

Publika

DAILY

NUMERO

22

Publika Daily

Una risposta per ogni domanda

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi





ABBONAMENTI 2020

Prezzi bloccati al 2019 per ordini entro il 31/12

Publika Daily

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

Rivista Publika Daily 170,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2020 newsletter **quotidiana** Publika Daily con approfondimenti **quindicinali**

120,00 € IVA INCLUSA
(115,38 € + iva 4%)

Personale News

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

Rivista Personale News 220,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2020 rivista quindicinale Personale News

200,00 € IVA INCLUSA
(192,31 € + iva 4%)

Rivista Personale News + Newsletter email aggiorn. quotidiani personale 320,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2020 rivista quindicinale Personale News + Newsletter quotidiana sul personale

300,00 € IVA INCLUSA
(288,46 € + iva 4%)

Rivista Personale News + Servizio 2 quesiti 300,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2020 rivista quindicinale Personale News + risp. a 2 quesiti (entro 31/12/2020)

280,00 € IVA INCLUSA
(192,31 € + iva 4% e 65,57 € + iva 22%)

Pacchetto completo Personale News 370,00 € IVA INCLUSA
Rivista + Newsletter email aggiornamenti quotidiani + 2 quesiti

350,00 € IVA INCLUSA
(278,85 € + iva 4% e 49,18 € + iva 22%)

Tributi News

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

Rivista Tributi News 200,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2020 rivista quindicinale Tributi News

200,00 € IVA INCLUSA
(192,31 € + iva 4%)

Rivista Tributi News + Servizio 2 quesiti 280,00 € IVA INCLUSA
Abbonamento 2020 rivista quindicinale Tributi News + risposta a 2 quesiti (entro 31/12/2020)

280,00 € IVA INCLUSA
(192,31 € + iva 4% e 65,57 € + iva 22%)

Rinnova subito!

Modulo richiesta abbonamento per enti P.A.

da inviare all'indirizzo abbonamenti@publika.it

Ente		Codice univoco ufficio	
Indirizzo			CAP
Città			Prov.
Cod. fisc.	Situazione cliente <input type="checkbox"/> Nuovo abbonato <input type="checkbox"/> Già abbonato		
E-mail destinatario rivista			
PUBLIKA DAILY		PERSONALE NEWS	
TRIBUTI NEWS			
Codice CIG / Determinazione ...			

Durata e condizioni abbonamenti

Tutti gli abbonamenti a riviste, newsletter e servizi di risposta quesiti hanno **scadenza 31/12/2020**.

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

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

Formato e modalità invio rivista

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

Area arretrati ed allegati

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

Informativa Privacy

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

Fatturazione e pagamento

Per gli Enti P.A. non è necessario il pagamento anticipato. La fattura sarà emessa successivamente all'attivazione e il pagamento sarà da effettuare a 30 gg. data fattura mediante bonifico bancario indicando in causale il numero della fattura. **Il servizio sarà sospeso in caso di ritardato pagamento o di irregolarità rilevate nella situazione contabile del cliente.**

DURC e conto corrente dedicato

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

IVA e Split Payment

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

Sconto 15% per abbonamenti cumulativi

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

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

Copyright e responsabilità

I contenuti diffusi con la rivista o le newsletter email sono destinati solo agli abbonati al servizio ©. È vietata la copia, la diffusione o la riproduzione, anche parziale, dei testi di rivista, newsletter o risposte quesiti senza autorizzazione scritta di Publika (vedi norme vigenti). Publika declina ogni responsabilità per danni provocati direttamente o indirettamente dall'uso delle informazioni pubblicate nelle riviste, newsletter o risposte a quesiti o da possibili errori interpretativi della normativa.

Timbro e firma del responsabile

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

Web www.publika.it

Email abbonamenti@publika.it

SOMMARIO

Area finanziaria e tributi	5
▪ In arrivo il d.m. per l'elaborazione della situazione patrimoniale semplificata al 31/12/2019 dei piccoli enti.....	5
▪ Quesiti area finanziaria e tributi.....	10
Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	14
▪ Il rapporto tra performance e prevenzione della corruzione secondo il nuovo piano nazionale anticorruzione	14
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	19
Area contratti e appalti	22
▪ Sedgio di gara e commissione: modalità di costituzione e competenze	22
▪ Quesiti area contratti e appalti	26
Area personale	30
▪ L'accesso agli atti delle valutazioni dei dipendenti	30
▪ Quesiti area personale	34
Area servizi al cittadino	38
▪ Il voto degli italiani all'estero	38
▪ Quesiti area servizi al cittadino	42

NUMERO

22

COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Ben ritrovati!

Mentre a livello nazionale si acuisce lo scontro un po' su tutti i grandi temi di governo (dal d.l. fiscale alla manovra, dal disegno sulla nuova autonomia regionale al MES), la fine dell'anno si avvicina sempre di più e gli enti sono febbrilmente impegnati a concludere le attività, possibilmente già prima delle festività natalizie.

Nel frattempo, occorre registrare alcune novità interessanti, passate più o meno sotto traccia, relative a vari settori d'attività, le quali produrranno i loro effetti già a partire da inizio anno. Tra queste, in particolare, segnaliamo:

la (probabile, in quanto ancora in attesa di approvazione) abolizione del limite finanziario in materia di spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre e di rappresentanza, ora fissato nel 20% della spesa sostenuta per le medesime finalità nel 2009; la cessazione – dal 2020 - degli effetti dell'art. 6, comma 13, del d.l. 78/2010, il quale prevedeva che la spesa per formazione non fosse, in ciascun anno, superiore al 50% di quella sostenuta nell'anno 2009;

la messa a regime, in ogni caso in via facoltativa (e con l'alternativa dell'elaborazione di uno stato patrimoniale semplificato), della tenuta della contabilità economico-patrimoniale da parte dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti;

la pubblicazione (in data 22 novembre 2019), da parte di ANAC, del nuovo Piano Nazionale Anticorruzione, per il triennio 2019-2021.

Se le prime due possono essere considerate "buone" notizie, per ben comprendere l'effetto delle altre occorre un'analisi di dettaglio delle relative discipline e, proprio in questo numero (rispettivamente Marco Terzi e Raffaella Sacchi) proveranno a far luce su quanto c'è di nuovo.

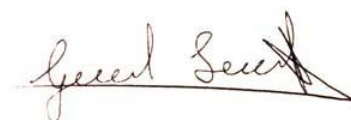
In ogni caso, se è altresì evidente che la prima questione riguarda "solo" gli enti con meno di 5.000 abitanti, l'adozione del nuovo PNA interessa tutte le PA e, sicuramente, saranno necessari ulteriori approfondimenti per sviscerare a fondo l'impatto delle misure indicate dall'Autorità anticorruzione in questa sorta di "testo unico".

Infine, sempre in questo numero, affronteremo le questioni legate alle modalità di costituzione – e relative competenze – del seggio di gara nelle procedure di affidamento, nonché il regime d'incandidabilità in occasione delle elezioni comunali.

Per il resto, l'appuntamento è al prossimo (ultimo) numero del 2019, nel quale - ovviamente - ci scambieremo gli auguri prima dell'agognata sosta natalizia.

Buona lettura!

Giulio Sacchi



AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

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

Responsabile di area: Marco Allegretti

Approfondimento

IN ARRIVO IL D.M. PER L'ELABORAZIONE DELLA SITUAZIONE PATRIMONIALE SEMPLIFICATA AL 31/12/2019 DEI PICCOLI ENTI

Di Marco Terzi

Con un lieve ritardo rispetto al termine previsto, l'11 novembre scorso è stato firmato il decreto ministeriale che approva e definisce le modalità semplificate per l'elaborazione della situazione patrimoniale al 31 dicembre 2019 per i soli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti che intendono avvalersi della facoltà di rinviare di un anno la contabilità economico-patrimoniale. Come noto il decreto era stato previsto la scorsa primavera dal c.d. 'Decreto Crescita' quale misura volta a semplificare e ridurre gli adempimenti contabili per gli enti di piccole dimensioni. Lo schema arriva dopo una serie di vicissitudini, tra cui spicca il doveroso e auspicato dietro front della Commissione Arconet sul comportamento da tenere da parte di quegli enti virtuosi che nel 2018 non avevano rinviato l'appuntamento con la contabilità economico-patrimoniale. In queste pagine, dopo un breve ripasso del quadro normativo di riferimento, analizzeremo i principali contenuti dello schema allegato al decreto e del file annesso, che gli enti dovranno predisporre ed allegare al prossimo rendiconto di esercizio 2019, da approvarsi entro il 30 aprile 2020. Faremo infine qualche breve considerazione su quella che, per l'ennesima volta, appare essere un'occasione persa. Se da un lato il Legislatore ha cercato, anche questa volta, di andare incontro alle pressanti e pienamente condivisibili richieste di Anci e Anpci, dall'altro emerge chiaramente come il risultato di tale sforzo sia lontano dall'obiettivo che ci si era prefissati.

1. Un breve inquadramento normativo

La contabilità economico-patrimoniale (C.E.P.) trova il suo fondamento normativo nell'art. 232 del TUEL. Il comma 1 prevede infatti che gli enti locali devono garantire la rilevazione dei fatti gestionali sotto il profilo economico-patrimoniale, nel rispetto del principio contabile generale n. 17 della competenza economica e dei principi applicati della contabilità economico-patrimoniale di cui agli allegati n. 1 e n. 4/3 del d.lgs. 118/2011. Essa rileva i movimenti monetari e finanziari (crediti, cassa e debiti) ed economici-patrimoniali (costi-oneri, ricavi-proventi e variazione del patrimonio netto) generati dalla gestione dell'ente. Al termine dell'esercizio la C.E.P. determina il risultato economico (utile o perdita di esercizio) e le variazioni subite dal patrimonio netto. Il successivo comma 2, così come da ultimo modificato dall'art. 15-*quater* del decreto legge n. 34 del 30/04/2019 (c.d. 'Decreto Crescita') stabilisce che gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possano non tenere la contabilità economico-patrimoniale fino all'esercizio 2019. Gli enti che si avvalgono di questa facoltà sono tuttavia tenuti ad allegare al rendiconto 2019 una situazione patrimoniale al 31/12/2019 redatta secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 al

d.lgs. n. 118/2011, e con modalità semplificate individuate con apposito decreto del M.E.F. di concerto con il Ministero dell'interno e con la Presidenza del Consiglio dei ministri. Il decreto doveva essere emanato entro il 31 ottobre scorso, anche tenuto conto delle proposte formulate da Arconet. Il testo approvato nei giorni scorsi fa propria la proposta formulata da Arconet nella seduta del 2 ottobre scorso, nella quale è stato finalmente chiarito che la contabilità economico-patrimoniale è facoltativa anche per quegli enti, sempre fino a 5.000 abitanti, che avessero già corredato il rendiconto dell'esercizio 2018 e precedenti dei relativi allegati. E' stato così posto rimedio alla paradossale conclusione a cui la stessa Commissione era giunta nella precedente seduta dell'11 settembre, laddove si negava tale facoltà ai comuni di piccole dimensioni che avessero approvato il rendiconto 2018 già comprensivo dello stato patrimoniale e del conto economico. Se così fosse stato, tali enti, che si sono dimostrati maggiormente ligi al dettato normativo allora vigente, si sarebbero visti privare della facoltà di rinvio della C.E.P. al rendiconto 2020. Prowidenzialmente, dopo la levata di scudi di Anci, vi è stato infine posto rimedio. Arconet tuttavia "(...) raccomanda agli enti che hanno approvato il rendiconto 2018 completo del conto economico e dello stato patrimoniale di continuare ad adottare la contabilità economico patrimoniale anche nell'esercizio 2019". Come dire: non c'è obbligo di adottare la C.E.P. per il 2019, al pari degli enti più grandi, ma sussiste un'opportunità a farlo. Al contempo, sono stati 'sanati' anche i comuni che hanno approvato il rendiconto 2018 senza gli allegati previsti dalla C.E.P. Poiché siamo in presenza di una facoltà che la legge riconosce ai comuni, è necessario che gli enti che intendono avvalersene lo facciano con espresso provvedimento deliberativo del proprio consiglio comunale. Non basta un comportamento concludente; al contrario è necessaria una volontà espressa, attraverso una deliberazione consiliare, appunto. La soluzione a cui il Legislatore è pervenuto è tuttavia una semplice ed ulteriore proroga: la C.E.P. diverrà infatti obbligatoria per tutti gli enti senza distinzione di dimensioni, a partire dal prossimo esercizio 2020. La situazione patrimoniale semplificata da predisporre alla data del 31/12/2019 per gli enti che intendono avvalersi della facoltà loro riconosciuta dalla legge, ne rappresenterà il punto di partenza. Il documento allegato al decreto fornisce dettagliate indicazioni per la compilazione del file excel che il M.E.F. ha pubblicato sul proprio sito istituzionale unitamente al decreto legge al seguente indirizzo web: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/arconet/index.html. Il file è disponibile in due versioni: una con celle protette, e come tali non modificabili, ed una con celle non protette. L'invito è quello di utilizzare la prima versione per evitare di cancellare e/o modificare erroneamente una o più formule; cosa questa che inficerebbe il corretto funzionamento del file stesso e la corretta definizione della situazione patrimoniale richiesta dal Legislatore. Vediamone di seguito i principali contenuti.

2. Il file excel proposto dal M.E.F. per la determinazione della Situazione patrimoniale al 31/12/2019

Il file proposto dal M.E.F. si compone di dodici fogli di lavoro, di cui il primo denominato 'Istruzioni', riporta una serie di indicazioni utili per la sua corretta compilazione ed utilizzo. A fronte di eventuali criticità incontrate nella compilazione del file gli enti potranno inviare segnalazioni all'indirizzo: info.arconet@mef.gov.it. La Situazione patrimoniale 2019 è elaborata in automatico negli ultimi due fogli di lavoro, denominati rispettivamente "SP-attivo" e "SP-passivo", sulla base dei dati contabili inseriti dall'ente nei precedenti fogli lavoro. Il file consente di elaborare in automatico anche il modulo patrimoniale del piano dei conti integrato al 31/12/2019 che è riportato integralmente nel foglio di lavoro "PdC-Patrimoniale". La situazione patrimoniale al 31/12/2019 costituirà altresì lo stato patrimoniale di apertura dell'esercizio 2020, mentre il modulo patrimoniale del piano dei conti integrato sempre alla medesima data consente di predisporre i "mastrini" di apertura delle scritture economico patrimoniali dell'esercizio 2020. Per ottenere la Situazione patrimoniale 2019, come richiesta dall'articolo 232, comma 2, del TUEL, ogni ente dovrà inserire le informazioni riguardanti le proprie attività e passività patrimoniali, classificate secondo le codifiche del piano dei conti integrato, nelle celle evidenziate in giallo dei primi fogli di lavoro del file.

Esso provvederà a riclassificare e ad aggregare le informazioni inserite dall'ente e ad elaborare in automatico la Situazione patrimoniale 2019. Una precisazione: non è richiesta, né prevista, la compilazione del conto economico 2019. Per il solo esercizio 2019 è possibile compilare a zero alcune tipologie di voci elencate dal decreto. Si tratta in particolare dei risconti attivi e passivi, dei ratei attivi e passivi e dei contributi agli investimenti. Sempre solo per il 2019 non è obbligatoria neppure la compilazione della colonna "Anno -1" riguardante l'anno 2018, né l'indicazione degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo per le immobilizzazioni finanziarie, i crediti e i debiti e l'indicazione degli importi relativi a beni indisponibili per le immobilizzazioni materiali. Ai fini dell'elaborazione della Situazione patrimoniale è indispensabile che l'inventario risulti aggiornato, secondo le stesse modalità e regole seguite dagli enti più grandi. Gli enti che nel 2019 hanno rinviato la C.E.P. sono pertanto tenuti ad aviarne tempestivamente l'attività di aggiornamento. A tal fine l'allegato al decreto elenca dettagliatamente i criteri di valutazione da utilizzare per le varie tipologie di beni immobili. Per determinare l'importo delle voci riguardanti le Immobilizzazioni materiali e immateriali dello stato patrimoniale (ABI e ABII) gli enti possono utilizzare il foglio "Inventario riclass" del file. Sulla base dei dati inseriti, il file determina l'importo delle immobilizzazioni materiali e immateriali secondo la classificazione prevista nel piano dei conti patrimoniale, l'importo dei relativi fondi ammortamento e l'importo delle voci ABI e ABII relative alle immobilizzazioni materiali e immateriali da iscrivere nella Situazione patrimoniale. Per la valorizzazione delle voci ABIV - Crediti; ACI - Crediti; ACIV - Disponibilità liquide; PB - Fondi per rischi e oneri; PC - Trattamento di fine rapporto; PD - Debiti, si devono utilizzare: gli importi delle voci "Totale dei residui attivi" e "Totale dei residui passivi" del conto del bilancio 2019; gli importi degli accertamenti pluriennali e degli impegni pluriennali riportati negli allegati f) e g) al rendiconto 2019; gli importi delle quote accantonate nel risultato di amministrazione al 31/12/2019; gli importi dell'allegato c) al rendiconto 2019 riguardante l'accantonamento del FCDE nel risultato di amministrazione; gli importi del prospetto SIOPE delle disponibilità liquide sempre al 31/12/2019, da allegare al medesimo rendiconto di esercizio.

Le voci PB della Situazione patrimoniale riguardanti i Fondi per rischi e oneri sono iscritte per un importo pari alle quote accantonate nel risultato di amministrazione 2019 (allegato a) dello schema di rendiconto di cui all'allegato 10 del d.lgs. 118/2011), ad eccezione del FCDE il cui valore non è inserito nella Situazione patrimoniale nelle voci PB "Fondi per rischi e oneri" ma solo nel piano dei conti patrimoniale, alla voce 2.2.4.01.01.001 "Fondo svalutazione crediti", incrementato dell'importo degli eventuali residui attivi stralciati dal conto del bilancio in sede di rendicontazione. Anche la voce relativa al "Trattamento di fine rapporto" è iscritta nella Situazione patrimoniale per un importo pari all'eventuale quota accantonata nel risultato di amministrazione 2019 da parte di quegli enti che si avvalgono di personale che riceve il TFR direttamente dall'ente stesso, senza l'intervento di un ente di previdenza. In tal caso, le voci PB "Fondi per rischi e oneri" non comprendono la quota del risultato di amministrazione accantonata nel TFR. Se invece l'ente non ha effettuato gli accantonamenti in contabilità finanziaria per il TFR e non è possibile ricostruire l'importo dovuto al 31/12/2019 ai dipendenti che ricevono il TFR direttamente da esso, la voce è valorizzata a zero e gli oneri riguardanti il TFR erogati nel corso dell'esercizio 2020 e successivi sono interamente a carico di tali esercizi. L'allegato al decreto elenca poi in maniera dettagliata le modalità di calcolo delle principali voci sopra indicate. Per determinare l'importo dei crediti e dei debiti dell'ente al 31/12/2019 si utilizzano i fogli elettronici "Residui attivi e accertamenti pluriennali" e "Residui passivi e impegni pluriennali". Essi consentono di riclassificare i dati di contabilità finanziaria (i residui attivi e passivi e gli accertamenti ed impegni finanziari imputati agli esercizi successivi) nei crediti e debiti della Situazione patrimoniale. I dati di contabilità finanziaria da inserire nei due fogli elettronici sono i seguenti: a) l'importo dei residui attivi e passivi, come riportati nel modulo finanziario 2019 del piano dei conti integrato da trasmettere alla BDAP; b) gli accertamenti e gli impegni finanziari imputati agli esercizi successivi secondo la classificazione prevista per il modulo finanziario del piano dei conti integrato e riepilogati negli allegati f) e g) al rendiconto 2019; c) l'importo degli eventuali residui attivi stralciati dal conto del bilancio.

Per determinare l'importo delle disponibilità liquide dell'ente è possibile utilizzare il foglio di lavoro "Dispon liquide", nel quale vanno inseriti i seguenti dati:

a) quelli ricavati dal prospetto SIOPE delle disponibilità liquide scaricabile dalla banca dati SIOPE all'indirizzo www.siope.it. Per ogni chiarimento in merito è necessario rivolgersi al proprio tesoriere, che, come è noto, è tenuto ad inviarlo alla banca dati SIOPE entro il 20 gennaio prossimo;

b) quelli riguardanti il saldo dei conti correnti postali intestati all'ente, il saldo dei conti della tesoreria statale intestati all'ente, il saldo delle disponibilità liquide presso il consegnatario o altri cassieri interni all'ente e l'importo degli eventuali assegni da loro detenuti.

È poi necessario acquisire una serie di dati extra-contabili riguardanti le immobilizzazioni in corso e relativi acconti, le partecipazioni e i titoli che costituiscono (o meno) immobilizzazioni. Per determinare l'importo di queste voci dello stato patrimoniale è possibile utilizzare il foglio di lavoro "Dati extracont". Esso consente infatti di acquisire i dati del piano dei conti patrimoniale sulla base di fonti extracontabili e di aggregarle nelle voci della Situazione patrimoniale.

Infine è necessario individuare le voci delle riserve del patrimonio netto (PAIIa, PAIIb e PAIIc): esse possono essere determinate sulla base delle informazioni ricavabili dall'ultimo conto del patrimonio approvato. Qualora non siano disponibili, le tre voci vanno valorizzate a zero. Anche per la voce 'Riserve da risultato economico di esercizi precedenti' (PAIII) si può fare riferimento alle informazioni utilizzate per l'elaborazione dell'ultimo conto del patrimonio approvato. In assenza di informazioni disponibili, anche questa voce è valorizzata a zero. Alle voci relative alle riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali (PAIIId), è attribuito un importo pari al valore dei beni demaniali, patrimoniali e culturali al netto degli ammortamenti, corrispondente a quello iscritto nell'attivo patrimoniale. Alla voce 'Altre riserve indisponibili' (PAIIe) è attribuito un valore pari a quello delle partecipazioni che non hanno valore di liquidazione iscritte nell'attivo. Si tratta delle partecipazioni in enti terzi il cui statuto prevede che, in caso di scioglimento, il fondo di dotazione sia destinato a soggetti non controllati o partecipati dall'ente controllante/partecipante. Per determinarne l'importo è possibile utilizzare il foglio di lavoro "Patrim netto": esso consente infatti l'acquisizione dei dati del piano dei conti patrimoniale sulla base di fonti extracontabili e di aggregarle nelle voci della Situazione patrimoniale. La voce "Fondo di dotazione" è infine calcolata automaticamente come differenza tra il totale dell'Attivo e le altre voci del Passivo solo dopo aver correttamente inserito tutte le altre voci nei fogli precedenti. Nel corso dell'inserimento dei dati, conclude l'allegato al decreto, la voce assume valori provvisori e non significativi (talora anche negativi) che non devono essere considerati. Completato l'inserimento dati nei singoli fogli di lavoro del file, i due fogli a destra (SP-attivo e SP-passivo) saranno adeguatamente popolati e completati. Sono questi i due prospetti che compongono la Situazione patrimoniale al 31/12/2019 che il Consiglio comunale dovrà approvare congiuntamente al rendiconto d'esercizio entro il 30 aprile prossimo.

Ricordiamo infine che nei giorni scorsi Ifel ha trasmesso sul tema un utile webinar. Per coloro che volessero approfondirne ulteriormente le problematiche è possibile scaricarne le slide al seguente indirizzo: <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9883-slide-la-situazione-patrimoniale-al-31-dicembre-2019-per-i-piccoli-comuni>. Il video del corso è invece disponibile qui: <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/9884-video-la-situazione-patrimoniale-al-31-dicembre-2019-per-i-piccoli-comuni>.

3. Conclusioni

Come abbiamo illustrato nelle pagine precedenti, per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti siamo di fronte ad un semplice rinvio dell'obbligo di legge di dotarsi della C.E.P. Sicuramente sarebbe stato preferito dai responsabili coinvolti renderne la tenuta facoltativa *sine die*, così come avvenuto per il bilancio consolidato per le stesse tipologie di enti. E' tuttavia apprezzabile l'intervento del Legislatore che con il decreto del 11 novembre propone un sistema semplificato di rilevazione dei dati necessari alla ricostruzione della Situazione patrimoniale al 31/12/2019 e, al tempo stesso, mette a disposizione un modello 'guidato' per la sua compilazione. Resta il fatto che le competenze ed il gravoso lavoro che la C.E.P. richiede rimangono per il futuro, la quale si va ad aggiungere a tutti gli altri adempimenti, allegati e prospetti vari che la riforma contabile ha

imposto agli enti locali in questi anni. La corretta tenuta della C.E.P. richiede competenze professionali che sono ben lungi dal bagaglio di cui dispongono molti responsabili dei servizi finanziari, specie nei comuni di piccole dimensioni. Se tutti tali adempimenti risultano essere assai complessi per i comuni più grandi, a maggior ragione lo sono per i comuni più piccoli che notoriamente dispongono di risorse umane, finanziarie e strumentali ben più limitate.

QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 25/11/2019

Dal 'd.I. Verde' arrivano contributi statali per la mobilità locale, per il trasporto scolastico ecosostenibile e per la riforestazione urbana

Domanda

Il mio assessore all'ambiente mi ha parlato di una legge che riconosce ai comuni una serie di contributi in materia di trasporto locale, di trasporto scolastico, e di tutela del verde pubblico. Di che cosa si tratta?

Risposta

A cura di Marco Terzi

Le norme a cui fa riferimento il quesito sono, con tutta probabilità, quelle contenute nel decreto legge n. 119 del 14 ottobre 2019, n. 111, c.d. 'Decreto verde', pubblicato sulla G.U. n. 241 del 14 ottobre scorso. Si tratta di tre distinte misure che stanziavano complessivamente 90 milioni di euro suddivisi equamente sugli esercizi 2020 e 2021. Vediamole di seguito nel dettaglio. L'art. 2, comma 2 stanziava la spesa di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 al fine di finanziare progetti per la creazione, il prolungamento, l'ammodernamento e la messa a norma di corsie preferenziali per il trasporto pubblico locale. Il successivo art. 3 del decreto, invece, mette a disposizione 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 per il finanziamento di progetti sperimentali per la realizzazione o l'implementazione del servizio di trasporto scolastico per i bambini della scuola dell'infanzia statale e comunale e per gli alunni delle scuole statali del primo ciclo di istruzione con mezzi di trasporto ibridi o elettrici. I progetti presentati saranno selezionati dal Ministero dell'Ambiente in base alla portata del numero di studenti coinvolti e alla stima di riduzione dell'inquinamento atmosferico. Chi può presentare i progetti? Per entrambe le tipologie di interventi, i progetti sono presentati al Ministero dai singoli comuni, ovvero in forma associata, che siano interessati dalle procedure di infrazione comunitaria n. 2014/2147 del 10 luglio 2014 e n. 2015/2043 del 28 maggio 2015 a seguito dell'inottemperanza dell'Italia agli obblighi europei in materia di qualità dell'aria. I progetti devono essere riferiti ad un ambito territoriale con popolazione superiore a centomila abitanti. Le norme tuttavia non sono immediatamente operative. Per entrambe le misure è previsto che le modalità di presentazione delle domande e l'individuazione delle spese ammissibili ai finanziamenti siano definite con appositi decreti ministeriali da adottarsi entro 45 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge. Considerato che quest'ultimo è entrato in vigore il 15 ottobre, i decreti attuativi dovrebbero essere emanati entro la fine di novembre.

Infine l'art. 4 del decreto stanziava 15 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020 e 2021 per il finanziamento di un programma sperimentale di messa a dimora di alberi, di reimpianto e di silvicoltura, e per la creazione di foreste urbane e periurbane. Le somme sono tuttavia riservate alle sole città metropolitane. Anche in questo caso è prevista l'adozione di un apposito decreto ministeriale, da adottarsi entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legge, con il quale sono definite le modalità per la progettazione degli interventi e il riparto delle risorse tra le città metropolitane, tenendo conto in particolare, quali criteri di selezione, della valenza ambientale e sociale dei progetti, del livello di riqualificazione e di fruibilità dell'area, dei livelli di qualità dell'aria e della localizzazione nelle zone oggetto delle procedure di infrazione comunitaria n. 2014/2147 del 10 luglio

2014 e n. 2015/2043 del 28 maggio 2015. I progetti dovranno essere presentati al Ministero dell'Ambiente entro 90 giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale.

Come abbiamo visto poc'anzi, tutte le misure sopra illustrate rimandano ad appositi decreti ministeriali, i cui termini di adozione sono, come sempre, a carattere ordinario e non perentorio. Come tali, così come spesso è successo in molte occasioni in passato, essi potrebbero non essere rispettati. Da ultimo va ricordato che tutte le norme sono contenute in un decreto legge il cui iter di conversione, che potrebbe apportarvi modifiche anche sostanziali, si concluderà solo entro metà dicembre. Non resta pertanto che attendere di conoscerne il testo definitivo e l'adozione dei decreti attuativi da esso previsti.

Quesito del 02/12/2019

Tempi supplementari per le variazioni di PEG, le variazioni di bilancio e i prelevamenti dai fondi di riserva e passività potenziali

Domanda

Ho alcuni stanziamenti di spesa insufficienti rispetto al fabbisogno. Che possibilità di manovra mi restano, essendo ormai decorso il termine ultimo del 30 novembre per fare variazioni di bilancio?

Risposta

A cura di Marco Terzi

Il caso prospettato dalla lettrice è piuttosto frequente nell'ultimo mese dell'anno, allorché si verifica la consueta corsa ad impegnare le spese e a pagare quanto più possibile prima della chiusura della cassa da parte del tesoriere. Per questo il Legislatore ha previsto alcuni strumenti per fronteggiare tali situazioni. Vediamoli brevemente.

Il primo strumento, già previsto dal TUEL ante Riforma, e poi riconfermato in toto da quest'ultima, è rappresentato dal classico prelevamento dal Fondo di riserva, la cui disciplina è contenuta negli artt. 166 e 176. Essi possono essere effettuati fino al 31 dicembre di ogni anno, qualora si verificano esigenze straordinarie di bilancio ovvero qualora le dotazioni dei singoli capitoli di spesa corrente siano insufficienti rispetto al fabbisogno. La Riforma ha introdotto la possibilità di effettuare tali prelevamenti anche per fronteggiare necessità di cassa che dovessero verificarsi anche nel corso di dicembre.

Il secondo strumento è costituito dai prelevamenti di somme dai fondi spese potenziali, introdotti ex novo dalla Riforma nel nuovo testo dell'art. 176. Per entrambi gli strumenti la competenza è della giunta comunale che provvede con propria deliberazione entro il 31 dicembre di ogni anno. I prelievi dal fondo di riserva devono essere comunicati al consiglio comunale nei tempi stabiliti dal regolamento di contabilità, ai sensi dell'art. 166, comma 2; nulla è invece previsto per i prelievi dai fondi passività potenziali, salvo che a farlo sia il proprio regolamento di contabilità. Riteniamo in ogni caso opportuno provvedervi, per ragioni di trasparenza nei confronti del consiglio stesso.

Il terzo strumento è costituito dalle tipologie di variazione di bilancio di cui all'art. 175, comma 3, lettere da a) a g), che possono essere adottate sempre fino al 31 dicembre. Facendo rinvio alla lettura della norma, peraltro notoriamente assai contorta e malscritta, vogliamo tuttavia evidenziare fra queste le variazioni alle dotazioni di cassa, previste dalla lett. e). La loro adozione diviene indispensabile per effettuare pagamenti nell'ultimo mese a fronte di stanziamenti di cassa che dovessero rivelarsi insufficienti. Anche queste variazioni competono alla giunta comunale che provvede con propria deliberazione.

Da ultimo restano le variazioni al Piano esecutivo di gestione - Peg che, ai sensi del successivo comma 9, possono essere adottate, sempre dalla giunta comunale, entro il 15 dicembre. Le variazioni di Peg correlate alle variazioni di bilancio previste al comma 3 del medesimo articolo e più sopra elencate possono invece essere deliberate fino al 31 dicembre. Rientrano invece fra le variazioni di Peg, che possono essere adottate a dicembre ma solo fino al giorno 15, quelle indicate al comma 5-quater, lett. a). Trattasi di quelle di competenza dei singoli responsabili della spesa, se previsto dal regolamento di contabilità, o del responsabile finanziario in mancanza di diversa disciplina regolamentare. Di cosa si tratta? Sono variazioni compensative del Peg fra capitoli di entrata della medesima categoria e fra capitoli di spesa del medesimo macroaggregato.

Oltre a queste, possono essere adottate, fino al 31 dicembre, quelle previste dalla lettera b) del medesimo comma. Quali sono quest'ultime? Trattasi delle variazioni di bilancio fra gli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato e gli stanziamenti correlati, in termini di competenza e di cassa, escluse quelle previste dall'art. 3, comma 5, del d.lgs. 118/2011.

È infine solo il caso di ricordare che le variazioni di bilancio, adottate dalla giunta con i poteri d'urgenza del consiglio ai sensi del comma 4 del medesimo art. 175 devono essere ratificate entro i sessanta giorni successivi, e comunque entro il 31 dicembre dell'anno corrente se a tale data il suddetto termine non sia ancora scaduto.

AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

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

Responsabile di area: Augusto Sacchi

Approfondimento

IL RAPPORTO TRA PERFORMANCE E PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE SECONDO IL NUOVO PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE

Di Raffaella Sacchi

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (da ora ANAC o Autorità), attraverso il Piano Nazionale Anticorruzione (di seguito PNA), coordina le strategie di delle amministrazioni in materia di prevenzione della corruzione, fornendo indicazioni allo scopo di adottare un Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT) efficace e coerente.

Con delibera n. 1064 del 13 novembre 2019, è stato approvato in via definitiva il PNA 2019, pubblicato in consultazione dal 24 luglio al 15 settembre 2019.

Questo importante documento consolida in un unico atto di indirizzo, tutte le indicazioni fornite sino ad oggi, integrandole con orientamenti maturati nel corso del tempo, oggetto anche di appositi atti regolatori.

Nell'analisi del documento che ci apprestiamo a fare, ci concentreremo, in particolare, sul rapporto di stretta connessione che è necessario stabilire tra il PTPCT e il Piano della *Performance* e sull'importante ruolo che svolge il Nucleo di Valutazione / Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), analizzando le sue funzioni e competenze nell'ambito della prevenzione della corruzione, fino a rappresentare un quadro completo da tenere come utile riferimento nella predisposizione del prossimo PTPCT 2020/2022.

L'approfondimento è sviluppato sulla base dei contenuti della Parte II e della Parte III del PNA 2019, cui si rimanda per ulteriori dettagli.

1. i principi metodologici del PTPCT

Nella Parte I, del PNA 2019, l'Autorità definisce le finalità principali che ispirano il sistema organico di prevenzione della corruzione, introdotto dalla legge n. 190/2012 nell'ordinamento.

La strategia adottata a livello nazionale è quella di indirizzare le amministrazioni verso l'adozione del PTPCT, che identifica le misure organizzative per il contenimento del rischio di assunzione di decisioni non imparziali. Spetta, quindi, alle stesse amministrazioni la valutazione e gestione del rischio corruttivo e la progettazione delle azioni e delle misure che, a questo

scopo, non potrà essere standardizzata, ma dovrà essere orientata secondo tre tipologie di principi – guida, evidenziati dall’Autorità nel PNA 2019:

⇒ **Principi strategici:**

- Coinvolgimento dell’organo di indirizzo politico-amministrativo, che definisce le strategie di gestione del rischio corruttivo e incoraggia un contesto istituzionale e organizzativo favorevole di reale supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (di seguito RPCT);
- Sviluppo di una cultura organizzativa diffusa di gestione del rischio corruttivo, con la partecipazione di tutti gli attori (dirigenza, personale, organi di valutazione e di controllo);
- Collaborazione tra amministrazioni dello stesso territorio, allo scopo di condividere metodologie, esperienze e risorse;

⇒ **Principi finalistici:**

- Effettività: l’obiettivo a cui tendere è l’effettiva riduzione del livello di esposizione dell’organizzazione ai rischi corruttivi, privilegiando misure specifiche e puntuali;
- Orizzonte del valore pubblico: la gestione del rischio deve contribuire alla generazione di valore pubblico, inteso come il miglioramento del livello di benessere comune;

⇒ **Principi metodologici:**

- No alla logica dell’adempimento: il sistema di riduzione del rischio deve essere progettato in modo personalizzato;
- Gradualità: soprattutto nelle amministrazioni di piccole dimensioni, le fasi di gestione del rischio possono essere sviluppate progressivamente e continuativamente, per un risultato maggiormente efficace;
- Selettività: è opportuno individuare le proprie priorità di intervento, evitando di trattare il rischio in modo generico, selezionando interventi specifici negli ambiti maggiormente esposti ai rischi;
- Costante miglioramento e apprendimento nell’ambito del processo di gestione del rischio, attraverso azioni periodiche di monitoraggio e valutazione dell’effettiva attuazione delle misure;
- Integrazione: La gestione del rischio è parte integrante di tutti i processi decisionali e, in particolare, dei processi di programmazione, controllo e valutazione.

Quest’ultima indicazione è particolarmente importante, considerando che - nella costruzione del sistema - è necessario garantire una sostanziale integrazione soprattutto tra il processo di gestione del rischio e il ciclo di gestione della *performance*. In sostanza, **alle misure programmate nel PTPCT devono corrispondere specifici obiettivi** evidenziati nel Piano della *Performance* e, inoltre, nella misurazione e valutazione delle *performance* organizzativa e individuale, occorre tener conto di alcuni fattori fondamentali in materia di prevenzione della corruzione:

- Livello di attuazione delle misure programmate nel PTPCT;
- Effettiva partecipazione delle strutture e degli individui alle varie fasi del processo di gestione del rischio;
- Grado di collaborazione con il RPCT.

2. L'integrazione tra PTPCT e *performance*

Come evidenziato, l'integrazione è tra i principi metodologici che devono guidare la progettazione e l'attuazione del processo di gestione del rischio. Per riuscire a realizzare un'efficace strategia di prevenzione dal rischio corruttivo, la costruzione del PTPCT si deve, quindi, coordinare con i contenuti di tutti gli altri strumenti di programmazione presenti nell'amministrazione¹:

1. il Piano e la Relazione annuale sulla *performance* (art. 10, d.lgs. 150/2009);
2. il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (art. 7, d.lgs. 150/2009).

La rilevanza strategica dell'attività di prevenzione e contrasto della corruzione comporta che le amministrazioni inseriscano le attività che pongono in essere per l'attuazione della legge anticorruzione e dei decreti attuativi, nella programmazione strategica e operativa, definita in via generale nel Piano della *performance*, oltre che negli altri strumenti di programmazione previsti per le amministrazioni.

Risulta, quindi, necessario prevedere nei contenuti del Piano della *performance* le attività svolte per la predisposizione, l'implementazione e l'attuazione del PTPCT, sotto forma di **obiettivi per la prevenzione del fenomeno della corruzione**, declinati su due differenti versanti:

- 1) *performance* organizzativa (articolo 8, del decreto legislativo n. 150/2009) che valuta le azioni di governo dell'amministrazione pubblica, l'impatto delle politiche di governo e il gradimento della qualità dei servizi. Gli obiettivi da inserire nel Piano della *performance*, per quanto riguarda questo aspetto, dovranno quindi essere collegati all'attuazione di piani e misure di prevenzione della corruzione, alla misurazione dell'effettivo grado di attuazione degli stessi e allo sviluppo di forme di partecipazione specifiche, nell'ambito della prevenzione della corruzione;
- 2) *performance* individuale (articolo 9, del decreto legislativo 150/2009) che riguarda, da un lato, il raggiungimento degli obiettivi propri della struttura organizzativa coordinata e, dall'altro, il conseguimento di eventuali obiettivi individuali assegnati e le caratteristiche delle prestazioni rese a vantaggio dell'unità organizzativa di appartenenza funzionale (competenze professionali e comportamenti organizzativi). Per questo settore, il Piano della *performance* dovrà prevedere proprio gli obiettivi collegati alle tipiche funzioni di RPCT e dei referenti del responsabile della corruzione, se individuati tra i responsabili di posizione organizzativa.

A consuntivo, con riferimento all'anno precedente, l'amministrazione dovrà verificare i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti.

Proprio la *Relazione della performance*² è il documento che chiude il ciclo della *performance* e rendiconta i risultati raggiunti dall'amministrazione (*accountability*), dando evidenza anche dell'esito del raggiungimento degli specifici obiettivi individuati nel PTPCT.

Di questi, il RPCT dovrà necessariamente tener conto, per poter fare un'analisi approfondita e comprendere le ragioni degli eventuali scostamenti rispetto ai risultati attesi. Successivamente, potrà apportare - a ragion veduta - modifiche e integrazioni al PTPCT con l'inserimento di misure correttive, in sinergia con i dirigenti.

La conferma del necessario coordinamento che deve riscontrarsi tra PTPCT e Piano della *performance*, è rintracciabile anche in altre situazioni:

¹ L'integrazione tra PTPCT e Piano della *performance* è stata incoraggiata dal legislatore e sottolineata da ANAC in diverse occasioni sia dalla stessa legge 190/2012, all'articolo 1, comma 8, che dalla disposizione contenuta nell'articolo 44 del decreto legislativo n. 33/2013 che espressamente attribuisce all'OIV il compito di verificare la coerenza tra gli obiettivi previsti nel PTPCT e quelli indicati nel Piano della *performance*, valutando inoltre l'adeguatezza dei relativi indicatori.

² Vedi art. 10, d.lgs. 150/2009

- particolari verifiche che l'amministrazione è tenuta a condurre per il Piano della *performance* sono utili anche per il PTPCT, come ad esempio l'analisi del contesto interno, per la quale è richiesto un esame della struttura organizzativa, o la stessa mappatura dei processi;
- l'individuazione dei responsabili delle misure e dei loro obiettivi nel PTPCT deve essere inserita nel Piano delle *performance* sotto forma di *performance* individuale e di struttura;
- i soggetti deputati alla misurazione e alla valutazione delle *performance* (Nuclei di Valutazione / OIV), utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza per valutare la *performance* organizzativa e individuale del RPCT e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

La necessità di coordinare e di integrare, per alcuni aspetti, il PTPCT e il Piano della *performance* non può, comunque, condurre all'unificazione di questi strumenti di programmazione, poiché hanno diverse finalità e riguardano distinte responsabilità e funzioni, come confermato dall'Autorità, che sul tema si è confrontata con il Dipartimento della Funzione pubblica.

Per il PTPCT, in particolare, ciò che rileva è, da un lato, la gestione del rischio e la chiara identificazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche in termini di definizione di tempi e di responsabilità e, dall'altro, per la parte della trasparenza, l'organizzazione dei flussi informativi di ogni fase, fino alla pubblicazione nella sezione di "Amministrazione Trasparente" e al monitoraggio.

3. Il ruolo dei nuclei di valutazione / OIV

Gli Organismi indipendenti di valutazione (OIV) o Nuclei di Valutazione rivestono un ruolo importante nel coordinamento tra il sistema di gestione della *performance* e le misure di prevenzione della corruzione e trasparenza nelle pubbliche amministrazioni.

Le funzioni di questi soggetti comprendono anche specifici compiti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, attribuiti dal decreto legislativo n. 33/2013 – decreto trasparenza - e dalla legge n. 190/2012 – legge anticorruzione - e rafforzati dalle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 97/2016.³

Il PNA, in merito, evidenzia l'opportunità di sviluppare una maggiore sinergia tra gli obiettivi di *performance* organizzativa e l'attuazione delle misure di prevenzione, attuando una **fattiva collaborazione tra RPCT e OIV / Nucleo di Valutazione**, dove quest'ultimo assume un ruolo più pregnante, secondo il recente quadro normativo.

Le funzioni che l'Organismo Indipendente di Valutazione (o Nucleo di Valutazione) svolge nell'ambito del settore della prevenzione della corruzione sono specificatamente richiamate nel PNA:

- L'OIV / Nucleo di Valutazione, anche allo scopo di elaborare il documento di validazione della relazione sulla *performance*, verifica che il PTPCT sia coerente con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e, inoltre, che nella misurazione e valutazione delle *performance*, si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza⁴. In aggiunta, il Nucleo è tenuto ad offrire anche un supporto metodologico al RPCT per una corretta attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo;

³ Il quadro delle competenze attribuite dall'art. 14 del d.lgs. 150/2009, è stato successivamente modificato ed integrato dal decreto legge n. 90/2014 e dal decreto del Presidente della Repubblica del 9 maggio 2016, n. 105 rubricato «Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di misurazione e valutazione della *performance* delle amministrazioni pubbliche» e, più recentemente, dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 74.

⁴ In linea con quanto disposto dall'articolo 44 del decreto legislativo n. 33/2013.

- Con riferimento agli specifici obiettivi riguardanti la prevenzione della corruzione e la trasparenza, l'OIV / Nucleo di valutazione verifica i contenuti della relazione predisposta annualmente dal RPCT sui risultati dell'attività svolta, tramessa dal Responsabile allo stesso OIV e all'organo di indirizzo dell'amministrazione. Nell'ambito di questa verifica, l'OIV / Nucleo di valutazione può chiedere al RPCT informazioni e documenti che ritiene necessari e può eventualmente richiedere colloqui con i dipendenti;
- Su una specifica misura di prevenzione della corruzione - il codice di comportamento che ogni amministrazione adotta - l'OIV / Nucleo di valutazione esprime un parere obbligatorio;
- La connessione fra gli obiettivi di *performance* e le misure di trasparenza, già prevista dal decreto legislativo n. 150/2009, ha trovato conferma nel decreto legislativo n. 33/2013, dove si evidenzia che la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione. Ne consegue che gli OIV / Nuclei di valutazione sono tenuti a verificare la coerenza tra gli obiettivi di trasparenza e quelli indicati nel Piano della *performance*, valutando anche l'adeguatezza dei relativi indicatori. Inoltre, i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza vengono utilizzati anche per la misurazione e valutazione della *performance* sia organizzativa, sia individuale, del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati. L'attività di controllo sull'adempimento degli obblighi di pubblicazione, in carico al RPCT, è svolta con il coinvolgimento dell'OIV / Nucleo di valutazione, al quale il RPCT segnala i casi di mancato o ritardato adempimento;
- Tra le funzioni assegnate agli OIV / Nuclei di valutazione è prevista l'importante responsabilità di attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza, sulla base delle modalità indicate annualmente dall'Autorità.

Il PNA 2019, infine, evidenzia che l'Autorità, nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza e controllo, può rivolgersi sia all'OIV / Nucleo di valutazione, che al RPCT, per richiedere informazioni sullo stato di attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza, considerato che proprio l'OIV / Nucleo di valutazione riceve dal RPCT le segnalazioni riguardanti eventuali disfunzioni inerenti l'attuazione dei PTPCT. Tutto ciò in linea con quanto già disposto dal decreto legislativo n. 33/2013 che, all'articolo 45, prevede la possibilità per l'ANAC di coinvolgere l'OIV / Nucleo di valutazione per acquisire ulteriori informazioni in merito all'adempimento degli obblighi di trasparenza.

QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 26/11/2019

Pubblicazioni dati ambientali: nuovi obblighi

Domanda

In materia di pubblicazione delle informazioni ambientali, di cui all'art. 40, del d.lgs. 33/2013, è cambiato qualcosa ultimamente?

Risposta

A cura di Augusto Sacchi

Le norme del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (cd *Decreto Trasparenza*), per ciò che concerne l'articolo 40, rubricato "*Pubblicazione e accesso alle informazioni ambientali*", non sono state modificate/integrate da alcuna norma di legge, per cui gli obblighi restano quelli disciplinati all'articolo 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 195/2005. Da segnalare, però, ci sono le novità introdotte dall'**articolo 6, del decreto-legge 14 ottobre 2019, n. 111**, tutt'ora in fase di conversione.

L'articolo 6, rubricato "*Pubblicità dei dati ambientali*", introduce nuovi obblighi di trasparenza per gli **enti pubblici e concessionari di servizi pubblici**, i quali dovranno rendere noti - nell'ambito degli obblighi di cui all'art. 40, del d.lgs. 33/2013 - anche i dati ambientali risultanti da rilevazioni effettuate dai medesimi soggetti, ai sensi della normativa vigente.

In applicazione di tale disposizione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto (quindi, dal 15 aprile 2020), i gestori di centraline e di sistemi di rilevamento automatico dell'inquinamento atmosferico, della qualità dell'aria e di altre forme di inquinamento ed i gestori del servizio idrico, dovranno pubblicare via *web* le **informazioni sul funzionamento del dispositivo, sui rilevamenti effettuati e tutti i dati acquisiti**.

Come sempre previsto nelle normative in materia di prevenzione e trasparenza, anche il comma 3, del citato articolo 6, ci ricorda che le pubbliche amministrazioni provvedono a svolgere le attività di cui ai commi 1 e 2 con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Tutti i dati e le informazioni di cui sopra (comma 4) saranno, poi, acquisiti, con modalità telematica, dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), il quale provvederà a renderli pubblici attraverso una sezione dedicata e fruibile nel sito istituzionale del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, denominata "*Informambiente*", anche nell'ambito della sezione "Amministrazione trasparente".

Quesito del 03/12/2019

Mappatura dei processi a rischio corruzione

Domanda

Siamo un comune con meno di 10.000 abitanti ed abbiamo iniziato a lavorare alla bozza di PTPCT 2020/2022. Ci potete dire qualcosa sulla mappatura dei processi, anche alla luce delle ultime indicazioni dell'ANAC?

Risposta

A cura di Augusto Sacchi

L'ANAC ha fornito alcune preziose informazioni sulla "mappatura" dei processi, da ultimo, all'interno della bozza di PNA 2019, in consultazione sino al 15 settembre 2019. In particolare, l'argomento è stato ampiamente trattato nell'allegato "1" del PNA, recante "*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*".

Per l'ANAC, la mappatura dei processi, rappresenta l'aspetto centrale (e, forse più importante) dell'analisi del contesto interno. Essa consiste nella individuazione e analisi dei **processi organizzativi**, presenti nell'ente. L'obiettivo finale che ci si deve prefiggere è che **l'intera attività svolta** dall'ente venga gradualmente esaminata, così da identificare aree che, per ragioni della natura e peculiarità delle stesse, risultino potenzialmente esposte a rischi corruttivi.

La mappatura dei processi delinea un modo efficace di individuare e rappresentare le attività dell'amministrazione e il suo effettivo svolgimento deve risultare, in forma chiara e comprensibile, nel Piano Triennale Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT).

Per realizzare una buona e utile indagine è necessario mappare i processi e **non i singoli procedimenti amministrativi** (che sono ben più numerosi dei processi). Un "processo" può essere definito come una **sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato a un soggetto interno o esterno**.

La mappatura dei processi si articola in tre fasi:

1. Identificazione;
2. Descrizione;
3. Rappresentazione.

La prima fase (identificazione) consiste nel definire la lista dei processi che dovranno essere accuratamente esaminati e descritti. Una volta identificati i processi, è opportuno comprendere le modalità di svolgimento del processo, attraverso la loro "**descrizione**" (fase 2). Tale procedimento è particolarmente rilevante perché consente di identificare le criticità del processo, in funzione delle sue modalità di svolgimento. Al riguardo, le indicazioni dell'ANAC, propendono verso la direzione di giungere ad una descrizione analitica dei processi dell'amministrazione, **in maniera progressiva**, nei diversi cicli annuali di gestione del rischio corruttivo, tenendo conto delle risorse e delle competenze effettivamente disponibili nell'ente.

L'ultima fase (3) della mappatura dei processi è la rappresentazione degli elementi descrittivi di ogni specifico processo preso in esame. La forma più semplice ed immediata di rappresentazione è quella tabellare dove è possibile inserire i vari elementi a seconda del livello analitico adottato.

Negli enti locali, non di maggiore dimensione (come può essere il comune che ha posto il quesito), occorre procedere alla mappatura dei processi con la giusta **gradualità** provvedendo:

- all'identificazione di tutti i processi, riferiti all'insieme dell'attività amministrativa;
- alla descrizione, iniziale, dei processi più a rischio, con ampliamento annuale;
- alla rappresentazione dei processi in formato tabellare, partendo da alcuni elementi descrittivi strettamente funzionali.

La mappatura dei processi – vissuta con gradualità e secondo livelli successivi di affinamento degli elementi considerati – rappresenta un requisito indispensabile per la formulazione di adeguate misure di prevenzione e incide nella qualità complessiva della gestione del rischio.

Per la mappatura è fondamentale il coinvolgimento dei responsabili apicali delle strutture organizzative ed, in tal senso, potrebbe essere opportuno costituire un apposito gruppo di lavoro. L'ANAC, inoltre, suggerisce di avvalersi di strumenti e soluzioni informatiche idonee a facilitare la rilevazione e l'elaborazione dei dati e delle informazioni necessarie, anche sfruttando ogni possibile sinergia con analoghe iniziative relative ad altri contesti, quali: il servizio di controllo di gestione; la certificazione di qualità; l'analisi dei carichi di lavoro; il piano della *performance*.

Un'ultima – importante - osservazione va rivolta alla possibilità di affidare la mappatura dei processi ad un soggetto esterno. Numerose sentenze⁵, nel corso degli ultimi anni, hanno stabilito che si determina un danno erariale per l'ente, qualora il responsabile anticorruzione (o altro soggetto) affidi all'esterno il servizio di mappatura dei processi o, peggio ancora, la redazione del Piano triennale, di cui la mappatura è un elemento essenziale di analisi.

In tal senso il portato normativo dell'articolo 1, comma 8, quarto periodo, della legge 190/2012⁶, non lascia dubbi di sorta, così come i costanti orientamenti dell'ANAC che, testualmente prevedono:

«non convince l'affermazione della difesa che la mappatura del rischio sarebbe un elemento prodromico alla redazione del piano. Infatti, l'analisi dei rischi è un aspetto fondamentale del piano stesso e ne costituisce una delle componenti più significative, secondo quanto previsto dall'ANAC nei propri modelli».

(delibera ANAC n. 748 del 5 settembre 2018).

⁵ Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio; sentenza 4 maggio 2018; Corte dei conti, sezione giurisdizionale Piemonte, sentenza n. 253/2019; Delibera ANAC numero 748 del 05 settembre 2018;

⁶ Articolo 1, co. 8, legge 190/2012: "L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei all'amministrazione".

AREA CONTRATTI E APPALTI

Il sistema dei contratti pubblici: regole, nozioni e procedure

Responsabile di area: Giuseppe Debenedetto

Approfondimento

SEGGIO DI GARA E COMMISSIONE: MODALITÀ DI COSTITUZIONE E COMPETENZE

Di Stefano Usai

I procedimenti di affidamento, a seconda del criterio di aggiudicazione (minor prezzo o offerta economicamente più vantaggiosa) si atteggiano diversamente anche per la partecipazione di diversi “organi” a cui competono fasi importanti del procedimento. Se nell'appalto da aggiudicare con il *multicriterio* (offerta economicamente più vantaggiosa) il ruolo fondamentale è svolto dalla commissione di gara, nel procedimento di acquisto al “prezzo più basso” (al minor prezzo) un ruolo determinante è svolto dal seggio di gara.

I due “collegi” (ammesso che anche per il seggio di gara – che in realtà può essere monocratico – ci si possa esprimere in questo modo) sono profondamente diversi per struttura, disciplina e compiti.

Con questo contributo si tratteggeranno i connotati essenziali con delle indicazioni pratico/operative per il RUP.

1. Il seggio di gara

Il seggio di gara, in primo luogo, non ha compiti di “valutazione” delle offerte. E', sostanzialmente, un “organo” tecnico/amministrativo chiamato ad operare in particolare negli appalti da aggiudicare al ribasso e può essere previsto anche negli appalti da aggiudicare con l'offerta economica più vantaggiosa svolgendo la stessa identica funzione di tipo “amministrativo” (e non di valutazione delle offerte).

La funzione principale del seggio di gara è di occuparsi della fase di ammissione dei competitori e quindi di verifica “formale” (e non ancora sostanziale) dei documenti/dichiarazioni relativi alla domanda di partecipazione alla gara.

Si tratta quindi di una funzione “vincolata” senza alcuna attività discrezionale: il seggio, in definitiva, si occupa della verifica tra domande/dichiarazioni presentate rispetto a quanto prescritto nel bando di gara/lettera di invito/legge.

Compito, come detto, che può essere esercitato anche nel procedimento più complesso caratterizzato dalla previsione dell'assegnazione dell'appalto previa valutazione quanti/qualitative delle offerte presentate. Compito, questo, come anche si vedrà più avanti, che appartiene solo ed esclusivamente alla commissione di gara composta da esperti.

In questo procedimento articolato, però, la fase di verifica formale delle offerte (la prima fase che individua i soggetti economici che possono essere ammessi al procedimento di valutazione delle offerte) può essere assegnata sia ad un seggio di gara costituito *ad hoc* sia alla stessa commissione di gara almeno nel periodo transitorio (ovvero fino al momento della costituzione dell'albo dei commissari a gestione ANAC, per il momento sospeso).

Già molte leggi regionali prevedono la possibilità che nel procedimento di acquisto da aggiudicare con l'offerta economicamente più vantaggiosa, sia la fase di verifica formale sia la fase di valutazione delle offerte venga espletata dallo stesso collegio (la commissione di gara).

Profondamente diverse sono le modalità di costituzione.

2. La modalità di costituzione del seggio di gara

Né il codice e né la prassi (dell'ANAC) dettano indicazioni vincolanti sulla costituzione del seggio di gara e, normalmente, tali indicazioni vengono decise/valutate dal dirigente/responsabile del servizio o direttamente dal RUP. Le stazioni appaltanti possono dotarsi di indicazioni univoche (anche per evitare che i RUP si "muovano" in modo non organizzato) direttamente con il regolamento interno (regolamento dei contratti); il suggerimento ovvio è di non formalizzare in modo eccessivamente rigoroso la nomina/costituzione del seggio di gara.

L'opzione più logica, evidentemente, è di rimettere le modalità pratico/operative sulla costituzione e sulle funzioni direttamente alla legge di gara (e/o alla lettera di invito).

Il seggio di gara, normalmente, può essere presieduto direttamente dal RUP con l'assistenza di due soggetti (che fungono da testimoni). Ogni operazione del seggio, naturalmente, dovrà essere verbalizzata.

Come detto, la funzione fondamentale del seggio è quella di occuparsi dell'intera procedura di aggiudicazione al minor prezzo.

Ogni momento istruttorio/decisione compete al seggio ma con decisioni che devono essere assunte dal RUP salvo che la legge di gara non disponga diversamente.

La competenza del RUP, circa l'adozione degli atti definitivi del procedimento (ammissioni/esclusioni) viene, oramai senza più dubbi, confermata sia dalla giurisprudenza sia dallo stesso Ministero delle Infrastrutture.

Il MIT (in particolare con il parere n. 435/2019) ha chiarito che in ossequio all'articolo 31 del codice dei contratti, la competenza del RUP è residuale ovvero opera se nella legge di gara non si prevede esplicitamente un diverso riparto.

Pertanto, primo compito del responsabile unico del procedimento nel momento in cui redige il bando di gara è quello di chiarire a quale soggetto competano i provvedimenti di ammissione ed esclusione. I soggetti potenzialmente competenti sono due o il RUP o – se i due non dovessero coincidere – il dirigente/responsabile del servizio.

Se la legge di gara nulla dispone, tali competenze come detto competono al responsabile unico del procedimento che, quindi, guida il lavoro istruttorio del seggio di gara.

Una ulteriore questione che operativamente viene posta è quella della pubblicazione o meno del provvedimento di nomina del seggio (soprattutto nelle stazioni appaltanti in cui per la nomina/costituzione del seggio viene adottata una vera e propria determina o decreto del RUP o del dirigente/responsabile del servizio),

Se viene adottato l'atto in questione è bene che lo stesso venga pubblicato se invece la nomina viene disciplinata con la legge di gara, la costituzione del seggio "beneficia" della pubblicità dedicata a quest'ultima.

Per l'individuazione dei componenti del seggio di gara non si pongono le questioni sull'esperienza come invece accade per le commissioni visti i compiti non discrezionali; allo stesso modo non si pongono neppure problemi di rotazione dei componenti che, tecnicamente, non possono neppure essere definiti come "membri".

Il seggio, ovviamente, si dovrà occupare anche del procedimento dell'anomalia e dell'esclusione automatica (se l'appalto non ha interesse transfrontaliero) ora obbligatoria nel sotto soglia ai sensi dell'articolo 97 del codice dei contratti sempre che si raggiunga il numero minimo di concorrenti.

In particolare, il comma 8 dell'articolo 97 chiarisce che "comunque l'esclusione automatica non opera quando il numero delle offerte ammesse è inferiore a dieci".

Più nel dettaglio – circa i compiti del seggio di gara -, nel bando tipo, in relazione alle funzioni specifiche si evidenzia che il seggio di gara (se non si è optato per altre soluzioni) procederà a:

1. verificare la conformità della documentazione amministrativa a quanto richiesto nel presente disciplinare;
2. attivare la procedura di soccorso istruttorio;
3. redigere apposito verbale relativo alle attività svolte;
4. adottare il provvedimento che determina le esclusioni e le ammissioni dalla procedura di gara, provvedendo altresì agli adempimenti di cui all'art. 29, comma 1, del Codice.

3. La commissione di gara

Il procedimento di individuazione, nomina e costituzione della commissione di gara risulta invece, oltre che espressamente disciplinato (almeno nelle disposizioni applicabili) dall'articolo 77 del codice dei contratti, anche oggetto di grande considerazione da parte della giurisprudenza.

In particolare, come ampiamente noto, la giurisprudenza viene spesso sollecitata sulla questione della competenza, sul dato dell'esperienza e sul tempo di nomina.

Propedeuticamente all'esame/considerazione delle tematiche appena esposte è bene rammentare che, per effetto della legislazione sblocca cantieri (legge n. 55/2019, art. 1, comma 1, lett. c) la dinamica della nomina/scelta dei commissari dall'albo degli esperti a gestione ANAC è stata sospesa fino al 31 dicembre 2020. Nell'odierno, pertanto, il RUP (la stazione appaltante) può agire "discrezionalmente" con la individuazione/nomina della commissione purchè proceda secondo criteri/regole di competenza e trasparenza.

La giurisprudenza ha confermato come non sia necessario che la stazione appaltante si doti di un vero e proprio regolamento sulla nomina della commissioni, è bene però che il procedimento di scelta risulti oggettivo e trasparente (con verifica sull'esperienza ed applicando la rotazione tra i membri del collegio) con indicazione della motivazione nella determinazione di nomina (che il RUP, se non coincide con il dirigente/responsabile del servizio deve predisporre per quest'ultimo).

Sull'esperienza, l'orientamento granitico della giurisprudenza precisa che il dato in parola deve essere valutato collegialmente ovvero non è necessario che ogni responsabile sia esperto sotto il profilo amministrativo (in tema di procedure di gara) e del settore inciso dall'appalto. Ciò che rileva è che il dato esperenziale emerga dal complesso del collegio che quindi dovrà essere composto da un esperto di gare e da esperti sulle offerte da valutare. In questo senso, in tempi recentissimi, il Tar Sicilia, Palermo, sez. II, sentenza 8 novembre 2019 n. 2573, in cui si è ribadito che "la giurisprudenza del Consiglio di Stato interpreta in modo costante il requisito dello "specifico settore cui si riferisce l'oggetto del contratto" nel senso che "la competenza ed esperienza richieste ai commissari debba essere riferita ad aree tematiche omogenee, e non anche alle singole e specifiche attività oggetto dell'appalto" (così, da ultimo, Cons. Stato Sez. V, 18-07-2019, n. 5058 che a sua volta richiama Cons. Stato, V, 1 ottobre 2018 n. 5603; id., IV, 20 aprile 2016, n. 1556; id., V, 18 giugno 2018, n. 3721, 15 gennaio 2018, n. 181, 11 dicembre 2017, n. 5830)".

Altra annosa questione è quella della competenza. La competenza esclusiva della commissione è quella di valutare l'offerta tecnica e di "proporre" l'aggiudicazione (o la non aggiudicazione). In realtà, non si sottovaluti, la proposta di aggiudicazione (o di non aggiudicazione) viene predisposta dal RUP dopo l'effettuazione dei controlli amministrativi di rito e presentata al dirigente/responsabile del servizio.

Se alla commissione di gara – soprattutto nel periodo transitorio – venissero affidati altri compiti è bene che il RUP precisi nella legge di gara e/o nella lettera di invito "chi fa che cosa".

Alla commissione quindi, piuttosto che ad un seggio di gara costituito *ad hoc*, può essere attribuito ogni compito dalle verifiche formali all'esperimento del soccorso istruttorio, occorre però anche chiarire – nella legge di gara – a chi compete l'adozione del provvedimento di ammissione/esclusione.

Come detto sopra, se nulla viene specificato si attiva la competenza residuale del RUP il quale, quindi, dovrà farsi carico dell'adozione anche dei correlati provvedimenti.

Sulla composizione, come anticipato, per effetto della recente legislazione "sblocca cantieri" la stazione appaltante può tranquillamente procedere con la nomina di componenti interni (anzi è bene precisare che deve verificare l'esistenza di competenze specifiche all'interno della stazione appaltante come attività obbligata e propedeutica), solo in caso di assenza di professionalità specifiche (o per esigenze di rotazione) l'attenzione può essere spostata all'esterno, dapprima sempre restando nell'ambito della pubblica amministrazione poi verso altri ambiti.

Sulle incompatibilità, è bene che il RUP non inserisca nel collegio i soggetti che concretamente hanno redatto gli atti di gara ed in particolare i criteri di aggiudicazione dell'appalto. Ovviamente non possono far parte del collegio i soggetti che si trovino in conflitto di interesse.

Più nel dettaglio, per evitare facili contenziosi, è bene che il RUP svolga solo funzioni di segretario della commissione di gara. In questa fase di profonde incertezze occorrerà comprendere anche la posizione del responsabile del servizio. Nell'ambito degli enti locali la presidenza potrà essere assegnata ad altro dirigente/responsabile del servizio non coinvolto dall'appalto.

QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 20/11/2019

Gli acquisti informatici infra 5.000 - deroga alle piattaforme telematiche e al principio di rotazione?

Domanda

Nel caso di acquisti informatici e di connettività è applicabile l'art. 1, co. 450, della legge n. 296/2006, come modificato dalla legge 145 del 30.12.2018, che estende a 5.000 euro la soglia di esenzione degli acquisti tramite il mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero mediante i sistemi telematici messi a disposizione dalla centrale regionale di riferimento? Tale soglia inoltre può essere utilizzata quale deroga al principio di rotazione nella forma della sintetica motivazione?

Risposta

A cura di Enza Paglia

La norma citata nel quesito, in particolare l'art. 1, co. 450, della l. 296/2006 come modificata dalla legge 145/2018 prevede l'obbligo del ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per gli **acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e inferiore alla soglia di rilievo comunitario**. Tuttavia per gli acquisti informatici e di connettività è prevista una disciplina particolare contenuta nell'art. 1, co. 512 della L. 208/2015, che stabilisce "Al fine di garantire l'ottimizzazione e la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, fermi restando gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente, le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, provvedono ai propri approvigionamenti **esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip Spa o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali**, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti.

Nel rapporto tra le due norme si ritiene di aderire all'orientamento della Corte dei Conti Umbria che nella pronuncia n. 52/2016/PAR del 28.04.2016 ha ritenuto che l'art. 1, co. 512, L. 208/2015, sia norma speciale rispetto alla disciplina generale contenuta all'art. 1, co. 450, L. 296/2006, e quindi applicabile anche per importi inferiori.

Sulla base di tali considerazioni nel caso di acquisti di prestazioni informatiche o di connettività infra 5.000 sarà possibile:

- aderire a Convenzione/Accordo quadro Consip/Soggetto Aggregatore/Centrale di committenza regionale;
- utilizzare il MePa nella forma dell'ODA, Trattativa Diretta o RDO;
- utilizzare gli strumenti telematici di negoziazione del Soggetto Aggregatore/Centrale di committenza regionale o di Consip.

L'eventuale deroga è possibile solo nel caso di bene o servizio non disponibile sulle piattaforme, o non idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione, situazione praticamente impossibile se si tiene conto delle tipologie di prestazioni presenti sul MePa di Consip, senza considerare le altre piattaforme, ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Ipotesi quest'ultima che può essere

soddisfatta mediante il ricorso alla trattativa diretta, e di fatto incompatibile con la condizione di legittimità di un acquisto extra-mepa, che prevede l'acquisizione dell'autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo. Si aggiunga a tale obbligo anche quello di comunicazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione e all'Agid, che si contrappone con il principio di semplificazione dei microacquisti anche in termini di economia procedimentale.

Con riferimento all'ultima parte del quesito, ovvero alla possibilità di ritenere innalzata a infra 5.000 la soglia prevista nelle linee guida n. 4 post sblocca cantieri, nella parte del paragrafo che consente di derogare all'applicazione del principio di rotazione con scelta sinteticamente motivata, contenuta nella determinazione a contrarre o in atto equivalente, si ritiene sostenibile tale posizione, proprio in considerazione del parere favorevole reso dal Consiglio di Stato n. 1312 dell'11.04.2019 proprio sulla bozza di aggiornamento alla linee guida n. 4, che prevedeva appunto, alla luce della modifica legislativa di cui in premessa, l'innalzamento di tale soglia. Adeguamento che non ha avuto seguito in applicazione dell'art. 216, co. 27-octies, del codice dei contratti pubblici, secondo cui, nelle more dell'adozione del regolamento unico, l'ANAC è autorizzata a modificare le Linee guida n. 4 ai soli fini dell'archiviazione della procedura di infrazione n. 2018/2273.

Quesito del 27/11/2019

Adeguamento/revisione del prezzo di contratto

Domanda

Nei mesi scorsi, diversi uffici di questo comune hanno provveduto al rinnovo di contratti di servizi (le clausole risultavano espressamente previste nei bandi di gara). A fronte di quanto, stiamo ricevendo una serie di diffide per l'adeguamento del prezzo del contratto. In certi casi si tratta anche di importi consistenti. Si chiede di avere chiarimenti su come possiamo procedere e se l'ente è realmente obbligato a corrispondere gli importi richiesti.

Risposta

A cura di Stefano Usai

La questione della revisione/adeguamento del prezzo di contratto (che riguarda, in particolar modo, i contratti di servizi) è una questione estremamente delicata che può implicare danno erariale nel caso in cui l'adeguamento non sia dovuto.

È altresì noto, che l'attuale codice dei contratti – a differenza di quanto previsto dal decreto legislativo 163/2006, art. 115 – non ha ribadito la clausola obbligatoria dell'adeguamento/revisione del prezzo del contratto. La cui funzione era, ed è, quella di evitare uno squilibrio nel sinallagma contrattuale e che il fornitore/prestatore a fronte di prezzi di mercato aumentati rispetto all'originaria pattuizione, riduca la "qualità" delle proprie prestazioni.

Proprio per evitare queste situazioni si suggerisce, in ogni caso, di prevedere la clausola di revisione (che dovrebbe operare dopo il primo anno di contratto).

Nel caso di specie, il quesito verte sui rapporti tra adeguamento del prezzo e rinnovo del contratto.

Il rinnovo, come ribadito anche da recentissima giurisprudenza, non può essere configurato propriamente come una continuazione del pregresso contratto. In realtà si tratta di un nuovo contratto (infatti è necessario un nuovo CIG) fondato su una nuova pattuizione tra le parti con conseguente nuovo consenso espresso dal fornitore che, legittimamente, non può pretendere una modifica del prezzo che egli stesso ha accettato.

In questo senso, in tempi recentissimi, il Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 7077/2019 che è tornato sulla vicenda ribadendo l'orientamento ultra consolidato.

In sentenza si legge che, come "affermato di recente dalla Sezione (24 gennaio 2019, n. 613) – riprendendo peraltro principi dalla stessa già espressi (27 agosto 2018, n. 5059) – presupposto per l'applicazione" in tema di revisione del prezzo (la sentenza si è pronunciata sul pregresso articolo 115 del decreto legislativo 163/2006) **"è che vi sia stata mera proroga e non un rinnovo del rapporto contrattuale:laddove la prima consiste nel solo effetto del differimento del termine finale del rapporto, il quale rimane per il resto regolato dall'atto originario"**.

Il rinnovo, invece "scaturisce da una nuova negoziazione con il medesimo soggetto, che può concludersi con l'integrale conferma delle precedenti condizioni o con la modifica di alcune di esse se non più attuali. Dette specifiche manifestazioni di volontà danno corso tra le parti a distinti, nuovi ed autonomi rapporti giuridici, ancorché di contenuto identico a quello originario e ancorché privi di alcuna proposta di modifica del corrispettivo.

Laddove ricorra l'ipotesi della rinegoziazione, prosegue il giudice, "il diritto alla revisione non può configurarsi in quanto l'impresa che ha beneficiato di una speciale disposizione la quale preveda la possibilità di rinnovo del contratto senza gara a

condizione di un prezzo concordato, non può poi anche pretendere di applicare allo stesso contratto il meccanismo della revisione dei prezzi (Cons. St., sez. IV, 14 maggio 2014, n. 2479 e 1 giugno 2010, n. 3474; id., sez. VI, 25 luglio 2006, n. 4640). Nel momento in cui le parti confermano il prezzo originario, ciò non può che significare che l'originario assetto di interessi ha conservato le originarie condizioni di equità e sostenibilità economica (su cui non incide, evidentemente, un maggiore o minore margine di lucro), secondo l'autonomo e libero apprezzamento degli stessi interessati (Cons. St., sez. VI, 28 maggio 2019, n. 3478)".

Pertanto, alla richiesta di adeguamento, nel caso di rinnovo, il RUP potrà tranquillamente respingere l'istanza.

AREA PERSONALE

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

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

Approfondimento

L'ACCESSO AGLI ATTI DELLE VALUTAZIONI DEI DIPENDENTI

Di Augusto Sacchi

Una recente sentenza del TAR Basilicata⁷ ci fornisce lo spunto per una riflessione in merito all'accesso agli atti detenuti da un ente locale, relativi al processo di misurazione e valutazione delle posizioni organizzative, effettuato dal Nucleo di Valutazione.

1. La sentenza del TAR Basilicata

In realtà, la sentenza è una dichiarazione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, dal momento che l'ente aveva dapprima negato e poi concesso l'accesso agli atti, richiesti da una sua dipendente, riferiti al processo annuale di valutazione delle posizioni organizzative, finalizzato al riconoscimento della retribuzione di risultato.

Dalla interessante lettura degli atti, tra l'altro, emergono delle *curiose situazioni* che possiamo così riassumere.

Per la valutazione dei titolari di posizione organizzativa dell'anno 2014, il Nucleo di valutazione del comune lucano si riunisce a luglio dell'anno 2018.

Alla prima richiesta di accesso agli atti, presentata dall'interessata a fine luglio 2018, risponde direttamente il Nucleo di valutazione - che è un organismo tecnico - con un Verbale in cui si riportano i motivi di diniego e non il legale rappresentante dell'ente o una struttura organizzativa del comune (tipo: il servizio personale, dove, si immagina, la documentazione sia detenuta o il responsabile della trasparenza).

Il comune interessato, con una delibera di Giunta - cioè con un atto di indirizzo politico-amministrativo⁸ - a vertenza amministrativa già avviata, ha autorizzato l'accesso ai documenti richiesti.

L'interessata - che nel frattempo si è trasferita in mobilità presso un altro comune - ha comunque insistito per la condanna del comune al pagamento delle spese di lite, presentando ricorso al TAR.

Il TAR Basilicata ha effettivamente condannato l'ente al pagamento in favore della ricorrente delle spese in giudizio, liquidate in euro 2.000 più Iva, CPA e spese a titolo di contributo.

⁷ Sentenza n. 169 dell'8 febbraio 2019;

⁸ Articolo 48, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

2. Le modalità di accesso

Sin qui siamo a *“tutto quello che NON bisogna fare”*, quando perviene una richiesta di accesso agli atti ma, venendo al tema più generale, è bene sottolineare che l'orientamento ormai prevalente della magistratura amministrativa (TAR e Consiglio di Stato) è quello di riconoscere, agli interessati, il diritto di accesso, consegnando la documentazione che viene richiesta.

Tale diritto, a nostro giudizio, risulta rafforzato anche dall'introduzione nella legislazione italiana dell'accesso civico generalizzato⁹, meglio noto nella forma anglicizzata di FOIA (*Freedom Of Information Act*). Istituto che consente a chiunque, senza motivazione e in forma gratuita, di richiedere l'accesso agli atti, purché siano detenuti da una pubblica amministrazione, allo scopo di:

- tutelare i diritti dei cittadini;
- promuovere la partecipazione degli interessati all'attività amministrativa;
- favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

Il FOIA, in estrema sintesi, si traduce in un diritto di accesso non condizionato dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti ed avente ad oggetto tutti i dati e i documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli per i quali è stabilito un obbligo di pubblicazione¹⁰.

Il nuovo istituto - per il quale gli enti sono tenuti ad adottare una disciplina interna sotto forma di regolamento - si affianca e non sostituisce la precedente normativa contenuta nel Titolo V della legge 7 agosto 1990, n. 241 (articoli da 22 a 28).

In pratica si tratta di due diritti che traggono origine da finalità diverse, dove l'accesso documentale (quello disciplinato dalla legge 241/1990) si attiva, al contrario del FOIA, dimostrando di possedere *«un interesse diretto, concreto e attuale, corrispondente ad una situazione giuridicamente tutelata e collegata al documento al quale è chiesto l'accesso»*¹¹.

Nel caso specifico di accesso a documenti relativi alla valutazione propria o di altri dipendenti del medesimo ente o struttura, diventa più opportuno, a nostro giudizio, procedere con l'accesso documentale (legge 241/1990), ben motivando le ragioni della richiesta, ancorate alla situazione giuridica da tutelare.

L'ente, una volta ricevuta la richiesta, è tenuto ad esaminarla sulla base delle norme di legge (i casi di esclusione sono contemplati nell'articolo 24) e rispondere celermente all'interessato, tenendo conto che, dopo trenta giorni, la richiesta si intende respinta¹².

3. Il ruolo dei controinteressati

In caso di richiesta di accesso, occorre sempre coinvolgere i soggetti potenzialmente controinteressati al fine di valutare le loro eventuali obiezioni. La veste di controinteressato non deve essere riconosciuta a tutti coloro che, a qualsiasi titolo, sono nominati o coinvolti nel documento oggetto dell'istanza, ma solo a coloro che – per effetto dell'ostensione – vedrebbero pregiudicato il loro diritto alla riservatezza¹³.

Va, comunque, escluso che l'Amministrazione possa legittimamente assumere quale unico fondamento del diniego di accesso agli atti la mancanza del consenso da parte dei soggetti controinteressati, atteso che la normativa in materia di accesso, lungi dal rendere i controinteressati arbitri assoluti delle richieste che li riguardano, rimette sempre all'amministrazione destinataria

⁹ articolo 5 e 5-bis, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;

¹⁰ Linee guida ANAN n. 1309 del 28 dicembre 2016;

¹¹ Legge 241/1990, art. 22, comma 1, lettera b);

¹² Articolo 25, comma 4, legge 241/1990;

¹³ Sentenza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana n. 200 del 2018;

della richiesta di accesso, il potere di valutare la fondatezza della richiesta stessa, anche in contrasto con l'opposizione eventualmente manifestata dai controinteressati¹⁴.

Coinvolti i controinteressati ed esaminate le loro eventuali "motivate opposizioni", l'ente dovrà comunicare l'accettazione o meno della richiesta, provvedendo – nel primo caso - a rendere disponibile la documentazione richiesta.

Una eventuale richiesta di accesso, utilizzando l'istituto del FOIA, dovrebbe sempre essere esaminata dalla struttura che detiene i documenti, alla luce delle norme di legge (articoli 5 e 5-*bis*, d.lgs. 33/2013), delle linee guida dell'ANAC (n. 1309 del 28 dicembre 2016) e della disciplina interna adottata, senza trascurare, anche per questa fattispecie, la presenza di soggetti controinteressati.

Qualora la struttura opponga il diniego – comunque, difficile da motivare - l'interessato potrà sempre presentare istanza di riesame al responsabile della trasparenza del medesimo ente¹⁵, prima di accedere, eventualmente, al difensore civico regionale e, in quarta istanza, al TAR.

Se l'istanza venisse accolta, la stessa procedura di riesame e successivi ricorsi, può essere attivata dai controinteressati.

Anche nel caso di accesso civico generalizzato, il termine per rispondere al richiedente è fissato in trenta giorni, esclusi, ovviamente, i termini di coinvolgimento dei controinteressati, da effettuarsi mediante invio di lettera raccomandata o PEC.

4. I precedenti

A completamento informativo, si riportano una serie di sentenze dei vari TAR e del Consiglio di Stato che confermano l'esistenza del diritto di accesso dell'interessato, anche quando la richiesta viene inoltrata da una organizzazione sindacale:

- Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza n. 4417 del 20 luglio 2018;
- Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza n. 783 del 3 febbraio 2011;
- Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza n. 1492 del 9 marzo 2011;
- Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza n. 117 del 12 gennaio 2011;
- Consiglio di Stato, Sezione IV, Sentenza n. 7650 del 28 ottobre 2010,
- Tar Abruzzo, Sezione Prima, Sentenza n. 288 del 16 aprile 2015;
- Tar Lazio, Sezione Terza-*bis*, con la sentenza n. 9176 del 3 agosto 2017.

¹⁴ Sentenza del Tar Napoli n. 1380 del 9 marzo 2017;

¹⁵ Articolo 5, comma 7, d.lgs. 33/2013;

È ora di costituire il fondo!



SERVIZIO COSTITUZIONE FONDO 2019

Il servizio comprende:

- Predisposizione di un foglio di calcolo (in formato Microsoft Excel) di costituzione del fondo 2019 partendo dai dati del fondo 2018
- 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 p.o. trasmesse dall'ente
- Il calcolo della RIA dei cessati sulla base dei dati trasmessi dall'ente
- Calcolo incrementi di cui all'art. 67 comma 2, lett. A) del CCNL 21/05/2018
- Calcolo incrementi di cui all'art. 67 comma 2, lett. B) del CCNL 21/05/2018
- Supporto per la quantificazione e integrazione della parte variabile del fondo 2019
- Predisposizione di una bozza di **determinazione** di costituzione del fondo 2019

Prezzo **980 €** + iva 22% (prezzo valido per enti fino a 50 dipendenti)

Modulo di richiesta preventivo da inviare via email a: personale@publikaservizi.it

Ente	
Nome referente	
Email	
Indirizzo	CAP
Città	Prov.
Note	

QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 21/11/2019

Contenuto avviso selezione art. 110

Domanda

Rispetto alle caratteristiche specifiche che potrebbe avere un avviso per un incarico ex art. 110 del d.lgs. 267/2000, quali suggerimenti potete proporre?

Risposta

A cura di Davide d'Alfonso

A nostro parere, queste le indicazioni specifiche che ci sentiamo di suggerire.

L'ente dovrà strutturare l'avviso ponendo in evidenza quali sono le caratteristiche della professionalità che si ricerca, in cosa consiste l'alta specializzazione che si va a ricoprire e quali sono le caratteristiche curriculari, esperienziali e formative che i candidati debbono possedere per rispondere positivamente alla richiesta di cui sopra; dovrà altresì chiaramente indicare requisiti, termini e modalità di presentazione delle domande di ammissione, e criteri di attribuzione dell'idoneità o meno; dovrà chiarire che a procedura è finalizzata all'individuazione di soggetti idonei e alla successiva scelta di un soggetto, tra quelli, cui sarà affidato, eventualmente, l'incarico; dovrà chiarire la durata dell'incarico, che non potrà comunque eccedere la durata del mandato del sindaco, e modalità ed eventuali ragioni di revoca anticipata dello stesso.

L'ente dovrà garantire la pubblicazione su sito istituzionale, meglio nella sezione dell'Amministrazione Trasparente e nella pagina riservata (per mera analogia e facilità di reperimento da parte dei potenziali interessati) ai bandi di concorso; non è assolutamente dovuta, attesa la distinzione tracciata rispetto ai pubblici concorsi, la pubblicazione in G.U., ma ogni forma ulteriore di pubblicità (invio per la pubblicazione all'albo di enti limitrofi, nota su giornali locali, etc.) che l'ente voglia prevedere è certamente nel senso dell'allargamento della partecipazione e della trasparenza;.Si dovrà prevedere una comparazione delle candidature che pervengano, da effettuarsi, appare sensato, a mezzo della valutazione dei curricula degli eventuali candidati nonché, se lo si ritiene, attraverso un colloquio conoscitivo; il fine è, come disposto dalla fonte legale "(...) accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico".

La comparazione di cui sopra, e la conseguente valutazione del candidato idoneo alla copertura del posto di che trattasi, potrà essere svolta da una "commissione", costituita presso l'ente ad hoc; se lo si ritiene, in analogia (unicamente per ragioni di "operatività") con quelle che si costituiscono per i concorsi, secondo le previsioni del regolamento comunale in materia; nulla vieta, però, che l'ente individui, motivando il tutto in seno alla relativa determinazione, altre modalità per la composizione della commissione, stabilendo, ancora a mero titolo di esempio, che ne facciano parte il segretario generale, il responsabile di servizio competente, altro responsabile di servizio che abbia attinenza con la figura che si intende coprire: è essenziale, però, che la composizione della commissione abbia natura tecnica, evitando, per ovvie ragioni, il coinvolgimento di organi politici.

La commissione potrà opportunamente redigere un verbale dei propri lavori, nel quale motivare le valutazioni attribuite ai curricula e ai colloqui, non pervenendo all'emanazione di una graduatoria, quanto piuttosto a un giudizio di idoneità o

inidoneità all'incarico (non casualmente il supremo giudice amministrativo si spinge a definire la procedura de qua come procedura idoneativa): gli idonei potranno essere più d'uno, ma non si potrà in alcun modo, successivamente, far ricorso a quella "lista" di idonei per ulteriori assunzioni.

Una volta terminato il proprio compito, stante, per usare l'espressione del giudice amministrativo, la natura comunque "fiduciaria" dell'incarico, appare ragionevole che la commissione rassegni gli esiti del proprio lavoro al sindaco, perché compia la propria scelta in considerazione degli elementi che la commissione stessa ha potuto porre alla sua attenzione, effettuando se lo ritiene anche un ulteriore colloquio con l'interessato o gli interessati, e adottando infine, se lo ritiene, il decreto di nomina. Nell'awiso sarà utile precisare che il sindaco si riserva comunque di non scegliere alcuno dei candidati ritenuti idonei, se non intende farlo per ragioni ulteriori e rimesse alla sua valutazione.

L'iter indicato sopra, che vuole essere un suggerimento per l'ente nel non semplice tentativo di regolare operativamente un procedimento che è più facilmente definibile per ciò che non è piuttosto che per ciò che è, sembra rispettoso, a parere di chi scrive, di quanto evidenziato tanto a livello normativo che dalla giurisprudenza più recente. Naturalmente, come sempre e ancor di più, la motivazione posta alla base delle scelte compiute nelle varie fasi, è fondamento importantissimo per il buon esito dell'intero procedimento e per prevenire, per quanto possibile, l'insorgenza di contenziosi.

Quesito del 28/11/2019

Tit

Domanda

Quale potrebbe essere l'iter per una procedura di assunzione ai sensi dell'art. 110 del TUEL?

Risposta

A cura di Davide d'Alfonso

Riteniamo che l'iter procedurale da seguire è, in parte, simile a quello necessario in generale per le assunzioni a tempo indeterminato o a tempo determinato di altro genere.

L'ente dovrà prevedere, nell'ordine:

1. l'inserimento dell'assunzione a tempo determinato in parola, con espressa previsione del ricorso all'art. 110, comma 1, del d.lgs. 267/2000 (che rileva, com'è noto, per la copertura di posti **previsti in dotazione organica**), all'interno del PTFP (Piano Triennale dei Fabbisogni del Personale), deliberato dalla giunta comunale, o di suo stralcio/modifica qualora l'azione assunzionale sia stabilita dall'organo politico a integrazione di un piano già adottato;
2. l'adozione di determina, a cura del responsabile competente, di **avvio del procedimento e di emanazione dell'avviso** per la copertura del posto *de quo*;
3. la **pubblicazione dell'avviso di selezione**, senza obbligo di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ma certamente sul sito istituzionale dell'ente e per il periodo canonico di almeno 30 giorni;
4. l'**espletamento della procedura selettiva** (sulla quale si tornerà nel seguito del parere, per tentare di meglio delinearne i contorni);
5. a conclusione della procedura, l'adozione del **decreto sindacale di nomina** del candidato prescelto, la stesura del contratto di lavoro a t.d. e l'immissione in ruolo del candidato selezionato.

La procedura di scelta di un candidato da assumere a tempo determinato ai sensi dell'art. 110, comma 1, del richiamato TUEL, lungi dal consistere in una scelta meramente *intuitu personae*, è stata piuttosto recentemente inquadrata dal Consiglio di Stato (cfr. la sentenza Sez. V del 29.5.2017), come procedura avente natura non concorsuale, **ma comunque di tipo selettivo**: "*L'art. 110, comma 1, t.u.e.l., regolante la procedura, prevede che la copertura dei posti di responsabili dei servizi o degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione, possa avvenire mediante contratto a tempo determinato "previa selezione pubblica volta ad accertare, in capo ai soggetti interessati, il possesso di comprovata esperienza pluriennale e specifica professionalità nelle materie oggetto dell'incarico". Per quanto rivestita di forme atte a garantire pubblicità, massima partecipazione e selezione effettiva dei candidati, la procedura in questione non ha le caratteristiche del concorso pubblico e più precisamente delle "procedure concorsuali per l'assunzione dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni"*.

Il terreno è "scivoloso", ed occorre che l'ente presti la massima attenzione nel prevedere forme di garanzia del rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza, massima partecipazione e selezione, ma anche che **non strutturi la procedura stessa in forma di pubblico concorso**, giacché di ciò non si tratta: il Consiglio di Stato, nella pronuncia citata, asseriva, tra l'altro, che proprio perché trattasi non di concorso pubblico, ma, comunque e in ultimo, di scelta di natura fiduciaria, la competenza giurisdizionale per eventuali controversie è del giudice del lavoro e non di quello amministrativo.

Si riporta di seguito un passaggio nodale della sentenza esaminata, che circoscrive un poco i contorni della “selezione” in argomento:

“(…) Procedura meramente idoneativa deve, ai fini della controversia in esame, ritenersi quella prevista all’art. 110 del T.U.E.L. per la copertura, autorizzata dallo statuto dell’ente locale, di ‘posti di responsabili dei servizi e degli uffici, di qualifiche dirigenziali o di alta specializzazione’: la natura di mero ‘incarico a contratto’; la natura necessariamente temporanea dello stesso; lo scorporo ancoraggio temporale ne ultra quem al ‘mandato elettivo del sindaco o del presidente della provincia’; la prefigurata modalità di automatismo risolutorio in caso di dissesto o di sopravvenienza di situazioni strutturalmente deficitarie; la possibilità di formalizzazione, sia pure eccezionalmente e motivatamente, di contratto propriamente ‘di diritto privato’; la mancata previsione della nomina di una commissione giudicatrice, del (necessario) svolgimento di prove e della (correlata) formazione di formali graduatorie concorrono ad evidenziare il triplice carattere di temporaneità, specialità e fiduciarità che caratterizza la procedura in questione, che – per tal via – deve ritenersi, in conformità al comune intendimento, bensì selettiva ma non concorsuale. (...)”.

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 VOTO DEGLI ITALIANI ALL'ESTERO

Di Martino Conforti

L'incandidabilità è il divieto di potersi candidare alle elezioni per coloro che hanno riportato condanne per reati di diversa gravità, oppure a pene superiori ad un certo livello o a coloro ai quali sono state applicate misure di prevenzione per appartenenza a determinate associazioni per delinquere. È prevista la sospensione dalla carica per chi ha in corso procedimenti penali per specifici reati. Oltre al divieto di candidatura è prevista dalle norme, la nullità dell'elezione.

1. Le disposizioni

Le norme che derogano al diritto elettorale passivo non lasciano spazio a libere interpretazioni. Inoltre, le restrizioni di un diritto inviolabile sono ammissibili solo per quanto riguarda la tutela di altri interessi parificabili o superiori a quelli di tipo costituzionale (la Sentenza n. 15285 del 29 novembre 2000- Cassazione civile, sez. I evidenzia che l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità è l'eccezione).

L'istituto, introdotto per la prima volta dalla Legge 55/1990, è attualmente regolato dal D.lgs. 235/2012 (Legge Severino), ed è finalizzato a limitare il diritto di elettorato passivo previsto dall'Art. 51 della Costituzione, il quale prevede che: *"Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. A tal fine la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini.*

La legge può, per l'ammissione ai pubblici uffici e alle cariche elettive, parificare ai cittadini gli italiani non appartenenti alla Repubblica. Chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il suo posto di lavoro."

2. Condizioni

Nell'ambito del procedimento di presentazione delle candidature per le elezioni comunali, tra i documenti necessari da produrre, contestualmente alla dichiarazione di accettazione della candidatura alla carica di sindaco o di consigliere comunale, c'è la dichiarazione sostitutiva di ogni candidato attestante l'insussistenza della condizione di incandidabilità. L'art. 10 del D.Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 stabilisce che non possono essere candidati alle elezioni comunali e circoscrizionali e non possono

comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'art. 114 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, presidente e componente degli organi delle comunità montane:

- a) coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'art. 416-bis del Codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'art. 74 del testo unico approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, o per un delitto di cui all'art. 73 del medesimo testo unico concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati;
- b) coloro che hanno riportato condanne definitive per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, diversi da quelli indicati alla lettera a);
- c) coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli Articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-bis del Codice penale (tutti delitti contro la Pubblica Amministrazione);
- d) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva alla pena della reclusione complessivamente superiore a sei mesi per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio diversi da quelli indicati nella lettera c);
- e) coloro che sono stati condannati con sentenza definitiva ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo;
- f) coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'Art. 4, comma 1, lettere a) e b), del D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159.

3. Le verifiche

L'eventuale elezione o nomina di coloro che si trovano nelle condizioni indicate, è nulla. L'organo che ha provveduto alla nomina o alla convalida dell'elezione è tenuto a revocare il relativo provvedimento non appena venuto a conoscenza dell'esistenza delle condizioni stesse. Le sentenze definitive di condanna ed i provvedimenti elencati in precedenza, emessi nei confronti di presidenti di provincia, sindaci, presidenti di circoscrizione o consiglieri provinciali, comunali o circoscrizionali in carica, sono immediatamente comunicate, dal pubblico ministero presso il giudice dell'esecuzione, all'organo consiliare di rispettiva appartenenza, ai fini della dichiarazione di decadenza, ed al prefetto territorialmente competente. L'art. 11 del decreto citato prevede i casi di sospensione e decadenza degli amministratori locali in condizione di incandidabilità.

Circa l'incandidabilità, in occasione delle elezioni comunali, ogni candidato, insieme alla dichiarazione di accettazione della candidatura, deve produrre anche una dichiarazione sostitutiva in base all'art. 46 D.P.R. n. 445/2000, attestante l'insussistenza delle cause di incandidabilità sopra elencate (art. 12 del D.Lgs. n. 235/2012); gli uffici preposti all'esame delle liste dei candidati (Commissioni elettorali circondariali), entro i termini previsti per l'ammissione, toglieranno dalle liste i candidati per i quali manca la predetta dichiarazione sostitutiva e i candidati per i quali venga comunque accertata (sulla base di atti o documenti in possesso dell'ufficio) la sussistenza della condizione di incandidabilità. Le decisioni assunte dalla Commissione

elettorale circondariale in merito sono immediatamente ricorribili (in questi casi si applica l'art. 129 del D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 - Codice del processo amministrativo).

L'art. 15 del D.Lgs. n. 235/2012 prevede che:

- l'incandidabilità opera anche nel caso in cui la sentenza definitiva disponga l'applicazione della pena su richiesta (patteggiamento), ai sensi dell'Art. 444 del Codice di procedura penale.
- l'incandidabilità produce i suoi effetti indipendentemente dalla concomitanza con la limitazione del diritto di elettorato attivo e passivo derivante dall'applicazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici o di una delle misure di prevenzione o di sicurezza di cui all'Art. 2, lettere b) e c), del D.P.R. 20 marzo 1967, n. 223.
- la sentenza di riabilitazione, ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale, è l'unica causa di estinzione anticipata dell'incandidabilità e ne comporta la cessazione per il periodo di tempo residuo. Al contrario, la revoca della sentenza di riabilitazione comporta il ripristino dell'incandidabilità per il periodo di tempo residuo.

L'art. 16 del D.Lgs. n. 235/2012 stabilisce che, per quanto riguarda le incandidabilità alle cariche elettive negli enti locali non previste nella disciplina precedente, le disposizioni del Decreto stesso si applicano alle sentenze di patteggiamento pronunciate successivamente alla data di entrata in vigore del D.Lgs. n. 235/2012.

In fase di ammissione delle liste, la commissione elettorale circondariale verifica le situazioni di incandidabilità nei modi seguenti:

- analizza le dichiarazioni sostitutive prodotte dai candidati relative all'incandidabilità;
- si attiva per accertare d'ufficio tale condizione di incandidabilità, anche sulla base di atti o documenti di cui la commissione stessa venga comunque in possesso, i quali provino la condizione di limitazione del diritto di elettorato passivo dei candidati;
- se la condizione di incandidabilità dovesse sopravvenire o essere accertata successivamente al termine delle operazioni di ammissione delle candidature e prima della proclamazione, procede a comunicarlo all'organo preposto alle operazioni di proclamazione degli eletti, affinché quest'ultimo provveda alla dichiarazione di mancata proclamazione.

Pertanto se la dichiarazione d'incandidabilità non sia stata prodotta o non risulti completa, oppure venga verificata d'ufficio l'esistenza di una situazione di incandidabilità, la commissione depenna dalla lista i nominativi dei candidati per i quali ricorre la predetta situazione.

Nel caso in cui la condizione di incandidabilità sopravvenga o sia accertata successivamente alle operazioni di ammissione delle candidature, la condizione stessa viene rilevata, ai fini della mancata proclamazione, dall'ufficio preposto alle operazioni di proclamazione degli eletti. Se ricorre questo caso, l'ufficio centrale (nei Comuni con popolazione superiore a 15mila abitanti) oppure l'adunanza dei presidenti delle sezioni o l'unica sezione del Comune (nei comuni con popolazione sino a 15mila abitanti) non deve proclamare eletti i candidati per i quali sia stata accertata la situazione di incandidabilità, ma deve provvedere alla dichiarazione di mancata proclamazione degli incandidabili.

Circa i requisiti della candidatura e l'obbligo di opzione, in riferimento a candidati sindaci e consiglieri comunali, vanno richiamate le prescrizioni previste dal D.Lgs. n. 267/2000:

“Art. 55 (Elettorato passivo): 1. Sono eleggibili a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale gli elettori di un qualsiasi comune della Repubblica che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età, nel primo giorno fissato per la votazione.

2. Per l'eleggibilità alle elezioni comunali dei cittadini dell'Unione europea residenti nella Repubblica si applicano le disposizioni del decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197.

Art. 56 (Requisiti della candidatura):

1. Nessuno può presentarsi come candidato a consigliere in più di due province o in più di due comuni o in più di due circoscrizioni, quando le elezioni si svolgano nella stessa data. I consiglieri provinciali, comunali o di circoscrizione in carica non possono candidarsi, rispettivamente, alla medesima carica in altro consiglio provinciale, comunale o circoscrizionale.

2. Nessuno può essere candidato alla carica di sindaco o di presidente della provincia in più di un comune ovvero di una provincia.

Art. 57 (Obbligo di opzione):

1. Il candidato che sia eletto contemporaneamente consigliere in due province, in due comuni, in due circoscrizioni, deve optare per una delle cariche entro cinque giorni dall'ultima deliberazione di convalida. Nel caso di mancata opzione rimane eletto nel consiglio della provincia, del comune o della circoscrizione in cui ha riportato il maggior numero di voti in percentuale rispetto al numero dei votanti ed è surrogato nell'altro consiglio."

QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 22/11/2019

Legalizzazione e apostille

Domanda

Un nostro residente, che ha recentemente acquisito la cittadinanza italiana, ci produce un atto di matrimonio regolarmente legalizzato presso il Consolato italiano all'estero nel corso del 2008, proveniente dallo Stato della Repubblica Dominicana. Abbiamo verificato che un documento che ci è stato prodotto quest'anno, proveniente dallo stesso Stato, era al contrario apostillato, visto che il Paese in questione aderisce alla Convenzione dell'Aja del 5 ottobre 1961. Si chiede di sapere se in questo caso è possibile trascrivere l'atto legalizzato presso il Consolato, oppure occorre necessariamente l'apostille?

Risposta

A cura di Martino Conforti

La questione deriva dal fatto che, per la Repubblica Dominicana, la Convenzione dell'Aja è entrata in vigore il 30 agosto 2009, pertanto nel 2008 la legalizzazione presso il Consolato italiano all'estero era necessaria.

Infatti la Convenzione riguardante l'abolizione della legalizzazione di atti pubblici stranieri è un trattato internazionale redatto dalla Conferenza dell'Aja sul Diritto Privato Internazionale e adottato a l'Aja il 5 ottobre 1961. La Convenzione specifica le modalità attraverso le quali un documento emesso in uno dei paesi sottoscrittori può essere certificato per scopi legali in tutti gli altri stati sottoscrittori. Una certificazione rilasciata in base alla Convenzione è definita apostille. È una vera e propria certificazione internazionale: se tra due stati si applica la Convenzione, l'apostille è sufficiente per certificare la validità di un documento. È chiaro che si tratta di una "semplificazione" per il cittadino che deve produrre il documento in un altro Paese aderente.

Si sottolinea però che la presenza della legalizzazione effettuata presso il Consolato italiano all'estero in atti formati nel Paese straniero, per i quali è ora prevista l'apostille, conserva in ogni caso piena efficacia. Comunque la regola generale da tenere presente è che la legalizzazione in un certo qual modo "è di più" dell'apostille, nel senso che la "certificazione" effettuata presso il Consolato italiano, è una garanzia di autenticità. L'apostille è invece apposta direttamente da una autorità del Paese estero. Anche un atto che venisse legalizzato ora in Repubblica Dominicana (nel momento in cui lo Stato aderisce già alla Convenzione dell'Aja) è comunque pienamente valido, in quanto l'apostille non è un "obbligo", è solo una semplificazione prevista da un trattato interazionale, ma la legalizzazione effettuata presso il Consolato italiano all'estero, quale modalità principe, è sempre ammessa ed è garanzia di autenticità del documento.

Quesito del 29/11/2019

Iscrizione soggetto senza fissa dimora

Domanda

Ci è stata presentata una richiesta di residenza da parte di un cittadino in qualità di persona senza fissa dimora. È stato utilizzato il modulo ministeriale classico, opportunamente modificato, specificando unicamente un indirizzo (presumiamo di domicilio) sia nella prima parte del modello, che fra i recapiti, oltre al fatto che trattasi di soggetto senza fissa dimora. Non avendo mai ricevuto una richiesta del genere, come occorre procedere?

Risposta

A cura di Martino Conforti

Il modulo è corretto, nel senso che è stato adattato il modello ministeriale per essere utilizzato nel caso concreto. Ciò che necessita di ulteriori accertamenti è la dichiarazione relativa agli *“elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio”*. È indicato unicamente l'indirizzo, sia nella parte della dichiarazione iniziale, che in quella dei recapiti. Quindi, bisogna capire se la persona è effettivamente presente a quell'indirizzo e se, in questo caso, può configurarsi la dimora abituale (e quindi la residenza APR o ANPR), oppure se quello è il domicilio in senso vero e proprio. Riepiloghiamo quando ricorre l'ipotesi *“senza fissa dimora”*: si tratta di chi non fermandosi mai per lungo tempo in uno stesso luogo, non possiede i requisiti per essere considerato residente da nessuna parte e necessita dunque di un trattamento diverso (in pratica si tratta di far coincidere la residenza anagrafica con il domicilio). Secondo l'Istat (*“Avvertenze, note illustrative e normativa AIRE, Metodi e Norme, serie B - n. 29 -”, edizione 1992*) è chi non abbia in alcun Comune quella dimora abituale che è elemento necessario per l'accertamento della residenza (girovaghi, artisti delle imprese spettacoli viaggianti, commercianti e artigiani ambulanti, ecc.); per tali persone si è adottato il criterio dell'iscrizione anagrafica nel Comune di domicilio.

In base alle norme del c.d. decreto sicurezza del 2009, sono cambiate le modalità di iscrizione anagrafica delle persone senza fissa dimora, vista l'introduzione dell'obbligo di fornire all'ufficiale d'anagrafe, al momento della richiesta di iscrizione, *“gli elementi necessari allo svolgimento degli accertamenti atti a stabilire l'effettiva sussistenza del domicilio”*. Il domicilio non può più essere solamente *“eletto”*, ovvero scelto tramite una dichiarazione, ma dovrà essere effettivamente dimostrabile come situazione di fatto, che collega il senza fissa dimora a quel determinato territorio.

Quindi in sostanza la distinzione tra iscrizione APR o ANPR e SFD si gioca sulla differenza tra i concetti di residenza (dimora abituale) e domicilio (sede principale dei suoi affari e interessi). Il domicilio è un concetto certamente più flessibile rispetto alla dimora abituale e può coinvolgere diverse situazioni ed interessi di varia natura: personale, patrimoniale, sociale, etc. Questi devono essere oggetto di una valutazione relativa al singolo caso.

Per fare degli esempi pratici, indirizzi di domicilio possono essere: il bar dove la mattina si reca il SFD, l'istituzione religiosa o l'ente benefico/assistenziale che prestano assistenza alle persone in difficoltà (tipo fornitura pasti caldi e un riparo per la notte), il portico del palazzo dove si rifugia il SFD, il Municipio, se ad esempio il SFD è assistito dai servizi sociali del Comune, e via dicendo.

Nel vostro caso specifico potrebbe essere l'indirizzo indicato nella richiesta, se è sede di enti benefici/assistenziali che prestano assistenza all'interessato. Questo tipo di collegamento con il territorio del vostro comune, è quello che dovrà essere accertato.

E indubbiamente anche l'assenso delle eventuali persone/enti coinvolti con l'indirizzo di domicilio dichiarato.

L'interessato dovrà essere iscritto in una via convenzionale (una via fittizia non territorialmente esistente), istituita appositamente per la registrazione dei senza fissa dimora, con deliberazione di Giunta ad hoc (alcuni esperti ritengono sia possibile istituire la via fittizia anche con provvedimento dell'Ufficiale d'Anagrafe.)

Questo (l'iscrizione in una via convenzionale) è quello che succede nella maggior parte dei Comuni italiani (ad es. via del Comune, via della casa comunale, etc...). Non dovrebbe essere indicata la dicitura via "dei senza fissa dimora", dei "senza tetto" o simili, sempre per ragioni di privacy, comparando questa dicitura, tra l'altro, sulle certificazioni anagrafiche.

Le persone o le famiglie, dovranno essere iscritte anche con un distinto numero civico progressivo.



Publika Daily

Newsletter quotidiana con approfondimenti quindicinali

Direttore responsabile: Marco Painsi

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna

Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi

Hanno collaborato a questo numero: Gianluca Bertagna, Giulio Sacchi, Marco Allegretti, Augusto Sacchi, Martino Conforti, Giuseppe Debenedetto, Enza Paglia, Davide d'Alfonso, Marco Terzi, Stefano Usai, Raffaella Sacchi.

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

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

Distribuzione: vendita esclusivamente per abbonamento

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

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