di conoscere le vicende relative al territorio ed alla denominazione del Comune di provenienza dell'interessato.

a) *Ad evitare tali inconvenienti si dispone, d'intesa con l'Istituto centrale di statistica, che se un Comune cambia denominazione, l'ufficiale d'anagrafe deve riportare la nuova denominazione soltanto nella intestazione della scheda e nell'attestazione della residenza, ma non anche nella voce relativa al Comune di nascita, se questa è anteriore al cambio di denominazione stesso: ciò perché, al momento della nascita, la denominazione che compete di diritto al Comune è ovviamente quella anteriore al cambiamento di denominazione stesso ed è questa che va attestata.*

nella intestazione della scheda e nell'attestazione della residenza, ma non anche nella voce relativa al Comune di nascita, se questa è anteriore al cambio di denominazione stesso; ciò perché, al momento della nascita, la denominazione che compete per diritto al Comune è quella anteriore al cambiamento di denominazione stesso ed è questa che va attestata.

Il principio pertanto vale indubbiamente per quanto riguarda i cittadini italiani. Implicita conferma sembra potersi riscontrare anche nella Direttiva del Presidente del Consiglio Dei Ministri del 5 luglio 2012 *“Applicazione della legge 15 febbraio 1989, n. 54, recante norme sulla compilazione di documenti rilasciati a cittadini italiani nati in Comuni ceduti dall'Italia ad altri Stati in base al Trattato di pace”*¹⁰ che, trattando in parte una tematica differente, tuttavia chiarisce il principio per cui il luogo di nascita delle persone nate in Italia deve essere storicizzato, ovvero riferito al momento in cui l'evento nascita si è verificato. Tale principio desumibile dall'ordinamento anagrafico e ribadito dalle circolari emanate dal Ministero dell'Interno (tra le quali, n. 19 del 20 novembre 2001, n. 9 del 1° febbraio 2005, n. 4 del 9 febbraio 2007 e n. 42 del 31 luglio 2007) non ha

In caso di divergenze riguardanti atti già formati, il Comune di nascita dovrà rilasciare, a richiesta dell'interessato, una certificazione riguardante l'intervenuto cambiamento della denominazione, contenente la precedente denominazione, la data del cambiamento e la denominazione attuale: nell'occasione, il Comune dovrà ripristinare nelle schede anagrafiche, alla voce riguardante il luogo di nascita, la vecchia denominazione che avesse rettificato.

b) Per il caso di frazione eretta in Comune autonomo, analoga certificazione atta a chiarire la situazione di diritto deve essere rilasciata a richiesta degli interessati da questo Comune, e non da quello dal quale la frazione stessa fu distaccata.

c) Per quanto riguarda infine il caso di distacco di parte del territorio da un Comune con aggregazione ad altri già esistenti ovvero costituito ex novo con porzioni dei territori di Comuni limitrofi, analoga certificazione dovrà essere rilasciata, sempre a richiesta degli interessati, da parte del nuovo Comune cui appartiene attualmente la porzione di territorio, appartenente ad altro Comune al momento della nascita dell'interessato stesso.

2) È stato inoltre segnalato che divergenze e disguidi si verificano anche perché alcuni Comuni indicano negli atti anagrafici la denominazione della frazione di nascita o di residenza, anziché la denominazione del Comune stesso.

Al riguardo, non possono che richiamarsi le istruzioni impartite con circolare n. 3 del 24 novembre 1977 nel senso cioè che negli atti anagrafici va indicato sempre e soltanto il Comune di nascita, nessuna rilevanza avendo la frazione ai fini di cui trattasi.

¹⁰ DIRETTIVA DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 5 luglio 2012

Applicazione della legge 15 febbraio 1989, n. 54, recante norme sulla compilazione di documenti rilasciati a cittadini italiani nati in Comuni ceduti dall'Italia ad altri Stati in base al Trattato di pace.

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»;

Vista la legge 15 febbraio 1989, n. 54, recante «Norme sulla compilazione di documenti rilasciati a cittadini italiani nati in Comuni ceduti dall'Italia ad altri Stati in base al Trattato di pace»;

Rovisata l'opportunità di fissare i principi cui deve essere informata l'attività di tutte le amministrazioni pubbliche e degli organismi privati interessati, circa l'indicazione del luogo di nascita su certificati e documenti rilasciati con particolare riferimento alle persone nate nei Comuni italiani ceduti alla Repubblica socialista federativa di Jugoslavia, con il Trattato di pace firmato a Parigi il 10 febbraio 1947 e con il Trattato di Osimo firmato il 10 novembre 1975;

Emana la seguente direttiva:

1. L'art. 1 della legge 15 febbraio 1989, n. 54, recante «Norme sulla compilazione di documenti rilasciati a cittadini italiani nati in Comuni ceduti dall'Italia ad altri Stati in base al trattato di pace», stabilisce: «Tutte le amministrazioni dello Stato, del parastato, degli enti locali e qualsiasi altro ufficio o ente, nel rilasciare attestazioni, dichiarazioni, documenti in genere, a cittadini italiani nati in comuni già sotto la sovranità italiana ed oggi compresi nei territori ceduti ad altri Stati, ai sensi del Trattato di pace con le potenze alleate ed associate, quando deve essere indicato il luogo di nascita dell'interessato, hanno l'obbligo di riportare unicamente il nome italiano del comune, senza alcun riferimento allo Stato cui attualmente appartiene.»

2. La disposizione mira ad affermare il principio secondo cui «il luogo di nascita» delle persone nate in Italia deve essere storicizzato, ovvero riferito al momento in cui l'evento «nascita» si è verificato. Tale principio desumibile dall'ordinamento anagrafico - e ribadito dalle circolari emanate dal Ministero dell'Interno, tra le quali, n. 19 del 20 novembre 2001, n. 9 del 1° febbraio 2005, n. 4 del 9 febbraio 2007 e n. 42 del 31 luglio 2007 - non ha trovato, tuttavia, piena attuazione, anche a causa di riscontrate carenze dei sistemi informativi in uso presso uffici pubblici e privati, che non sono in grado di riconoscere come già italiani i Comuni insistenti su territori successivamente ceduti ad altri Stati per effetto degli atti internazionali citati.

3. Al fine di consentire una corretta applicazione della legge 15 febbraio 1989, n. 54, si allegano gli elenchi, formati sulla base delle fonti e delle informazioni disponibili, dei Comuni appartenenti ai territori ceduti con il Trattato di pace di Parigi, entrato in vigore il 16 settembre 1947 (allegato A), nonché dei Comuni compresi nei territori ceduti con il Trattato di Osimo, entrato in vigore il 3 aprile 1977 (allegato B), con la specificazione delle province di riferimento e dei relativi codici ISTAT e catastali.

4. Qualunque documento, attestazione o certificazione rilasciata a persona nata, anteriormente all'entrata in vigore dei Trattati citati, in uno dei Comuni indicati nei predetti elenchi, dovrà contenere l'indicazione del Comune di nascita a quella data ricadente in territori sottoposti alla sovranità italiana, senza alcun riferimento allo Stato cui attualmente appartiene.

5. Ai fini dell'applicazione della presente direttiva, costituisce valido strumento di ausilio il servizio on-line di verifica del codice fiscale, previsto dal decreto-legge n. 78 del 2010 (articolo 38, comma 6, primo paragrafo) convertito con modificazioni dalla legge 122/2010, disponibile sul sito internet dell'Agenzia delle entrate. Il servizio permette di verificare l'esistenza e la corrispondenza tra un codice fiscale e i dati anagrafici di un soggetto, confrontando i dati inseriti con quelli registrati in Anagrafe tributaria; il codice fiscale di cui risulti verificata la validità ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 605 del 29 settembre 1973 e del decreto del Ministro delle finanze n. 13813 del 23 dicembre 1976, nonché del decreto legge già citato, deve essere accettato da amministrazioni e soggetti pubblici e privati nella trattazione dei propri procedimenti e nelle proprie applicazioni informatiche.

6. Costituendo quanto contenuto nella presente direttiva adempimento inderogabile di prescrizioni di legge, tutte le amministrazioni dello Stato, del parastato, degli enti locali e qualsiasi altro ufficio o ente sono tenuti a garantirne il rispetto da parte del personale ogni qual volta si proceda al rilascio della documentazione di cui alla legge 15 febbraio 1989, n. 54 e le violazioni sono valutate nell'ambito della responsabilità disciplinare.

7. Le Amministrazioni e gli enti di cui all'art. 1 della legge n. 54 del 1989 daranno attuazione alla presente direttiva, per la quale il Ministero dell'Interno assicurerà la necessaria collaborazione.

Roma, 5 luglio 2012

Il Presidente: Monti

trovato, tuttavia, piena attuazione, anche a causa di riscontrate carenze dei sistemi informativi in uso presso uffici pubblici e privati.

2. Regime normativo per i cittadini stranieri.

È al contrario completamente diverso il discorso per quanto riguarda i cittadini stranieri.

Per i cittadini comunitari o extracomunitari, non in possesso della cittadinanza italiana, il riferimento è alla Legge 31 maggio 1995, n. 218 "Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato". L'articolo 24, comma 1, in materia di diritti della personalità prevede che *"L'esistenza ed il contenuto dei diritti della personalità sono regolati dalla legge nazionale del soggetto; tuttavia i diritti che derivano da un rapporto di famiglia sono regolati dalla legge applicabile a tale rapporto"*.

Pertanto, è la legislazione dello Stato di appartenenza a regolare la materia dei diritti della personalità, tra i quali rientra il luogo di nascita dei cittadini stranieri.

La stessa Circolare del Ministero dell'Interno n. 20/2003 "Iscrizione anagrafica cittadini stranieri" conferma questa impostazione chiarendo che: *"Pervengono numerosi quesiti e richieste di chiarimento in ordine alle generalità con cui procedere all'iscrizione anagrafica degli stranieri in possesso di un titolo di soggiorno."*

All'riguardo, è da premettere che l'art. 14 del D.P.R. n. 223/1989, ai fini dell'iscrizione anagrafica, prevede tra l'altro che: "...chi trasferisce la residenza dall'estero deve comprovare, all'atto della dichiarazione di cui all'art. 13, comma 1, lett. a, la propria identità mediante l'esibizione del passaporto o di altro documento equipollente...".

Pertanto, ai fini dell'individuazione della corretta identità degli stranieri è necessario fare riferimento al cennato art. 14 del D.P.R. 223/89, all'art. 24 della Legge n. 218/1995 di riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato e alle convenzioni sottoscritte dallo Stato italiano e dai vari Stati esteri.

In particolare, l'ufficiale d'anagrafe dovrà provvedere ad iscrivere il cittadino straniero con i dati (cognome, nome, luogo e data di nascita) desunti dal passaporto o eventualmente da altri documenti rilasciati dalle competenti Autorità dello Stato di provenienza, tradotti e legalizzati con forme e modalità previste dalla vigente normativa.

Nell'evenienza in cui emergano discordanze fra i dati riportati in tali ultimi atti e quelli contenuti nel permesso di soggiorno, al fine di garantire l'uniformità degli atti che consentono di individuare lo straniero, si renderà necessario interpellare la Questura che ha rilasciato il titolo di soggiorno per acquisire i necessari chiarimenti ed eventualmente far rettificare le generalità contenute nel permesso di soggiorno stesso."

Quindi il principio che emerge è che per i cittadini italiani è necessario fare riferimento alla denominazione del Comune o dello Stato al momento dell'evento nascita, al contrario per i cittadini stranieri non è applicabile questo concetto, ma è fondamentale verificare il dato riportato nel passaporto o nella carta d'identità valida per l'espatrio, essendo questa documentazione emessa dal rispettivo Stato di appartenenza.

Pertanto, per tornare all'esempio prospettato in apertura di questo intervento, non dovranno essere indicati come Stati di nascita l'ex Unione Sovietica o l'ex Jugoslavia, bensì il luogo di nascita riportato nel passaporto emanato da uno degli Stati formatisi successivamente, anche nel caso in cui il cittadino stesso sia effettivamente nato prima della formazione dello Stato in questione.

QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 20/07/2018

Libertà vigilata e capacità elettorale

Domanda

Ci è pervenuta dalla Corte d'Appello una comunicazione relativa al fatto che un nostro residente iscritto alle liste elettorali è stato condannato alla reclusione di anni 2 e mesi 3, con sentenza divenuta irrevocabile, ed allo stesso è stata applicata la misura di sicurezza della libertà vigilata per anni 1.

Ci basta questa comunicazione per procedere alla cancellazione dalle liste elettorali dell'interessato con la prima revisione dinamica utile?

Dovremo chiedere all'ufficio esecuzioni penali presso la Procura un certificato di esecuzione della pena detentiva per sapere qual è la data di avvenuta espiazione della pena stessa, al fine di determinare il momento dal quale far decorrere la libertà vigilata.

Quello che non ci è chiaro è: durante il periodo di detenzione il soggetto è già privo della capacità elettorale e, una volta scontata la pena detentiva, decorre il conteggio della misura di sicurezza della libertà vigilata?

E quindi, se così fosse, il periodo di cancellazione dalle liste elettorali sarebbe determinato dalla durata della pena detentiva (la parte avvenuta dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna) sommato alla durata della misura di sicurezza, oppure è necessario procedere diversamente.

Risposta

a cura di Martino Conforti

In realtà né la condanna alla reclusione né il fatto che il condannato stia espiando una pena detentiva comportano di per sé la perdita del diritto elettorale, se effettivamente non c'è stata l'applicazione della pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici.

Diverso è il discorso relativo alla libertà vigilata, che possiamo riassumere come segue.

Le misure di sicurezza presuppongono la commissione di un reato (o quasi reato) e sono in genere previste a seguito di una sentenza di condanna o proscioglimento: se aggiunte ad una pena detentiva sono eseguite dopo che la pena è stata scontata o si è estinta; se invece sommate a pena non detentiva, vengono eseguite dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 223/1967, i due parametri che interessano al fine della cancellazione dalle liste elettorali sono il fatto che il provvedimento che prevede tali misure sia definitivo e la durata della misura stessa, nella sua effettiva applicazione ("finché durano gli effetti dei provvedimenti stessi").

Pertanto, nel momento in cui viene disposta una delle misure previste dall'articolo citato, si produce la perdita del diritto elettorale non dalla data in cui viene emesso il provvedimento, bensì dal momento in cui il provvedimento stesso diviene definitivo e in cui viene effettivamente eseguito e l'interessato rimarrà cancellato dalle liste elettorali fino a quando la misura a cui è sottoposto sarà cessata per qualunque causa.

È da notare che in teoria i provvedimenti che pervengono all'operatore dell'ufficio elettorale dovrebbero essere tutti definitivi, essendo gli unici che rilevano a fini elettorali; purtroppo pare non sia sempre così, pertanto un minimo di indagine è sempre consigliata prima di provvedere alla cancellazione dalle liste.

Quindi, per tornare al caso in esame, se non è stata applicata la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, la cancellazione dalle liste elettorali dovrà essere effettuata nel momento in cui il provvedimento stesso - quello relativo alla libertà vigilata - viene effettivamente eseguito. Come detto sopra dovrebbe essere eseguito dopo che la pena è stata scontata o si è estinta, quindi saranno necessarie indagini successive per capire quando effettivamente verrà applicata la misura di sicurezza della libertà vigilata e si potrà pertanto procedere alla cancellazione dalle liste elettorali.

Quesito del 27/07/2018

Bollo banchetti elettorali

Domanda

Le richieste e le autorizzazioni per occupazione di suolo pubblico per banchetti finalizzati alla propaganda elettorale sono esenti da bollo ai sensi dell'art. 1 della Tabella di cui all'Allegato B del d.P.R. 642/1972?

Risposta

a cura di Martino Conforti

Secondo quanto indicato dalla recentissima Risoluzione n. 56/E dell'Agenzia delle Entrate del 18 luglio 2018, le richieste di occupazione del suolo pubblico, e le relative autorizzazioni rilasciate dai comuni, per la raccolta di firme, possono essere esentate in modo assoluto dal pagamento dell'imposta di bollo al ricorrere delle seguenti condizioni:

- siano finalizzate a sottoscrivere petizioni alle Camere (articolo 50 della Costituzione), al Parlamento europeo (articolo 227 del Trattato UE), ai consigli regionali e delle province autonome e ai consigli degli enti locali, secondo quanto previsto dai rispettivi Statuti;
- siano rivolte a promuovere la presentazione di proposte di legge di iniziativa popolare alle Camere (articolo 71 della Costituzione), alla Commissione europea (ECI), ai consigli regionali e delle province autonome, ai consigli degli enti locali, secondo quanto previsto dai rispettivi Statuti;
- siano dirette a promuovere iniziative politiche per richiedere i referendum previsti dalla Costituzione, dalle leggi e dagli Statuti delle regioni e delle province autonome, nonché dagli Statuti degli enti locali;
- siano finalizzate all'esercizio dei diritti di voto nell'ambito di una consultazione elettorale per la quale sia stata già fissata la data delle elezioni e l'attività propagandistica o informativa sia svolta durante il c.d. "periodo elettorale".

Dette condizioni si riferiscono all'esercizio dei diritti elettorali per ogni livello di democrazia rappresentativa: comunitario, nazionale, regionale e delle province autonome, locale.

Le richieste di occupazione del suolo pubblico e i relativi provvedimenti di autorizzazione, finalizzati ad iniziative diverse da quelle sopra previste, sono soggette all'imposta di bollo fin dall'origine nella misura di euro 16,00 per il combinato disposto degli articoli 3 e 4 della tariffa annessa al d.P.R. n. 642 del 1972.

Per l'applicazione dell'agevolazione di cui al citato articolo 1 della Tabella B del d.P.R. n. 642 del 1972, rileva esclusivamente la circostanza che le richieste di occupazione del suolo pubblico e le relative autorizzazioni da parte del Comune siano riconducibili all'esercizio dei diritti elettorali come sopra individuati e alle condizioni ivi precisate.

La mera attività divulgativa, propagandistica o di proselitismo non può fruire dell'esenzione dall'imposta di bollo, salvo che la medesima si svolga durante il cd. "periodo elettorale", così come definito dalle vigenti disposizioni in materia di consultazioni elettorali europee, nazionali, regionali e delle province autonome, comunali. In quest'ultimo caso, l'esenzione dall'imposta di bollo si applica alle richieste di occupazione del suolo pubblico e alle relative autorizzazioni anche nell'ipotesi in cui tali atti siano rispettivamente presentati e rilasciati prima dell'inizio del c.d. "periodo elettorale", ancorché dispieghino i loro effetti durante il medesimo periodo elettorale.

Pertanto, le raccolte firme come sopra descritte sono sicuramente esenti, se invece si tratta di banchetti finalizzati alla mera attività propagandistica il discrimine è rappresentato dal periodo in cui si svolgono: sono esenti unicamente se ricadono nel cd. "periodo elettorale". Tale periodo inizia 30 giorni prima della data del voto.



Nuovo servizio di Publika

SERVIZIO COSTITUZIONE FONDO 2018

NOVITÀ!

Disponibile in MePA

L'attività di supporto CCNL è acquistabile anche tramite Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA).

IL SERVIZIO COMPRENDE

- Predisposizione di un **file di Excel** di costituzione del fondo 2018 partendo dai dati del fondo 2017
- Predisposizione di una tabella per la **verifica dei limiti al trattamento accessorio** partendo dai dati forniti dall'ente dell'anno 2016 e tenendo conto delle informazioni sui valori delle posizioni organizzative trasmesse dall'ente
- Il calcolo della retribuzione anzianità (RIA) dei cessati sulla base dei dati trasmessi dall'ente
- Il supporto per la quantificazione e integrazione della parte variabile del fondo 2018
- Predisposizione di una bozza di **determinazione** di costituzione del fondo 2018

IL SERVIZIO NON COMPRENDE

- La verifica nel merito dei valori contenuti nei fondi 2016 e 2017
- Il calcolo dei differenziali delle progressioni economiche orizzontali
- Ogni altra revisione/calcolo non identificata sopra

Per queste attività possiamo fornire un preventivo a parte.

COSTO: EURO 900 + IVA

Per ulteriori informazioni o per accettare la proposta vi invitiamo a compilare la seguente scheda e ad inviarla via **fax** al numero 0376 1582208 oppure via **email** a info@publikaservizi.it.

ENTE	NOME E COGNOME
TELEFONO	E-MAIL
NOTE E SERVIZIO RICHIESTO	

Modulo richiesta informazioni



Publika Daily

Newsletter quotidiana con approfondimenti quindicinali

Direttore responsabile: Marco Paini

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna

Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi

Hanno collaborato a questo numero: Gianluca Bertagna, Giulio Sacchi, Marco Allegretti, Augusto Sacchi, Martino Conforti, Giuseppe Debenedetto, Carlo Gemma, Stefano Usai, Consuelo Ziggio, Marco Terzi, Raffaella Sacchi, Enza Paglia, Cristina Bortoletto, Salvatore Cicala.

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

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

Distribuzione: vendita esclusivamente per abbonamento

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

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