

Publika

DAILY

NUMERO

4

Publika Daily

Una risposta per ogni domanda

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi



COUPON ABBONAMENTO 2018

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

NOVITÀ

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 2018 newsletter **quotidiana** Publika Daily con approfondimenti **quindicinali**

PROMO 120,00 € IVA INCLUSA (115,38 € + iva 4%)
Prezzo di lancio valido per ordini inviati entro il 31/12/2017

Per richiedere un abbonamento di prova fino al 31/12/2017 vai su www.publika.it/publika-daily

Personale News

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

Rivista Personale News 200,00 € IVA INCLUSA

Abbonamento 2018 rivista quindicinale Personale News

(192,31 € + iva 4%)

Rivista Personale News + Newsletter email aggiornamenti quotidiani personale 300,00 € IVA INCLUSA

Abbonamento 2018 rivista quindicinale Personale News + Newsletter quotidiana sul personale

(288,46 € + iva 4%)

Rivista Personale News + Servizio 2 quesiti 280,00 € IVA INCLUSA

Abbonamento 2018 rivista quindicinale Personale News + risposta a 2 quesiti (entro 31/12/2018)

(192,31 € + iva 4% e 65,57 € + iva 22%)

Pacchetto completo Personale News 350,00 € IVA INCLUSA

Rivista + Newsletter email aggiornamenti quotidiani + 2 quesiti (a 350 € invece di 380 €)

(278,85 € + iva 4% e 49,18 € + iva 22%)

Tributi News

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

Rivista Tributi News 200,00 € IVA INCLUSA

Abbonamento 2018 rivista quindicinale Tributi News

(192,31 € + iva 4%)

Rivista Tributi News + Servizio 2 quesiti 280,00 € IVA INCLUSA

Abbonamento 2018 rivista quindicinale Tributi News + risposta a 2 quesiti (entro 31/12/2018)

(192,31 € + iva 4% e 65,57 € + iva 22%)

Modulo abbonamenti per Enti P.A.

(compilare in stampatello)

Ente

Codice Univoco Ufficio

Indirizzo

CAP

Città

Provincia

Cod. Fisc.

Situazione cliente: Nuovo abbonato Già abbonato

E-mail destinatario rivista

PUBLIKA DAILY

PERSONALE NEWS

TRIBUTI NEWS

Data fatturazione DIC 2017 GEN 2018

In assenza di indicazioni l'abbonamento sarà fatturato a gennaio 2018

Codice CIG / Determinazione ...

Durata e condizioni abbonamenti

Tutti gli abbonamenti a riviste, newsletter e servizi di risposta quesiti hanno **scadenza 31/12/2018**.

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, desideriamo informare che i dati del cliente sono gestiti nel rispetto della normativa vigente presso la sede operativa 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 dall'art. 7 del D.Lgs. 196/2003 (che si intende integralmente richiamato) ed in particolare per cancellazione, rettifica o verifica dei dati. Per non ricevere ulteriori informative barrare la seguente casella [] Richiesta cancellazione.

Le richieste vanno inviate a privacy@publika.it.

Sconto 15% per abbonamenti cumulativi

In caso di abbonamento a due o più riviste sarà applicato lo sconto del 15% sul totale degli abbonamenti. Lo **sconto è applicabile** solo in caso di adesione in un **unico ordine**.
 Ho richiesto l'abbonamento a più di una rivista e richiedo quindi l'applicazione dello sconto del 15%

Copyright e responsabilità

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

Fatturazione e pagamento

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

DURC e conto corrente dedicato

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

IVA e Split Payment

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

Timbro e firma del responsabile

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

Luogo e data

Timbro e firma

SOMMARIO

Area finanziaria e tributi	5
▪ Il servizio di tesoreria negli enti locali: quale futuro?.....	5
▪ Quesiti area finanziaria e tributi.....	8
Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	13
▪ Il ruolo dell'OIV (o NDV) nell'ambito della prevenzione della corruzione.....	13
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità	17
Area contratti e appalti	19
▪ Consultazioni preliminari di mercato	19
▪ Quesiti area contratti e appalti	26
Area personale	30
▪ Il volontariato presso gli enti localit	30
▪ Quesiti area personale	35
Area servizi al cittadino	37
▪ Safety e Security, ovvero la sicurezza degli eventi (seconda parte).....	37
▪ Quesiti area servizi al cittadino	41

COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Buongiorno a tutti.

Eccoci, dunque, arrivati all'ultimo numero dell'anno di Publika Daily.

Come anticipato due settimane fa, infatti, quest'uscita chiude il capitolo "2017" della rivista, che fin dal suo esordio, bisogna dirlo, ha registrato ampio consenso tra gli addetti ai lavori.

Certo, sappiamo che il percorso (fin qui) è stato breve e il progetto, ovviamente, è solo agli inizi, ma guardando indietro siamo sicuri di aver già fatto intravedere l'impronta di Publika, in particolare quale supporto competente ed efficace per affrontare le questioni pratiche con le quali tutti i giorni ci troviamo a dover fare i conti.

Poi, in genere, la fine dell'anno è il momento migliore per fare bilanci (in senso figurato, s'intende) e tirare un po' le somme di quel che è stato, sicché anche noi qualche numero vogliamo darvelo. Del resto, in soli due mesi di attività:

- abbiamo dato risposta ad almeno 55 quesiti inerenti 5 aree tematiche diverse;
- abbiamo prodotto 20 approfondimenti su argomenti che spaziano - solo per dirne alcuni - dallo spit payment all'accesso civico, dal RUP ai compensi per PO e segretari, dalla separazione/divorzio alle misure di safety e security.

E tutto ciò in appena 5 numeri della rivista!

Per non parlare, inoltre, dell'allestimento del sito - nuovo di zecca - sempre in costante aggiornamento con anche tutta l'offerta formativa dei nostri esperti. Insomma, come avrete capito siamo solo all'inizio, ma tanta strada vogliamo ancora fare anche, e soprattutto, con il vostro supporto.

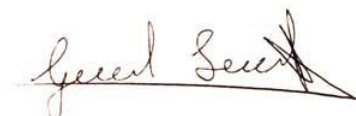
In ogni caso, il nostro sguardo è già proiettato all'anno che verrà, visto che il 2018 si appresta a portare numerose e importanti novità, sulle quali, ovviamente, non vi faremo mancare il nostro punto di vista, come al solito concreto e operativo.

Comunque, nel frattempo che la rivista si prende un breve periodo di riposo, l'attività di risposta giornaliera ai quesiti continuerà senza sosta fino al 22 dicembre, per poi riprendere a pieno regime - dopo le festività - a partire dal 08 gennaio. In pratica, è solo un arrivederci e state certi che ci troverete pronti e puntuali anche nel 2018.

Per il resto, non ci resta che farvi un caloroso augurio per una "buona fine e buon inizio", con la promessa (o minaccia, fate voi) di ritrovarci qui anche il prossimo anno!

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

IL SERVIZIO DI TESORERIA NEGLI ENTI LOCALI: QUALE FUTURO?

di Marco Terzi

L'affidamento del servizio di tesoreria rappresenta sempre più una criticità per gli enti locali. Sempre più spesso le gare indette dagli uffici appalti vanno deserte. Gli istituti di credito, che in passato erano attratti dall'indotto che ne poteva derivare, oggi non hanno più alcun interesse a partecipare alle procedure di gara di questo servizio che, negli ultimi anni, ha via via perso il suo *appeal*. Dove vanno ricercate le cause di questa situazione?

1. Il ruolo del tesoriere.

Un ruolo fondamentale lo ha sicuramente svolto la scelta fatta ad inizio 2012 dall'allora Governo Monti che, con la norma contenuta nell'art. 35, comma 8 del d.l. 1/2012, ha sospeso a tutto il 31 dicembre 2017 il sistema di tesoreria unica mista. Di conseguenza, le somme che prima erano depositate sui conti correnti di tesoreria presso gli istituti bancari tesorieri sono state accentrate presso la Tesoreria dello Stato; con buona pace delle entrate sui bilanci comunali derivanti da interessi attivi sulle giacenze di cassa e del ritorno economico per gli Istituti bancari.

L'art. 72, comma 3, del d.d.l. di bilancio per il 2018, presentato alle Camere nelle scorse settimane (Atto Senato n. 2960), prevede già la proroga di questa norma a tutto il 31 dicembre 2021. Non si tratta della classica proroga di un anno, tipica dei decreti Milleproroghe a cui siamo da tempo abituati, ma di una proroga di ben quattro anni. Evidentemente una scelta ben definita e delineata.

La relazione illustrativa al d.d.l. afferma in merito che la norma "(...) nasce dall'esigenza di evitare gli effetti finanziari negativi del ritorno al sistema di tesoreria unica mista, che riguarda gli enti territoriali, il comparto sanitario, le università e le autorità portuali". Quello che nasceva come un regime transitorio, finalizzato a fronteggiare l'emergenza della profonda situazione di crisi dei conti pubblici affrontata dall'allora Governo Monti, sembra ormai destinato a divenire un regime definitivo nel panorama della finanza pubblica italiana.

È difficile pensare che lo Stato intenda tornare indietro rispetto alla strada intrapresa allora, anche alla luce del nuovo sistema di gestione dei flussi di cassa denominato "Siope +" che, salvo ulteriori proroghe, entrerà a regime per tutti i comuni entro la fine del mese di settembre 2018. Con tale nuovo sistema, che prevede Banca d'Italia quale interlocutore fra l'ente locale ed il tesoriere, a cui consegue il definitivo tramonto del mandato di pagamento cartaceo, sostituito con il nuovo O.I.L. (Ordinativo Informativo Locale), il ruolo di tesoriere degli istituti bancari verrà definitivamente affossato.

A ciò si affianca anche la crescita, sebbene lenta, dei pagamenti on-line da parte dei cittadini, attraverso i sistemi di *home banking*, il canale PagoPA o altri analoghi, che riducono sempre più la necessità in capo al cittadino di recarsi allo sportello bancario per effettuare versamenti a favore del comune. I tributi locali utilizzano ormai tutti lo strumento della delega F24, i cui flussi sono accentrati presso Agenzia delle Entrate.

Da ultimo, è frequente il caso in cui gli enti locali, trovandosi ad operare in un contesto di risorse sempre più limitate, nei propri bandi di gara offrano condizioni considerate non sufficientemente remunerative dagli istituti di credito. Al tempo stesso questi evidenziano maggiori costi legati alla necessità di avvalersi di modalità gestionali sempre più sofisticate, rese necessarie da vincoli legislativi più stringenti, e rischi crescenti connessi con la gestione del servizio. Tra questi va ricompresa anche l'ipotesi del mancato rimborso dell'anticipazione di tesoreria in caso di situazione di dissesto dell'ente affidante.

Tuttavia, la normativa che disciplina il servizio di tesoreria, contenuta al titolo V (artt. 208 - 226) del TUEL non è mai stata modificata. E' forse una delle poche parti del Testo Unico rimasta pressoché immutata dal 2000, anno della sua adozione che, a sua volta, la riprendeva senza alcuna modifica dal precedente d.lgs. 77/1995. Siamo, quindi, di fronte ad un quadro normativo in forte e rapida evoluzione a cui non ha fatto seguito la necessaria modifica delle norme contenute nel TU. Alla luce di quanto sopra è quanto mai auspicabile che il Legislatore intervenga con una modifica di questa normativa per renderla più coerente e compatibile con il nuovo quadro normativo che si è andato delineando negli ultimi anni.

2. Un problema per gli Enti. Alcune possibili soluzioni.

Nel mese di aprile del 2016 il Ministero dell'Interno ha svolto un'interessante indagine sulla situazione delle tesorerie degli enti locali, finalizzata anche a valutare interventi normativi volti a superare l'attuale impasse. Purtroppo, ad oggi, se ne sono perse le tracce, e l'indagine è rimasta lettera morta, così come le conseguenti richieste di interventi normativi avanzate da ANCI.

Si dibatte poi sulla natura del servizio di tesoreria: si tratta di un appalto di servizi anziché, come ritenuto prevalentemente in passato, di una concessione di servizio? In caso affermativo, esso rientra a pieno titolo nella disciplina del nuovo codice degli appalti di cui al d.lgs. 50/2016 ed, in particolare, in quella contenuta all'art. 36 nel caso si tratti di affidamenti sotto soglia.

Al di là del suo corretto inquadramento, il problema in capo alle amministrazioni locali ed agli uffici finanziari resta. Il rischio è che gli enti locali, dovendo comunque individuare un tesoriere cui affidare il servizio, magari con una trattativa diretta nella quale gli istituti tesorieri agiscono inevitabilmente in una posizione di forza, dopo aver inutilmente esperito una procedura di gara, si trovino a dover pagare un corrispettivo anche elevato per l'erogazione di questo servizio.

E' paradossale pensare che fino a pochi anni fa esso rappresentava una duplice fonte di entrata per i bilanci comunali, sia sotto forma di interessi attivi sulle giacenze di cassa sia sotto forma di contributi di sponsorizzazione da parte degli istituti di credito tesorieri.

Nel frattempo gli enti locali si trovano nella situazione di cercare di rendere appetibili i propri bandi di gara. Come strutturare il proprio schema di convenzione per renderlo appetibile agli istituti di credito?

In primo luogo, è opportuno prevedere di affidare al tesoriere anche la completa gestione e rendicontazione delle proprie entrate extratributarie derivanti dalla vendita di servizi e dalla gestione di beni (servizi ad utenza, rette dell'asilo nido, scuola materna, mensa scolastica, casa di riposo, fitti attivi, ecc.), se ancora gestiti ed erogati direttamente dall'ente. Al tesoriere può essere affidata, congiuntamente al servizio di tesoreria, l'attività di bollettazione, emissione e conseguente attività di rendicontazione. Ovviamente questo non è possibile per quegli enti che non gestiscono più al loro interno tali servizi ma lo fanno indirettamente per il tramite di altri soggetti da essi controllati, sia che si tratti di società partecipate, di aziende speciali, di ASP per i servizi alla persona, di unione dei comuni di appartenenza a cui ne sia stata trasferita la funzione, o di

altri soggetti. In questo modo si riconosce al tesoriere un ruolo attivo nella gestione di queste entrate da cui, a sua volta, esso trae un beneficio sotto forma di commissioni e costi a carico dell'utente finale e/o dell'ente locale. Al tempo stesso l'ente recupera costi in termini di efficienza degli uffici competenti che vengono così a sgravarsi di queste mansioni.

In secondo luogo, è opportuno porre a base di gara un corrispettivo adeguato, che tenga conto anche del volume e dell'importo complessivo dei mandati e reversali da emettere nell'anno. Può essere proposto un corrispettivo unitario o un importo per singolo mandato e reversale.

In terzo luogo, ulteriore elemento di interesse per il tesoriere è rappresentato dalle commissioni da porre eventualmente a carico dei beneficiari dei pagamenti disposti dall'ente. E' possibile bilanciare questi due elementi di valutazione delle offerte per non gravare troppo né sull'ente né sui beneficiari dei pagamenti.

In quarto luogo, si può valutare se rinunciare alla richiesta di avere a disposizione uno sportello fisico di tesoreria a cui fare riferimento per la consegna ed il ritiro della documentazione. Molti istituti di credito stanno attuando piani di ristrutturazione che prevedono la chiusura di decine e decine di sportelli bancari nei prossimi anni. Di conseguenza, specie nelle piccole realtà locali, il rischio di chiusura degli sportelli è sempre più concreto. D'altra parte, la progressiva dematerializzazione dei documenti ed il sempre più frequente utilizzo dei pagamenti *on line* rende questa esigenza sempre meno pressante, a differenza di quanto accadeva in passato.

Inoltre, è opportuno porre a base di gare anche i tassi di interesse passivi che l'ente pagherà al tesoriere a fronte di eventuali anticipazioni di cassa o di futuri mutui passivi. In un'epoca che si caratterizza per le sempre più frequenti situazioni di illiquidità degli enti locali, il ricorso all'anticipazione di cassa non rappresenta più un'eccezione. E' bene pertanto fissare già in sede di affidamento del servizio di tesoreria il "prezzo" che si andrà a pagare qualora la fattispecie si verifichi.

Da ultimo, ma non per questo meno importante, è opportuno prevedere una durata dell'affidamento più breve dei classici cinque anni. In un contesto normativo in così rapida evoluzione, gli istituti bancari preferiscono vincolarsi per periodi tendenzialmente più brevi. In tale contesto cinque anni costituiscono un orizzonte temporale veramente molto lungo. D'altra parte anche per gli enti locali non è il caso di vincolarsi con contratti le cui condizioni nel frattempo potrebbero divenire del tutto fuori mercato.

Nel frattempo il 31 dicembre 2017 si avvicina rapidamente. In attesa di conoscere l'esito della gara in corso o della successiva trattativa diretta in caso di "gara deserta" l'unica soluzione, ovviamente temporanea, è quella della proroga cosiddetta "tecnica" dei contratti in scadenza. Una soluzione tampone che tuttavia non risolve il problema.

Insomma la partita non è certo semplice. Questi piccoli suggerimenti possono essere d'aiuto per evitare il temuto esito di gara deserta. In ogni caso un intervento del Legislatore è oggi più che mai necessario e non più rinviabile specie se si considera che, stando all'indagine svolta lo scorso anno dal Ministero dell'Interno, nel biennio 2016-2017 sono oltre duemila e duecento gli enti che hanno i propri contratti di tesoreria in scadenza. Attendiamo con fiducia.

QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 04/12/2017

Contabilizzazione prestazioni con pagamento anticipato

Domanda

Ho visto la nuova proposta commerciale di Publika in cui si possono acquisire pacchetti di “crediti formativi” da utilizzare poi per i vari servizi offerti nel corso del 2018.

Visto che tale possibilità permette di ottenere anche una significativa riduzione dei costi, sarei propenso ad aderire; tuttavia non mi è chiaro come contabilizzare l'operazione visto che la prestazione sarà “completamente resa” l'anno prossimo, mentre è richiesto un pagamento anticipato.

Come devo procedere?

Risposta

a cura di Marco Allegretti

Il dubbio è comprensibile, in quanto il Principio Contabile Applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011) prevede - come regola generale per l'acquisizione di prestazioni di servizi relative a spesa corrente (quali quelle in commento) - che l'esigibilità della spesa e conseguentemente l'imputazione dell'impegno sia da ricondurre all'anno “in cui risulta adempiuta completamente la prestazione”: con l'abbonamento oggetto del quesito si potrà usufruire di prestazioni “adempite completamente” nel corso del 2018, devo quindi imputarle nel 2018?

In realtà, per dare una precisa risposta al quesito, si deve tenere nella dovuta considerazione anche che l'obbligazione giuridica che l'ente intende perfezionare con Publika prevede un **pagamento anticipato**.

Il Principio Generale n. 16 (“Principio della competenza finanziaria”) in tema prevede:

“Gli incassi ed i pagamenti sono imputati allo stesso esercizio in cui il cassiere/tesoriere li ha effettuati”.

E' ovvio (non solo da un punto di vista teorico, ma anche meramente pratico) che non risulti possibile emettere un mandato oggi collegandolo ad un impegno imputato nell'esercizio successivo. Pertanto, la regola dettata dal principio generale n. 16 deve necessariamente prevalere e segnare la strada per la corretta imputazione: **a fronte di un obbligazione giuridica che preveda un pagamento anticipato, quindi, dovrà imputare tale obbligazione nell'anno previsto per il pagamento, anche se la prestazione verrà “adempiuta completamente” nell'anno successivo.**

Se ci si riflette bene, è il caso anche di tutti i pagamenti di acconti per le prestazioni di servizi (solo che nel caso oggetto del quesito è come se l'acconto fosse pari al 100%): se l'ente fosse chiamato a pagare un acconto del 20% alla sottoscrizione del contratto (che ipotizziamo avvenga nel 2017) e il saldo a prestazione completamente resa (nel 2018), a fronte di una prestazione di 1000 € dovrà procedere alla contabilizzazione dell'acconto impegnando 200 € sul 2017 e imputando solo i restanti 800 € al 2018 (anno “in cui risulta adempiuta completamente la prestazione”).

Quesito del 11/12/2017

Split payment e base calcolo per acquisiti attività commerciale

Domanda

Il nostro ente locale dal 2015 annota gli acquisti effettuati nell'esercizio di attività commerciale e assoggettati a *split payment*, nel registro vendite di cui all'art. 23 del d.p.r. 633/1972.

Si è deciso di calcolare l'acconto IVA 2017 utilizzando il metodo storico. Come deve essere determinata la base di calcolo, alla luce di quanto stabilito dall'art. 2, comma 4, del d.m. 27 giugno 2017?

Risposta

a cura di Paolo Lucchini

Come previsto dal punto 5.4 del Principio Contabile Applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 4/2 al d.lgs. Il comma 1, dell'art. 5, del d.m. 23 gennaio 2015, inserito dal d.m. 27 giugno 2017, ha stabilito che a decorrere dal 01/07/2017 le PA e le società che effettuano acquisti di beni e servizi nell'esercizio di attività commerciali, in relazione alle quali sono identificate agli effetti dell'imposta sul valore aggiunto, versano con modello F24 l'imposta dovuta in applicazione del meccanismo della scissione dei pagamenti entro il giorno 16 del mese successivo a quello in cui l'imposta diviene esigibile, senza possibilità di compensazione, utilizzando un apposito codice tributo.

In alternativa (comma 1, dell'art. 5, del d.m. 23 gennaio 2015), le PA e le società possono continuare ad avvalersi della possibilità, già prevista nella precedente disciplina, di annotare le fatture di acquisto nel registro di cui agli artt. 23 o 24 del d.p.r. 633/1972, entro il 15 del mese successivo a quello in cui l'imposta è divenuta esigibile, con riferimento al mese precedente.

L'art. 2, comma 4, del d.m. 27 giugno 2017 ha poi stabilito che, per l'anno 2017, i soggetti di cui all'art. 5, comma 1, del d.m. 23 gennaio 2015, effettuano il versamento dell'acconto determinato con il metodo storico, tenendo conto dell'ammontare dell'imposta divenuta esigibile, in regime di *split payment*, nel mese di novembre 2017 (per i contribuenti mensili) o nel terzo trimestre 2017 (per i contribuenti trimestrali).

Ciò premesso e nonostante che la circolare 27/E del 7 novembre 2017, non ne faccia menzione, si ritiene che tale disposizione transitoria non riguardi gli enti locali, i quali applicano lo *split* da gennaio 2015, ma bensì i nuovi soggetti destinatari dello *split payment* a decorrere dal 01/07/2017.

Ne consegue che l'ente locale, in sede di calcolo dell'acconto IVA con il metodo storico, dovrà fare riferimento solo al debito del mese di dicembre 2016 (per i soggetti mensili) o al debito risultante dalla dichiarazione IVA relativa al 2016 (per i soggetti trimestrali su opzione).

Corso di formazione

IL BILANCIO DI PREVISIONE 2018-2020

Per l'approvazione del bilancio di previsione 2018-2020 non sono all'orizzonte grandi proroghe: la scadenza per la predisposizione dei documenti è quindi ormai alle porte e gli Enti devono iniziare a mettere in ordine tutti i tasselli per la costruzione di questo documento. Non secondaria anche la scadenza al 20 gennaio per la richiesta degli spazi nazionali verticali sul Pareggio di Bilancio che può permettere il finanziamento di opere con avanzo e/o mutuo.

Il corso, dal taglio pratico, risponde all'esigenza degli operatori dei servizi finanziari di avere un quadro chiaro degli strumenti che saranno chiamati ad applicare e delle novità introdotte, come ogni anno, dalla Legge di Bilancio.

Particolare spazio verrà riservato alla normativa rivista sul **Pareggio di Bilancio** e sulle possibili manovre per porre in essere le opere pubbliche richieste dall'Amministrazione nel rispetto della normativa.

È inoltre data la possibilità di confrontarsi su questioni e casi pratici di particolare rilevanza.

Docente: Dott. Marco Allegretti

Dottore Commercialista e Revisore Contabile, già dirigente di Area Servizi Finanziari di ente locale. Formatore ANCI/IFEL - Docente e consulente in materia di contabilità degli Enti Locali, collabora con il Quotidiano degli Enti Locali del Sole 24 Ore e con le riviste editate da Publika.

venerdì 15 dicembre 2017

MANTOVA

HOTEL LA FAVORITA, VIA S. COGNETTI DE MARTIIS 1 - 46100 MANTOVA

Destinatari:	Amministratori (Sindaci, Assessori e Consiglieri), Direttori Generali, Segretari Comunali, Responsabili dei Servizi Finanziari, Funzionari dei Servizi Finanziari, Revisori Contabili.
Attestati:	Sarà rilasciato attestato di partecipazione.
Materiale didattico:	Le dispense con il materiale didattico saranno consegnate in formato cartaceo all'inizio del corso.
Orario:	Dalle 8.45 alle 13.30 Pausa caffè: ore 11.00
Assistenza post corso	I partecipanti ai corsi, nei 30 giorni successivi la data del corso, potranno inviare fino a 3 quesiti tramite email o contatto telefonico!

IL BILANCIO DI PREVISIONE 2018-2020

Per l'approvazione del bilancio di previsione 2018-2020 non sono all'orizzonte grandi proroghe: la scadenza per la predisposizione dei documenti è quindi ormai alle porte e gli Enti devono iniziare a mettere in ordine tutti i tasselli per la costruzione di questo documento. Non secondaria anche la scadenza al 20 gennaio per la richiesta degli spazi nazionali verticali sul Pareggio di Bilancio che può permettere il finanziamento di opere con avanzo e/o mutuo.

Il corso, dal taglio pratico, risponde all'esigenza degli operatori dei servizi finanziari di avere un quadro chiaro degli strumenti che saranno chiamati ad applicare e delle novità introdotte, come ogni anno, dalla Legge di Bilancio.

Particolare spazio verrà riservato alla normativa rivista sul **Pareggio di Bilancio** e sulle possibili manovre per porre in essere le opere pubbliche richieste dall'Amministrazione nel rispetto della normativa.

È inoltre data la possibilità di confrontarsi su questioni e casi pratici di particolare rilevanza.

PROGRAMMA

Orario: 8.45/13.30

DA QUI ALL'APPROVAZIONE DEL BILANCIO

- La gestione dell'esercizio provvisorio secondo le nuove regole contabili
- Le variazioni di bilancio in esercizio provvisorio
- Il PEG in esercizio provvisorio
- La determinazione del risultato di amministrazione presunto

GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

- Strumenti, termini e scadenze
- Il DUP: presentazione e approvazione
- Il bilancio di previsione: nuovi schemi e allegati

L'ISCRIZIONE DELLE ENTRATE

- Entrate Tributarie
 - IMU, TASI, addizionale comunale all'IRPEF e accertamenti
 - L'iscrizione in bilancio
- Entrate da Trasferimenti e Contributi:
 - Fondo di Solidarietà Comunale
 - Contributi
- Entrate Extratributarie:
 - Entrate derivanti dalla gestione dei servizi pubblici
 - Proventi da concessioni cimiteriali
 - Proventi da Sanzioni al Codice della Strada
- Entrate in conto capitale:
 - Oneri di urbanizzazione: iscrizione e utilizzo
 - Alienazioni
- Entrate da accensione di prestiti
 - Indebitamento: limiti e iscrizione
- Il Fondo Pluriennale Vincolato in Entrata
- Possibile utilizzo dell'avanzo di amministrazione

L'ISCRIZIONE DELLE SPESE

- Il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità
- Spesa corrente:
 - Spese di personale
 - Acquisto di beni e servizi

- Trasferimenti correnti
- Utilizzo di beni di terzi
- Interessi passivi
- IVA: split payment e reverse charge
- Fondo rischi per condanne a seguito di contenziosi
- Indennità di fine mandato
- Incarichi legali esterni
- Il Fondo di Riserva
- Il Fondo Pluriennale Vincolato di parte corrente
- Spese in conto capitale:
 - Finanziamento ed iscrizione
 - Acquisto di immobili
 - Ricapitalizzazione di società partecipate
 - L'utilizzo del Fondo Pluriennale Vincolato in conto capitale
- Spese per servizi in conto terzi e partite di giro
- Anticipazione di Tesoreria e delle entrate vincolate
- Il disavanzo di amministrazione
- La gestione dell'extradeficit da riaccertamento

GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

- L'equilibrio complessivo
- L'equilibrio di cassa
- L'equilibrio di parte corrente

IL PAREGGIO DI BILANCIO

- Il calcolo del saldo rilevante
- Prospetto di rispetto del Pareggio di Bilancio
- Pareggio nazionale
- Pareggio regionale
- Monitoraggio e certificazione dei risultati conseguiti
- Il sistema sanzionatorio
- Norme anti elusione

QUESTION TIME

Soluzioni ai casi proposti dai partecipanti

Docente: Dott. Marco Allegretti Dottore Commercialista e Revisore Contabile, già dirigente di Area Servizi Finanziari di ente locale. Formatore ANCI/IFEL - Docente e consulente in materia di contabilità degli Enti Locali, collabora con il Quotidiano degli Enti Locali del Sole 24 Ore e con la rivista "Tributi News – Contabilità Patrimonio e Fiscalità" edita da Publika.

Quote StandardPer tutti gli enti pubblici e privati **non** abbonati alle riviste di Publika

Primo iscritto: € 145,00

Iscritti successivi: € 135,00

Quote Scontate AbbonatiOfferta riservata agli **abbonati alle riviste** Personale News o Tributi News o a **CONTABILMente**

Primo iscritto: € 130,00

Iscritti successivi: € 120,00

L'Ente **non** abbonato che invierà la scheda di iscrizione almeno 7 giorni prima la data del corso potrà usufruire delle quote **scontate per abbonati** !

Pagamento anticipato / posticipato: Gli **enti della P.A.** potranno effettuare il pagamento **DOPO** lo svolgimento del corso, a seguito del ricevimento della fattura elettronica. Vanno comunque comunicati i dati dell'impegno di spesa.

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

Applicazione sconti: Saranno accettate iscrizioni solo per enti in regola con il pagamento delle fatture arretrate.

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

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

IL BILANCIO DI PREVISIONE 2018-2020

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

pd

Richiedo l'iscrizione al corso presso la sede contrassegnata nello schema sottostante per n. partecipanti per un totale di € usufruendo delle seguenti tariffe: **prezzo standard** oppure **sconto abbonati** alle riviste di Publika o CONTABILMente

15/12/2017 **Mantova**, Hotel La Favorita, via Cognetti De Martiis 1

PARTECIPANTI	COGNOME	NOME	RUOLO	E-MAIL

Ai sensi del D.Lgs. 196/2003, desideriamo informare che i dati personali forniti con la presente iscrizione saranno utilizzati da Publika srl esclusivamente per la predisposizione dell'elenco partecipanti al corso in oggetto e per l'addebito contabile relativo alle quote di partecipazione. I dati sono raccolti su elaboratori di proprietà di Publika srl - Via Pascoli 3 - Volta Mantovana MN. Titolare del trattamento dei dati è Publika srl - Via Pascoli 3 - Volta Mantovana MN. La informiamo che Lei potrà rivolgersi al Titolare del trattamento per far valere i Suoi diritti, così come previsti dall'art. 7 del D.Lgs. 196/2003 che si intende integralmente richiamato, ed in particolare per conoscere l'esistenza di trattamento di dati che La riguardano; per ottenere, a cura del titolare del trattamento, la cancellazione, il blocco, l'aggiornamento, la rettifica o la modifica dei dati. Le richieste vanno inviate a privacy@publika.it

TIMBRO FIRMA DEL RESPONSABILE

AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

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

Responsabile di area: Augusto Sacchi

Approfondimento

IL RUOLO DELL'OIV (O NDV) NELL'AMBITO DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

di Roberta Zirelli

L'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance (OIV), istituito dall'art. 14 del decreto legislativo n. 150/2009, sostituisce i precedenti Servizi di controllo interni, assumendo, al contempo, diverse e ulteriori funzioni, tra le quali il monitoraggio del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni. Tale funzione si concretizza in una serie di specifici compiti che accompagnano e presiedono il complesso flusso di attività dirette all'attuazione degli adempimenti in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione.

In particolare, l'OIV o Nucleo di Valutazione (NdV) negli enti locali:

- monitora il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni ed elabora una relazione annuale sullo stato dello stesso, anche formulando proposte e raccomandazioni ai vertici;
- comunica tempestivamente le criticità riscontrate ai competenti organi interni di governo ed amministrazione, nonché alla Corte dei Conti e al Dipartimento della Funzione;
- valida la Relazione sulla performance e ne assicura la visibilità attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione;
- promuove e attesta l'assolvimento degli obblighi di trasparenza ed integrità;
- formula parere vincolante sul sistema di misurazione e di valutazione della performance, al fine di garantire la correttezza del sistema metodologico adottato;
- verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel piano triennale per la prevenzione della corruzione e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori.

A distanza di qualche anno dalla sua istituzione, il d.lgs. 97/2016 e il PNA 2016, disegnano un ruolo più attivo e importante per gli OIV nell'ambito della complessiva strategia anticorruzione.

Il legislatore, intervenendo anche nell'ottica dell'auspicata semplificazione degli adempimenti legati alla materia della trasparenza, integrità ed anticorruzione, ha individuando nell'OIV il referente dell'ANAC in materia di prevenzione della corruzione, infatti:

- viene meglio definito il ruolo dell'OIV, attraverso un maggior coinvolgimento, sia in fase di programmazione delle attività che fase di verifica delle stesse;
- vengono riconosciuti maggiori poteri all'OIV per accedere alle informazioni.

Ma vediamo, in concreto, quali sono i compiti dell'OIV rispetto al ciclo della performance.

1. La programmazione delle attività.

In fase di programmazione deve essere assicurato il collegamento tra obiettivi della performance e piano anticorruzione.

L'ANAC richiede di assicurare l'integrazione del ciclo della performance con gli strumenti e i processi relativi alla qualità dei servizi, alla trasparenza, all'integrità e in generale alla prevenzione della corruzione.

L'OIV supporta l'amministrazione nella predisposizione e pianificazione degli obiettivi strategici, al fine di garantire la stretta correlazione e integrazione tra performance e promozione della trasparenza e dell'integrità, intese quali misure funzionali alla prevenzione della corruzione.

Secondo il PNA 2016, la connessione fra gli obiettivi di performance e le misure di trasparenza ha trovato conferma nel d.lgs. 33/2013, ove si è affermato che *"la promozione di maggiori livelli di trasparenza costituisce un obiettivo strategico di ogni amministrazione"* (art. 10).

È necessario, inoltre, che i Piani della performance facciano riferimento specifico a obiettivi, indicatori e risultati da conseguire tramite il Piani triennali di prevenzione della corruzione e trasparenza, realizzando il c.d. "ciclo della performance integrato".

In concreto, le amministrazioni nella programmazione strategica ed operativa - definita in via generale nel DUP (Documento Unico di Programmazione) e nel Piano della performance (e analoghi strumenti di programmazione) - devono inserire le misure e gli obiettivi definiti nel PTPCT per l'attuazione della l. 190/2012.

Con l'introduzione del comma 8-bis, all'art. 1, della l. 190/2012, il legislatore ha attribuito all'OIV il compito di verificare, anche ai fini della validazione della relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione e trasparenza siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che, nella misurazione e valutazione delle performance, si tenga conto degli obiettivi connessi alle misure in materia di anticorruzione e di trasparenza.

Il collegamento tra il ciclo della performance e il PTPCT deve essere reale e non costituito da meri rinvii tra i diversi piani: negli strumenti del ciclo della performance dovranno essere inseriti, in qualità di obiettivi e di indicatori per la prevenzione del fenomeno della corruzione, i processi e le attività di programmazione posti in essere per l'attuazione del Piano Anticorruzione.

2. Le attività di gestione.

In corso di gestione, la nuova formulazione dell'art. 6 del d.lgs. 150/2009, affida all'OIV, e non all'organo d'indirizzo politico-amministrativo, il monitoraggio infra annuale del sistema di avvicinamento agli obiettivi, con il dovere di segnalare, in corso di esercizio, la necessità di adottare interventi correttivi.

L'OIV è costantemente investito di compiti che gli attribuiscono un ruolo attivo di supervisore e di verifica della realizzazione degli obiettivi di trasparenza:

- riceve le segnalazioni che devono essere fatte dal RPCT nei casi di mancato o ritardato adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, ai sensi dell'art. 43, comma 1, del d.lgs. 33/2013;
- l'art. 19-bis del decreto 150, come modificato dal d.lgs. 74/2017, prevede che i cittadini possano comunicare direttamente all'OIV il proprio grado di soddisfazione per le attività e i servizi erogati, secondo le modalità stabilite dal medesimo organismo;

- certifica annualmente, con scadenza al 31 gennaio, la veridicità e attendibilità della relazione del RPCT in ordine allo stato di attuazione degli obblighi di pubblicazione, mediante la compilazione delle apposite “griglie di rilevazione” della trasparenza, all’uopo predisposte dall’ANAC per individuare il grado di attuazione degli obblighi di pubblicazione (art. 14, comma 4 lettera g), del d.lgs. 150/2009 e delle delibere ANAC n. 50/2013 e n. 43/2016).

Tutti questi adempimenti conferiscono all’OIV un continuo aggiornamento sullo stato di attuazione degli obblighi di pubblicazione e sul grado di realizzazione della trasparenza, intesa come accessibilità totale alle informazioni da parte dei cittadini.

3. La rendicontazione.

In fase di rendicontazione, la relazione sulla performance deve rilevare i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati ed alle risorse impiegate, anche rispetto agli obiettivi inseriti nel PTPCT.

L’art. 7, comma 2, del d.lgs. 150/2009 affida all’OIV l’attività di Validazione della Relazione sulla performance: *“La funzione di misurazione e valutazione delle performance è svolta: a) dagli Organismi indipendenti di valutazione della performance di cui all’articolo 14, cui compete la misurazione e valutazione della performance di ciascuna struttura amministrativa nel suo complesso, nonché la proposta di valutazione annuale dei dirigenti di vertice ai sensi del comma 4”*.

La relazione sulla performance, deve essere redatta in forma sintetica, chiara e di immediata comprensione ai cittadini e agli altri utenti finali.

Ai fini della validazione, l’OIV verifica i contenuti della relazione anche in rapporto agli obiettivi connessi all’anticorruzione ed alla trasparenza: in questo modo le misure previste dal PTPCT producono effetti diretti sulla misurazione e valutazione della performance individuale e organizzativa, con particolare riferimento all’attività dei dirigenti (responsabili dei servizi) la cui valutazione è proposta dall’OIV.

Infatti, dell’esito del raggiungimento degli specifici obiettivi inseriti nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza, in tema di contrasto del fenomeno corruttivo, occorrerà dare specificamente conto nell’ambito della relazione con riferimento ai singoli obiettivi programmati ed alle risorse disponibili. Ogni anno, verranno verificati i risultati organizzativi e individuali raggiunti e rilevati gli eventuali scostamenti.

A tal fine è previsto che l’Organismo possa chiedere al RPCT le informazioni e i documenti necessari per lo svolgimento del controllo, nonché, effettuare audizioni dei dipendenti, riferendo all’ANAC.

Occorre, in aggiunta ricordare che il RPCT deve segnalare all’OIV i casi di inadempimento o parziale degli obblighi in materia di pubblicazione, ai fini dell’attivazione delle altre forme di responsabilità.

Con riferimento all’istituto dell’accesso civico (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013) il legislatore ha previsto che il RPCT, in qualità di titolare del potere sostitutivo, ex art. 2, comma 9-bis, della legge 241/1990, in caso di ritardo o mancata risposta nei termini, provveda in via sostitutiva, attivando il procedimento disciplinare a carico del dipendente inadempiente e con obbligo di segnalare il fatto anche all’OIV che dovrà, necessariamente, tenerne conto nella proposta di valutazione dei soggetti inadempienti.

4. Altri compiti.

È opportuno segnalare, altresì, che con le recenti modifiche legislative, vengono rafforzate l’autonomia e l’indipendenza degli OIV: infatti, ai sensi dell’art. 14, comma 8, del d.lgs. n. 150/2009, gli OIV non potranno più essere nominati tra il personale interno dell’amministrazione.

Viene così eliminato il potenziale conflitto che deriva dall'identificazione in un unico soggetto della posizione di controllore e controllato, specialmente nelle ipotesi in cui lo stesso continui a svolgere compiti di amministrazione attiva.

Infine, si ricorda che l'OIV assume all'interno dell'amministrazione, oltre al ruolo di referente dell'ANAC, anche quello di referente per il Dipartimento della Funzione Pubblica in materia di performance: l'attività dell'OIV sarà sottoposta all'indirizzo ed alla verifica da parte del DFP, che dovrà promuovere una maggiore collaborazione e interscambio tra tutti gli Organismi indipendenti.

QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 05/12/2017

Dichiarazioni collaboratori e consulenti

Domanda

Per i collaboratori e consulenti (art. 15 d.lgs. 33/2013), nell'apposita sezione di Amministrazione trasparente, va pubblicata la dichiarazione sull'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi anche potenziale, prodotti dai collaboratori medesimi?

Risposta

a cura di Raffaella Sacchi

Per i soggetti incaricati in qualità di consulenti e collaboratori, va pubblicata (anche) una dichiarazione che attesti l'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale.

Ciò significa che l'incaricato deve presentare una dichiarazione in cui si attesti la non sussistenza di tale conflitto e che ci sia – all'interno dell'ente - un altro soggetto che ne attesti l'avvenuta verifica, con esito negativo.

Le informazioni di cui sopra devono essere pubblicate entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e devono essere mantenute per i tre anni successivi alla cessazione dello stesso.

La mancata pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento degli incarichi e dell'attestazione, comporta l'inefficacia dell'atto, non consentendo, quindi, né l'utilizzo della prestazione eventualmente resa, né la liquidazione del compenso pattuito. Nel caso in cui questo sia stato comunque corrisposto, si determina responsabilità in capo a chi l'ha disposto e l'irrogazione di una sanzione pari alla somma pagata.

Tutte le informazioni pubblicate in questa sotto sezione, devono essere aggiornate tempestivamente, compresi, ovviamente, i dati sullo stato di avanzamento degli eventuali pagamenti.

Quesito del 12/12/2017

Compilazione sezioni Amministrazione Trasparente non soggette ad obbligo

Domanda

Nella sezione Amministrazione trasparente del sito internet dell'ente, quando non ci si riconosce nella fattispecie a cui si riferisce un obbligo di pubblicazione, come ci si comporta? Si può lasciare la sotto sezione completamente vuota?

Risposta

a cura di Raffaella Sacchi

Il cosiddetto "Albero della Trasparenza" (approvato da ultimo dall'allegato 1 alla deliberazione ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016) si compone di sottosezioni di livello 1 e sotto sezioni di livello 2 che non possono essere modificate, integrate o rinominate, a proprio piacimento, dalle singole amministrazioni.

Ci sono situazioni, però, in cui l'ente non è tenuto ad adottare determinati atti o non si trova nella situazione particolare definita dalla normativa vigente, in materia di trasparenza (d.lgs. 33/2013 e successive modificazioni ed integrazioni).

In questi casi, è necessario che nella sotto sezione di riferimento venga inserita una dicitura – o caricato un documento – in cui sia esplicitata la ragione della mancata pubblicazione dei dati e delle informazioni richieste dalla normativa, per ciascuna sotto sezione di riferimento, con evidenza della data di aggiornamento.

Tutto ciò risulta indispensabile per evitare che l'ANAC, ma anche altri soggetti, rilevino l'omessa pubblicazione di dati, cosa che risulterà, invece, inevitabile nel caso in cui la sotto sezione rimanga vuota.

Ecco, di seguito, alcuni esempi che possono riguardare gli enti locali:

- ORGANIZZAZIONE > SANZIONI PER MANCATA COMUNICAZIONE DI DATI: ad oggi non è stata notificata all'Ente nessuna sanzione di questa tipologia;
- ORGANIZZAZIONE > RENDICONTI GRUPPI CONSILIARI / REGIONALI: la normativa non si applica nei confronti degli enti locali;
- CONSULENTI E COLLABORATORI > per l'anno 2017 l'Ente non ha conferito incarichi di consulenza o collaborazione.
- STRUTTURE SANITARIE PRIVATE ACCREDITATE: Disposizione applicabile ai soli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

AREA CONTRATTI E APPALTI

Il sistema dei contratti pubblici: regole, nozioni e procedure

Responsabile di area: Giuseppe Debenedetto

Approfondimento

CONSULTAZIONI PRELIMINARI DI MERCATO

La fase preliminare della consultazione del mercato come attività che precede l'indizione della gara. I compiti del responsabile unico del procedimento

di Stefano Usai

L'art. 66 (Consultazioni preliminari di mercato) del d.lgs. 50/2016 introduce una (potenziale) fase propedeutica all'avvio di ogni procedura di appalto.

Ai sensi della norma citata *"Prima dell'avvio di una procedura di appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono svolgere consultazioni di mercato per la preparazione dell'appalto e per lo svolgimento della relativa procedura e per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi"*.

Per le finalità appena sintetizzate - ai sensi del comma 2 della norma - *"le amministrazioni aggiudicatrici possono acquisire consulenze, relazioni o altra documentazione tecnica da parte di esperti, di partecipanti al mercato nel rispetto delle disposizioni stabilite nel presente codice, o da parte di autorità indipendenti. Tale documentazione può essere utilizzata nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto, a condizione che non abbia l'effetto di falsare la concorrenza e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza"*.

La norma, novità nell'ordinamento dei contratti - che quindi non ha omologo nel pregresso codice degli appalti e neppure nella legge delega 11/2016 - riprende, a ben valutarlo, la disposizione contenuta nell'art. 40 della direttiva comunitaria 24/2014.

In tema, nella relazione tecnica si legge che con la previsione in commento si prevede la *"possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici, prima dell'avvio di una procedura di appalto, di svolgere consultazioni di mercato per la preparazione dell'appalto e per lo svolgimento della relativa procedura e per informare gli operatori economici degli appalti da essi programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi. A tal fine è espressamente previsto che le amministrazioni aggiudicatrici possano acquisire consulenze, relazioni o altre documentazione tecnica da parte di esperti"*.

E' bene rammentare che la pregressa direttiva 18/2004 (recepita con il d.lgs. 163/2006) introduceva nell'ordinamento, con il *considerando 8* - non recepito comunque nel pregresso codice -, la possibilità di instaurare *ante* procedura di aggiudicazione un dialogo tecnico con gli operatori economici al fine di sollecitare e/o accettare consulenze.

In particolare, il *considerando* prevedeva che *"prima dell'avvio di una procedura di aggiudicazione di un appalto, le amministrazioni aggiudicatrici possono, avvalendosi di un "dialogo tecnico", sollecitare o accettare consulenze che possono essere utilizzate nella preparazione del capitolato d'oneri a condizione che tali consulenze non abbiano l'effetto di ostacolare la concorrenza"*.

La nuova prescrizione, pertanto, sembra rappresentare una sorta di evoluzione del pregresso dialogo tecnico.

1. La consultazione.

Secondo il primo comma dell'art. 66, pertanto, prima dell'avvio di una procedura di appalto, il responsabile unico del procedimento dovrebbe (o potrebbe) svolgere delle attività di consultazione di mercato con una precisa finalità/obiettivo ovvero quella/o della preparazione dell'appalto.

La previsione, in realtà, prevede anche che i contributi "esterni" possano essere utilizzati finanche *"per lo svolgimento della relativa procedura"* nonché *"per informare gli operatori economici degli appalti da essi programmati e dei requisiti relativi a questi ultimi"*.

Alla luce di ciò, pertanto, la consultazione sembra situarsi in un momento abbastanza definito ovvero tra la programmazione (tanto di lavori quanto per l'acquisizione di beni e servizi) ed il primo atto che avvia il procedimento d'appalto pertanto, il legislatore sembrerebbe riferirsi al momento prima della definizione del contenuto della determinazione a contrattare.

Contenuto, come noto, che deve prevedere non solo il tipo di procedimento per il quale si opta ma anche la sottolineatura sulle clausole essenziali (si pensi al criterio di aggiudicazione).

Non si deve sottovalutare, inoltre, che la determinazione in argomento approva i vari atti della legge di gara, pertanto appare credibile che il contributo "esterno" possa avere un ampio spettro di informazioni/collaborazioni alla redazione dei contenuti di vari atti.

Il legislatore italiano, quindi, chiarisce che la consultazione può avere 4 obiettivi, in particolare:

- la preparazione dell'appalto;
- lo svolgimento della relativa procedura;
- l'informazione agli operatori sull'attività contrattuale;
- la definizione dei requisiti necessari per gli appalti programmati.

La direttiva comunitaria, di questi aspetti/obiettivi ne condivide solo 3 non prevedendo espressamente il contributo per "lo svolgimento della procedura".

Quanto sia delicata la fase in argomento – soprattutto per il presidio di un contributo tecnico/finanziario/amministrativo rilevante per l'appalto - emerge proprio in relazione alle finalità. Soprattutto relativamente alla preparazione dell'appalto e sullo svolgimento della relativa procedura.

La norma non chiarisce chi deve avviare tale attività ed in relazione a quali ambiti possa essere "legittimo" tale approccio consulenziale. Né d'altra parte indica modalità concrete sul come tale contributo possa essere richiesto.

Sotto il profilo operativo si può ritenere che la richiesta di contributi ed il successivo presidio non possa che essere ricondotto all'attività del RUP.

Il sistema pratico/operativo utilizzabile (ed immediato) non può che prevedere la redazione di uno specifico avviso pubblico da inserire nell'albo on line e sulla sezione trasparenza e - in coerenza con un criterio di proporzionalità - anche pubblicizzato su quotidiani in cui si specificano le tipologie dei contributi richiesti e quindi, l'appalto e/o gli appalti interessati, le esigenze specifiche, la tempistica, il tipo di contributo ammissibile e - come si vedrà d'appresso - le possibili incompatibilità determinate dalla partecipazione alla consultazione.

2. Il potenziale condizionamento del procedimento di gara e le cautele.

Il soggetto che partecipa - se ha i connotati per poter competere - come è facile immaginare, si inserisce in una fase di dialogo contrattuale che potenzialmente può condizionare il procedimento e/o gli atti di gara pertanto, evidentemente, deve essere chiaramente informato fin dall'inizio che dalla consultazione non potrà certo acquisire rendite e/o posizioni

privilegiate. Anzi, e ciò rappresenta un sicuro aggravio e deterrente alla partecipazione alla consultazione, dovrà dimostrare l'insussistenza di ogni incompatibilità a pena di esclusione dalla competizione (ai sensi dell'art. 80 del codice degli appalti). L'avviso pubblico predisposto dal RUP - con approvazione da parte del dirigente/responsabile del servizio con specifica determinazione - dovrà curare tutte queste condizioni e tempistica della partecipazione e la "resa" dei contributi e, soprattutto, la gratuità. All'interno della stazione appaltante, potrebbe essere studiato e predisposto uno specifico avviso-tipo da utilizzare a seconda delle specifiche dell'appalto e/o anche di tipo generale da pubblicare ad inizio anno. L'avviso dovrà altresì puntualizzare gli aspetti relativi alla incompatibilità eventuale e, soprattutto, che da tale fase non potrà in alcun modo scaturire nessuna "rendita" di posizione o vantaggio per l'appaltatore (o interessato).

3. La tipologia del contributo.

Con il comma 2 il legislatore si dilunga sulla tipologia dei contributi - in particolare sulla tipologia - che l'amministrazione aggiudicatrice può reperire e che il cui utilizzo, il responsabile unico del procedimento deve presidiare. In particolare, il comma puntualizza che per le finalità appena sintetizzate le amministrazioni aggiudicatrici possono acquisire:

- a) consulenze,
- b) relazioni
- c) altra documentazione tecnica da parte di esperti,
- d) documentazione tecnica da parte di partecipanti al mercato nel rispetto delle disposizioni stabilite nel presente codice,
- e) documentazione tecnica da parte di autorità indipendenti

La norma del codice dei contratti, pertanto, è ben più ampia della norma comunitaria che si riferisce solo alla "consulenza". I riferimenti dettagliati contenuti nella norma del codice, evidentemente, impongono al RUP l'esigenza di specificare nell'avviso pubblico che tipo di "contributo" intenda acquisire la stazione appaltante.

Si tratta, in sostanza, di concretizzare gli astratti riferimenti stabiliti dal legislatore anche considerando che la norma è innovativa e, pertanto, si impone l'esigenza di strutturare (chiarire preventivamente come deve essere sviluppato e svolto) il nuovo approccio del RUP in questa fase propedeutica della gara.

Se una consulenza dovrà poi essere riscontrata/verbalizzata in modo da renderla anche accessibile - considerato che si tratta di contributo esterno che potrebbe condizionare la procedura di gara ed il suo epilogo - più chiaro sembra il riferimento ad una relazione. Il contributo esterno declinato in una relazione dovrebbe essere ricevuto al protocollo dell'ente e/o se ricevuto dal RUP direttamente, dovrebbe avere carattere di ufficialità passando, in ogni caso, attraverso il servizio del protocollo.

Non sembra che in questa fase ci possa essere spazio per l'anonimato dei contributi trasmessi alla stazione appaltante considerato il pericolo di condizionamento nella preparazione e svolgimento della gara.

Appare più complicata la distinzione della tipologia di documentazione che potrebbe provenire da esperti, da parte di "partecipanti al mercato" (quindi appaltatori) o da parte di autorità indipendenti.

Non si può non evidenziare, dal punto di vista pratico/operativo, che la produzione di atti (oltre che della consulenza pura) costituisce il passaggio di conoscenze che hanno anche un sicuro valore economico. Ed è chiaro che la norma non chiarisce quale possa essere il vantaggio - se non simbolico - del soggetto che decide spontaneamente di contribuire.

"Tale documentazione", prosegue il comma in commento, "può essere utilizzata nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto, a condizione che non abbia l'effetto di falsare la concorrenza non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza".

L'inciso ultimo risulta abbastanza delicato, non tanto in relazione alla possibilità di utilizzare la documentazione **per la pianificazione**, laddove venga intesa come strumento utile per predisporre gli atti tecnici di gara e/o strutturare il procedimento vero e proprio ma, inquieta, il riferimento successivo alla possibilità di utilizzare la documentazione *“nello svolgimento”* del procedimento andrebbe meglio esplicitato.

4. L'esigenza di conciliare il contributo esterno con l'imparzialità della gara.

L'utilizzo di documentazione proveniente dall'esterno e da soggetti direttamente interessati al “futuro” appalto deve essere conciliato con le esigenze che il procedimento di gara sia asettico ed imparziale.

Sulle delicate implicanze dispone il successivo art. 67 (Partecipazione precedente di candidati o offerenti) che detta ulteriori indicazioni in relazione alle cautele da adottare nel caso di partecipazione alla gara di operatori che abbiano partecipato alla fase propedeutica della consultazione.

Si legge nella relazione tecnica, relativamente all'art. 67 del nuovo codice – che chiaramente non ha alcun omologo nel d.lgs. 163/2006 - che la disposizione recepisce l'art. 41 della direttiva 2014/24/UE, in materia di partecipazione precedente di candidati o offerenti.

La previsione, in coerenza con l'articolo precedente, stabilisce pertanto delle misure volte a garantire che la concorrenza non sia falsata dalla partecipazione del candidato o dell'offerente che abbia fornito la documentazione riguardante le consultazioni preliminari di mercato o abbia altrimenti partecipato alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto, e disponendo, come minima misura adeguata, la comunicazione agli altri candidati e offerenti di informazioni pertinenti scambiate nel quadro della partecipazione del candidato o dell'offerente stesso alla preparazione della procedura o ottenute a seguito di tale partecipazione.

Nel caso in cui non sia in alcun modo possibile assicurare il rispetto del principio della parità di trattamento, si legge ancora nella relazione, la norma prevede che il candidato o l'offerente interessato sia escluso dalla procedura, garantendo loro, però, la possibilità di provare che la loro partecipazione alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto non costituisce causa di alterazione della concorrenza.

In realtà, a ben vedere, il codice sembra sconfessare quanto indicato nella relazione tecnica considerato che le misure di cautela non sono state previste. Infatti, il Consiglio di Stato, in sede di parere sullo schema di codice ha rilevato – restando però inascoltato – che il comma 1 dell'art. 67 in realtà *“non indica quali possano essere le “misure adeguate” per garantire che la concorrenza non sia falsata”*.

Queste indicazioni, secondo il Consiglio di Stato, risultano necessarie *“anche per prevenire l'altrimenti inevitabile contenzioso”* e pertanto si impone che *“siano espressamente determinate dalla normativa primaria, ovvero con un successivo regolamento”*.

Anche in questo caso la norma appare diversa rispetto all'omologa della direttiva comunitaria. La differenza riguarda la diversa tipologia di documentazione che nella direttiva viene identificata come consulenza (richiamata non a titolo esemplificativo). Sembra sostanzialmente identico, invece, il riferimento alle misure (minime) per assicurare l'imparzialità del procedimento.

5. Le cautele.

Ai sensi del primo comma dell'art. 67, primo periodo, "qualora un candidato o un offerente o un'impresa collegata a un candidato o a un offerente abbia fornito la documentazione di cui all'articolo 66 comma 2, o abbia altrimenti partecipato alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto, l'amministrazione aggiudicatrice adotta misure adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla partecipazione del candidato o dell'offerente stesso".

La previsione, evidentemente, introduce una procedimentalizzazione dei compiti istruttori del RUP il cui compito essenziale – in questa fase – è quella di assicurare trasparenza e visibilità per evitare commistioni e/o condizionamenti dalla circostanza che l'appaltatore e similari ha partecipato alla consultazione e/o alla fase di preparazione alla procedura di aggiudicazione e la fase successiva della partecipazione vera e propria alla gara.

Il comma prevede sostanzialmente due ipotesi:

- a) un collegamento tra partecipazione alla gara (sia avviata con bando sia avviata con gli inviti) e l'aver prodotto "consulenze, relazioni o altra documentazione tecnica".
- b) un collegamento tra la partecipazione alla gara e l'aver partecipato – a prescindere dalle modalità concrete – "alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto".

In questo caso il RUP deve proporre/suggerire al proprio dirigente/responsabile del servizio (fatto salvo il caso di coincidenza di ruoli) delle misure "adeguate per garantire che la concorrenza non sia falsata dalla partecipazione del candidato o dell'offerente stesso".

Il compito del RUP si sostanzia quindi nella esigenza di individuare e fissare delle misure adeguate in grado di assicurare gli operatori economici che intendono partecipare alla gara d'appalto che dalle consultazioni non si sono generate (né si genereranno) posizioni di rendita e/o situazioni in grado di incrinare la regolarità della procedura.

Secondo il legislatore una misura adeguata si risolve nella comunicazione da parte del RUP delle informazioni pertinenti, e/o la fissazione di termini adeguati per la presentazione delle offerte, alla platea di partecipanti o di soggetti eventualmente invitati al procedimento.

In particolare, il secondo comma dell'art. 67 puntualizza che "la comunicazione agli altri candidati e offerenti di informazioni pertinenti scambiate nel quadro della partecipazione del candidato o dell'offerente alla preparazione della procedura o ottenute a seguito di tale partecipazione, nonché la fissazione di termini adeguati per la ricezione delle offerte costituisce minima misura adeguata".

Ora, rimettere al RUP la scelta delle informazioni "pertinenti" da comunicare scaturite dagli incontri e/o dall'ausilio alla preparazione della procedura, appare una misura abbastanza *blanda* e sembrano maggiori i rischi di un possibile conflitto e/o contenzioso.

Ciò rimane vero anche rammentando che nell'art. 80 del codice è previsto un nuovo obbligo dell'operatore che partecipa alla competizione ai sensi del comma 5, lett. d).

A mente del comma appena citato, il legislatore ha puntualizzato che la stazione appaltante può escludere l'operatore economico o il subappaltatore (ai sensi del comma 6 dell'art. 105) nel caso in cui "la partecipazione dell'operatore economico **determini una situazione di conflitto di interesse ai sensi dell'articolo 42, comma 2, non diversamente risolvibile**".

Il secondo comma dell'art. 42 - anche questa rappresenta una novità per il codice degli appalti mentre non lo è per la direttiva 24/2014 ed in particolare per l'art. 24 - fornisce una configurazione giuridica del conflitto di interesse che è rinvenibile "quando" il "prestatore di servizi che, anche per conto della stazione appaltante, interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni o può influenzarne, in qualsiasi modo, il risultato, ha, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di appalto o di concessione".

Il pericolo di conflitto è tutt'altro che teorico. Non solo, pare inoltre foriera di equivoci e di contenzioni smisurati. Una fase di consultazione fornita da soggetti che poi prendono parte alla gara crea delle difficoltà notevoli per far "passare" agli altri appaltatori che in ogni caso si sta avviando una procedura imparziale. Soprattutto, innanzi ad una richiesta di chiarimenti e/o di accesso agli atti, l'interesse di ogni appaltatore si sposta verso l'esigenza di cercare di dimostrare le lacune e/o parzialità del RUP

Non a caso il secondo comma dell'art. 67 precisa che *"qualora non sia in alcun modo possibile garantire il rispetto del principio della parità di trattamento, il candidato o l'offerente interessato è escluso dalla procedura"*.

La valenza "dissuasiva" a partecipare alle consultazioni è evidente. Non si può non rilevare che la partecipazione ad un "avviso" di consultazione non avviene con garanzie specifiche per l'appaltatore nel senso che se questo decidesse di aderire alla richiesta della stazione appaltante non può avere a priori la certezza di poter validamente competere. Anzi è presente il rischio che addirittura possa essere escluso da un appalto su cui avrebbe avuto discrete possibilità di risulta aggiudicatario. Questo, anche se il periodo successivo del secondo comma in commento precisa che *"in ogni caso, prima di provvedere alla [...] esclusione, la amministrazione aggiudicatrice invita i candidati e gli offerenti, entro un termine comunque non superiore a dieci giorni, a provare che la loro partecipazione alla preparazione della procedura di aggiudicazione dell'appalto non costituisce causa di alterazione della concorrenza"*.

Il legislatore, pertanto, ha voluto un minimo di procedimento per giungere all'esclusione - anche al fine di evitare penalizzazioni per l'appaltatore che volesse contribuire in termini di conoscenza ed informazioni tecniche sull'appalto - prevedendo che la stazione appaltante faccia precedere il provvedimento da un contraddittorio con il diretto interessato.

6. Il provvedimento di esclusione.

Nel predisporre il provvedimento di esclusione, il RUP - considerato, alla luce degli schemi di bandi tipo dell'ANAC (nn. 1 e 2) che tale potere sembra competere a questo soggetto piuttosto che al dirigente/responsabile del servizio - dovrà chiaramente indicare le ragioni. Le ragioni giuridiche non potranno certo fondarsi sulla mera partecipazione all'attività di consultazione.

Il RUP, quindi, sarà costretto ad indicare chiaramente il dettaglio che ha determinato l'esclusione.

Il meccanismo di tutela dell'operatore economico - la possibilità di dimostrare la non incompatibilità - trova pertanto il modello pratico nel preavviso di rigetto perché in questo sostanzialmente consiste. Infatti, l'operatore economico presenta la sua domanda e l'aspettativa è quella di concorrere. La partecipazione ad una attività consultiva - con contributi utilizzati e determinanti per l'appalto - secondo il RUP potrebbe creare una posizione di rendita per l'appaltatore che però non può essere escluso automaticamente ma deve essere chiamato a fornire le prove che la sua posizione è imparziale ed asettica.

Se il RUP valuta che il candidato debba comunque essere escluso si deve legittimamente ritenere che il provvedimento di esclusione deve citare le ragioni opposte dall'interessato e le ulteriori argomentazioni ribadite dall'amministrazione.

7. Cautele e relazione "consuntiva" dell'appalto.

Ai sensi del terzo comma dell'art. 67, le *"misure adottate dall'amministrazione aggiudicatrice sono indicate nella relazione unica prevista dall' articolo 99 del presente codice"*.

L'art. 99 - in attuazione dell'art. 84 della Direttiva n. 24/2014/UE - interviene prevedendo un onere nuovo a carico delle stazioni appaltanti al fine di garantire la massima trasparenza delle procedure. Si dispone, in particolare, l'obbligo per la

stazione appaltante, per ogni appalto o ogni accordo quadro di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, e ogniqualvolta sia istituito un sistema dinamico di acquisizione, di redigere una dettagliata relazione con un contenuto minimo indicato nella stessa disposizione.

In questo caso, le norme - del codice dei contratti e della direttiva - sono molto simili anche se nella direttiva la formulazione appare più lineare. In particolare, e si nota dalle norme a confronto sotto riportate, il riferimento comunitario, circa la necessità di “documentare” le misure adottate per salvaguardare la concorrenza sembra quasi alludere alla necessità di produrre atti e/o documenti che possano dimostrare che certi principi di oggettività/imparzialità sono stati rispettati. Nel codice si chiede una mera indicazione nella relazione.

QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 29/11/2017

Approvazione piano triennale OO.PP.

Domanda

Il quindici ottobre è scaduto il termine per la presentazione del programma triennale delle opere pubbliche; cosa devo fare?

Risposta

a cura di Fedele Mora

La normativa in vigore prescrive che entro il 15 di ottobre devono essere adottati il programma triennale dei lavori pubblici e biennale per i servizi e le forniture (art. 21 d.lgs. 50/2016). È opportuno per l'ente adottarli entrambi così da pianificare gli appalti anche per servizi e forniture in particolare per quelli ripetuti (es. manutenzioni) il cui calcolo delle soglie di gara è soggetto a cumulo biennale (art. 35).

In particolare, per i lavori, si tratta di adottare con delibera di giunta il programma di ciò che si intende realizzare nel triennio successivo unicamente per le opere con importo complessivo superiore ai centomila euro.

Per l'elenco annuale, che ha valore di esecutività (pertanto deve essere finanziariamente individuato nel DUP), si deve predisporre uno studio di fattibilità (ex progetto preliminare) in cui si illustrano brevemente i contenuti tecnici del progetto, gli importi, i vincoli da rimuovere ed ogni elemento utile a dimostrare la realizzabilità dell'opera. L'approvazione dello studio di fattibilità è l'unico atto di indirizzo di competenza dell'amministrazione, il resto (definitivo, esecutivo, appalto) è di competenza dei funzionari, ivi comprese le adozioni degli impegni spesa.

È necessario, prima dell'approvazione inserire l'opera nella banca dati "cupweb.tesoro.it" attribuendo un CUP (codice univoco di progetto) nonché compilare le schede dell'osservatorio regionale dei lavori pubblici e successivamente pubblicarvi gli estremi dell'atto di adozione. Per i comuni non è più possibile procedere ad effettuare direttamente appalti di lavori superiori a centocinquantamila euro (art. 37). Il sito dell'osservatorio regionale ha inibito le funzioni rendendo improcedibile il percorso di pubblicazione e quindi nullo il procedimento stesso. I comuni devono comunque procedere all'adozione del programma inserendo tali opere, previa attribuzione del CUP e approvazione dello studio di fattibilità. Il RUP deciderà, in funzione delle convenzioni attivate dal suo ente, a quale stazione appaltante affidare la procedura d'appalto, la quale provvederà agli adempimenti: CUP*, osservatorio, CIG e MEF. Ad oggi sono effettive le province, le convenzioni di funzioni, le unioni di comuni, le CUC (centrali uniche di committenza), in fase di qualificazione (art. 38). CUP*: è opportuno per completezza di procedimento che il comune attribuisca un CUP. La stazione appaltante ne attribuirà un secondo sostitutivo anche di più CUP (gare aggregate), che porterà alla soppressione dei precedenti. La doppia attribuzione è logica conseguenza del fatto che il comune non può sapere quali saranno le potenziali, quanto auspiccate dal legislatore, gare aggregate svolte dalle stazioni appaltanti qualificate (art. 38).

Se l'opera superasse il milione è necessario che lo studio di fattibilità tecnica ed economica sia approvato precedentemente in separata sede. Se l'opera è investimento (Titolo II del bilancio) inferiore ai centomila euro, sarà inserita in bilancio ed oggetto di approvazione, sempre per il solo livello dello studio di fattibilità della giunta comunale.

Non vi sono sanzioni per il mancato adempimento temporale ma richiede una pubblicazione di 60 giorni, quindi al ritardo nell'adozione consegue un ritardo nell'approvazione del bilancio dell'ente con le ripercussioni organizzative conseguenti. I mancati adempimenti (osservatorio, CUP) sono oggetto di sanzione a carico dei RUP da parte dell'ANAC.

Quesito del 06/12/2017

Acquisizione CIG in caso di rinnovo e proroga tecnica

Domanda

Il comune deve appaltare un servizio biennale del valore di € 30.000,00, al netto dell'IVA, con opzione di rinnovo per altri due anni per ulteriori € 30.000,00 e con proroga c.d. tecnica.

Nella richiesta del CIG come deve essere considerato l'eventuale rinnovo, nonché la proroga tecnica prevista negli atti di gara ai sensi dell'art. 106, comma 11, del codice?

Risposta

a cura di Enza Paglia

Il codice CIG (codice identificativo gara), quale strumento che consente di assolvere agli obblighi di comunicazione all'Osservatorio, di contribuzione e di tracciabilità dei flussi finanziari, deve essere acquisito dal responsabile del procedimento, e riportato a seconda della tipologia delle procedure, nel bando o avviso di gara, nella lettera d'invito e negli acquisti privi di tali modalità nel contratto.

L'esatta quantificazione del valore di un affidamento incide sulle diverse modalità di acquisizione del CIG che, per importi pari o superiori a 40.000,00 euro, avviene attraverso il sistema c.d. SIMOG, a cui si ricollegano gli adempimenti di cui sopra, ovvero nella forma dello Smart CIG per gli affidamenti al di sotto di tale soglia, con funzioni prevalentemente di monitoraggio.

Ai sensi dell'art. 35 del d.lgs. 50/2016, *"il calcolo del valore stimato di un appalto pubblico di lavori, servizi e forniture, è basato sull'importo totale pagabile, al netto dell'IVA, ivi compresa qualsiasi forma di opzione o rinnovo"*.

Pertanto, con riferimento alla procedura di gara che l'amministrazione deve appaltare, nell'acquisizione del CIG, da effettuarsi tramite il sistema SIMOG, il RUP dovrà riportare nei passaggi relativi alla registrazione:

- Importo a base d'asta: **€ 60.000,00;**
- L'appalto prevede ripetizioni : **SI.**

In sede di rinnovo, trattandosi di una nuova manifestazione di volontà delle parti contraenti, la stazione appaltante dovrà acquisire un nuovo CIG, sempre tramite il sistema SIMOG (ma non pagare un nuovo contributo), specificando:

- Importo a base d'asta: **€ 30.000,00;**
- Ripetizione di precedente contratto: **SI;**
- CIG contratto originario: **(riportare il codice CIG del contratto originario).**

La modifica della durata contrattuale in corso di esecuzione, prevista negli atti di gara, per il tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione del nuovo contraente, ai sensi dell'art. 106, comma 11, del Codice (c.d.

proroga tecnica), non deve essere computata nel valore stimato originario dell'appalto. Solo qualora la modifica comporti un aumento del 20% del valore contrattuale, la stazione appaltante dovrà acquisire un nuovo CIG, con procedura semplificata (Smart CIG) od ordinaria, in base al valore della modifica, indicando nella tendina "*procedura di scelta del contraente*": **affidamento diretto per variante superiore al 20% dell'importo contrattuale.**

Al contrario, è necessario considerare nel valore complessivo dell'appalto l'eventuale proroga, quale opzione inserita nel capitolato e finalizzata alla prosecuzione del rapporto contrattuale per un tempo prestabilito (esercitabile esclusivamente dalla pubblica amministrazione, con obbligo dell'operatore di assoggettarvisi).

Ad esempio, nel caso di un appalto avente durata certa biennale del valore di 30.000,00 euro, con eventuale opzione di proroga annuale per un importo di 15.000,00 euro, in sede di registrazione del CIG, tramite il sistema SIMOG, il RUP dovrà riportare nei passaggi relativi all'acquisizione del CIG:

- Importo a base d'asta: € 45.000;
- L'appalto prevede ripetizioni : NO.



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

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

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

PERSONALMEnte – PAGHE INTERNE

Servizio di assistenza e supporto – tutoring

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

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

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

Service PAGHE ESTERNALIZZATE

Servizio completo

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

Publika Servizi offre:

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

Scontistica sui corsi di formazione

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

Coordinatore del Progetto: Dott. Gianluca Bertagna

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

Modulo richiesta informazioni

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

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

Modulo richiesta informazioni PD 2017-00

AREA PERSONALE

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

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

Approfondimento

IL VOLONTARIATO PRESSO GLI ENTI LOCALI

di Silvia Salvai

La recente deliberazione n. 26 della sezione autonomie della Corte dei Conti riporta alla ribalta un tema di grande interesse per le amministrazioni locali, relativo alle condizioni ed ai limiti dell'apporto del volontariato al conseguimento delle finalità di interesse pubblico che rientrano nella vastissima area di competenze dell'ente locale.

L'importanza dell'apporto del volontariato al soddisfacimento degli interessi della collettività affonda le sue radici nella notte dei tempi: il moderno stato sociale, comprensivo dell'assistenza sanitaria, è sorto raccogliendo il testimone di esperienze di solidarietà ed assistenza nate nel mondo del volontariato, religioso e non solo, che sono state progressivamente inglobate nelle competenze pubbliche in virtù della loro importanza per il benessere della popolazione.

1. La normativa.

Sul piano normativo, almeno per quanto riguarda gli enti locali, la rilevanza del tema è stata evidenziata da uno dei primi articoli della legge di riforma delle autonomie locali, la l. 142/1990, che all'art. 6 stabiliva, utilizzando l'indicativo presente, che i comuni *"valorizzano le libere forme associative e promuovono organismi di partecipazione popolare all'amministrazione locale, anche su base di quartiere o di frazione"*, e demandava allo statuto comunale la disciplina dei rapporti tra l'ente locale e le forme associative tra cittadini. La disposizione è stata riprodotta, con qualche arricchimento, nell'art. 8 del testo unico degli enti locali e nell'art. 5 della coeva legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (l. 328/2000) ed il principio è stato successivamente costituzionalizzato, con la riforma del titolo V del 2001, nella nuova formulazione dell'art. 118 della Carta fondamentale, che all'ultimo comma codifica il principio di sussidiarietà orizzontale, assegnando alle Regioni ed agli enti locali il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, *singoli o associati*, per lo svolgimento di attività di interesse generale.

La rilevanza del ruolo del volontariato per il raggiungimento di finalità di interesse pubblico, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale, è cresciuta nel tempo, sia grazie al proliferare di significative esperienze strutturate in forme associative, sia in relazione all'allargamento delle attese di servizi da parte dei cittadini nei confronti dello stato sociale complessivamente inteso ed al contestuale e progressivo restringimento delle risorse pubbliche disponibili per rendere i servizi medesimi: elementi, tutti, che hanno favorito la crescita di tante forme di partenariato, soprattutto a livello locale, tra

istituzioni pubbliche ed enti ed associazioni del terzo settore, per garantire servizi, in particolare nell'ambito sociale e culturale, che diversamente non avrebbero avuto copertura.

2. Le problematiche.

L'apporto collaborativo di cittadini singoli ed associati al benessere comune è certamente una ricchezza collettiva da non disperdere, ed anzi da incentivare e favorire, sia per l'intrinseco valore civico ed educativo, sia per la possibilità di allargare, attraverso questo strumento, la gamma di servizi altrimenti sempre più limitati a causa della riduzione di risorse disponibili. L'entusiasmo, tuttavia, non deve far perdere di vista alcuni aspetti fondamentali, con cui l'apporto del volontariato necessariamente deve confrontarsi:

- la presenza di "volontari" nei luoghi di lavoro nel privato si configura come "lavoro nero", ed è vietato dalla legge; non c'è ragione di ritenere che ciò non valga anche per i luoghi di lavoro pubblici, anche se l'eventualità di controlli in questo senso da parte di ispettorato del lavoro e guardia di finanza è remota;
- l'inserimento in un ambiente di lavoro di persone estranee alla realtà produttiva deve sempre essere legittimato da un titolo. Un contratto a tempo determinato, una collaborazione, una convenzione con altro ente, uno stage, un tirocinio di formazione ed orientamento, una borsa lavoro, eccetera: sono tante le modalità possibili, ma una causa che giustifichi la presenza di un soggetto in un luogo di lavoro ci deve essere, sia ai fini delle responsabilità sulla sicurezza, sia per evitare rivendicazioni sulla sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato o di servizio, con pretese retributive o di remunerazione che darebbero origine a responsabilità erariale;
- l'utilizzo più o meno esteso di collaborazioni con associazioni di volontari non deve diventare occasione di concorrenza sleale con chi svolge attività professionale in settori analoghi a quelli coperti con l'attività gratuita. La linea di confine è mobile ed estremamente labile, ed è molto elevato il rischio che la rinuncia all'apporto di lavoro professionale, dipendente o in appalto, a favore di forme diverse di collaborazione, determini una significativa contrazione degli spazi di lavoro per chi svolge attività professionale, paga le tasse, è in regola con gli obblighi previdenziali ed assicurativi.

Occorre pertanto ragionare sul fenomeno con grande equilibrio, evitando di stroncare sul nascere le esperienze di cittadinanza attiva, e nel contempo cercando di collocare queste esperienze in un quadro che non sia sostitutivo dell'apporto di lavoro professionale: il bilanciamento è naturalmente difficile, e va cercato ogni volta valutando caso per caso.

2.1. La legislazione alla base della recente deliberazione n. 26 della sezione autonomie della Corte dei Conti.

Alla luce delle premesse sopra indicate, il parere della sezione autonomie, che conclude per la possibilità per gli enti locali di stipulare *"con oneri a loro carico, contratti di assicurazione per infortunio, malattia e responsabilità civile verso terzi a favore di singoli volontari coinvolti in attività di utilità sociale, legittimando in tal modo l'utilizzo di lavoro volontario a favore dell'ente non mediato attraverso convenzioni con le associazioni"*, non sembra del tutto convincente sotto diversi aspetti.

La sezione autonomie della Corte dei Conti giunge a tale conclusione partendo da un quesito sottoposto da un comune alla sezione regionale friulana circa l'ammissibilità della stipula, da parte dell'ente locale, di polizze assicurative contro infortuni e malattie e per la responsabilità civile verso terzi, per personale volontario che presti servizio a titolo individuale a favore dell'ente in diversi ambiti di attività, disciplinate da apposito regolamento. La domanda, che riguarda un aspetto di dettaglio del complesso argomento, fornisce alla corte l'occasione per una disamina generale del fenomeno dell'utilizzo dei volontari

da parte degli enti locali, che ha come punto di partenza, ai sensi dell'art. 6 della legge quadro sul volontariato del 1991, l'approdo consolidato secondo il quale le pubbliche amministrazioni potevano avvalersi della collaborazione di volontari solo attraverso la stipula di convenzioni con le associazioni.

La sezione autonomie osserva che dal 1991 ad oggi l'ordinamento si è evoluto in percorsi più permissivi, ed ammette oggi la possibilità per le pubbliche amministrazioni di avvalersi dell'apporto dei volontari *anche* in forma singola, prescindendo dalla mediazione delle associazioni di appartenenza.

Sintomatici di questa tendenza all'apertura sarebbero, secondo la corte, il principio di sussidiarietà codificato nell'art. 118 della costituzione, e specifiche norme di legge ordinaria che avrebbero recepito tale principio; tra queste, la *"speciale disciplina sul volontariato prevista dall'art. 1, commi da 312 a 316, della legge 28 dicembre 2015, n. 208"* che riguarda *"la copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni in favore di soggetti beneficiari di ammortizzatori sociali e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di Comuni o di altri enti locali, nonché di detenuti impegnati in attività volontarie e gratuite e di stranieri richiedenti asilo in possesso del relativo permesso di soggiorno"*; l'art. 190 del Codice dei contratti pubblici, il quale consente agli enti territoriali di realizzare contratti di partenariato sociale *"sulla base di progetti presentati da cittadini singoli o associati"*, ed ancora l'art. 3, comma 5, del d.lgs. 267/2000 (TUEL), che considera con il medesimo rilievo sia l'iniziativa autonoma dei cittadini singoli sia quella espressa dalle organizzazioni di carattere sociale ai fini dell'esercizio delle funzioni degli enti locali.

In tale solco estensivo, infine e soprattutto, l'art. 17 del decreto legislativo 117 del 2017 (*"Codice del terzo settore"*), che fornisce per la prima volta una definizione normativa precisa di *"volontario"*, qualificandolo come *"colui che per sua libera scelta, svolge attività in favore della comunità e del bene comune, anche per il tramite di un ente del Terzo settore, mettendo a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere risposte ai bisogni delle persone e delle comunità beneficiarie della sua azione, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti, ed esclusivamente per fini di solidarietà"*.

La chiave di volta verso l'ammissibilità di collaborazioni volontarie in forma singola sarebbe rappresentata, secondo la corte, da quell'*"anche per il tramite di un ente del terzo settore"* contenuta nell'art. 17 del Codice, che sottintenderebbe, a contrario, che l'intermediazione dell'associazione, nei rapporti con l'ente pubblico possa legittimamente non essere presente.

Tale lettura è certamente indiscutibile nella sua portata definitoria – il volontario può essere tale anche se non fa parte di una associazione - ma non risolve nulla sul piano dei rapporti tra volontariato ed enti locali.

Questo tema è infatti esplicitamente disciplinato dal titolo settimo del Codice del terzo settore, che contiene gli articoli 55 e 56 ed ha quale epigrafe *"rapporti con gli enti pubblici"*: ed è altrettanto indiscutibile che tali norme, regolamentando i rapporti tra pubblica amministrazione e volontariato, fanno sempre riferimento alle forme associative, e mai contemplan la possibilità di rapporti tra enti pubblici e volontari singoli.

Così è l'art. 55, che prevedendo la collaborazione tra pubblica amministrazione e mondo del volontariato non solo nella fase esecutiva ma anche in quella di programmazione e progettazione dei servizi, si riferisce esplicitamente al *"coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore"*.

E così è, parimenti, l'art. 56 che disciplina, con una norma nella sostanza sovrapponibile all'art. 6 della legge 266 del 1991, la possibilità per le pubbliche amministrazioni di *"sottoscrivere con le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, [...] convenzioni finalizzate allo svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale, se più favorevoli rispetto al ricorso al mercato"*.

2.2. Le caratteristiche che deve avere l'attività di volontariato per essere considerata tale.

Sembrerebbe pertanto pacifico, da una lettura complessiva del decreto legislativo 117/2017, che l'apporto del volontariato al conseguimento delle finalità di interesse pubblico di competenza degli enti locali passi ancora oggi necessariamente attraverso rapporti convenzionali tra amministrazione ed associazioni.

L'interpretazione evolutiva fornita dalla sezione autonomie, finalizzata a valorizzare principi presenti nel nostro ordinamento, e ad esaltare la cittadinanza attiva anche di singoli soggetti non inseriti in organizzazioni, è certamente da apprezzare, ma è da considerare con estrema cautela: non è infatti escluso che il legislatore non l'abbia espressamente contemplata, nel titolo del "Codice del terzo settore" espressamente dedicato ai rapporti tra volontariato e pubblica amministrazione, per evitare di legittimare forme surrettizie di lavoro precario ed irregolare, a copertura di carenze di organico o di risorse per la gestione dei servizi con personale proprio o mediante esternalizzazioni.

In ogni caso, a garanzia dell'esigenza di evitare i suddetti effetti distortivi, che certamente la sezione autonomie ha ben presenti, il parere dei giudici contabili precisa con dovizia di particolari le condizioni ed i limiti per l'utilizzo legittimo di volontari singolarmente intesi.

A tale fine, la corte precisa:

- - che l'attività del volontario deve essere frutto di una scelta "libera, vale a dire consapevole, informata e non condizionata da uno stato di bisogno", ed "orientata a promuovere risposte ai bisogni delle persone, finalizzata cioè a soddisfare i bisogni altrui mediante attività operative di carattere sociale, non industriale o commerciale, che vadano a beneficio "della comunità e del bene comune" e non di interessi specifici o di parte";
- - che l'attività deve essere prestata in modo "personale, spontaneo e gratuito"; pertanto "il volontario deve potersi sentire sempre libero di recedere dalla propria scelta, revocando in qualsiasi momento la disponibilità dimostrata, senza condizioni o penali, poiché la sua prestazione lavorativa, in quanto caratterizzata dall'elemento della spontaneità e dallo spirito di solidarietà, risponde esclusivamente ad un vincolo morale (caritativo o filantropico, ideale o religioso)."

È evidente quindi che l'attività di volontariato esula "da qualunque vincolo di natura obbligatoria [...] ed è, pertanto, "intrinsecamente incompatibile con l'instaurazione di un rapporto di lavoro, stabile o precario, autonomo o subordinato", né può essere in alcun modo compensata, né con l'erogazione di compensi a carattere retributivo né in forma di rimborsi spese di tipo forfetario, né, ancora, con qualsiasi forma di "riconoscimento" dell'attività svolta, "compresa la preconstituzione di titoli di merito ai fini dell'accesso a posizioni di pubblico impiego di qualunque natura".

Infine, l'attività del volontario è incompatibile con qualsiasi tipo di rapporto che dissimuli "l'esistenza di un vincolo di subordinazione, inteso come assoggettamento del volontario ad un penetrante potere direttivo, disciplinare e di controllo dell'ente in ordine alle modalità e ai tempi della prestazione, o che, comunque, risultano intrinsecamente caratterizzate dall'onerosità della prestazione, tipica della causa di scambio tra lavoro e retribuzione o della causa associativa".

Dall'assenza dell'obbligo di prestazione lavorativa e del diritto al compenso discende anche il carattere necessariamente "occasionale" dell'attività di volontariato, in quanto attività spontanea e gratuita, libera da vincoli temporali e da condizionamenti esterni derivanti dall'affidamento di terzi. L'occasionalità è sinonimo di attività eventuale, straordinaria e incoercibile, che sussiste anche se l'attività sia svolta in modo non discontinuo e saltuario, conforme a prestabiliti orari di lavoro e secondo modalità coordinate con l'attività di altri lavoratori.

3. Conclusioni.

L'insieme degli elementi elencati, che caratterizzano le prestazioni del volontario, ed in particolare l'occasionalità e l'incompatibilità con qualsiasi modalità di rapporto che nasconda un vincolo di subordinazione, rendono nei fatti molto difficile immaginare delle forme concrete di collaborazione tra enti locali e volontari singoli; pertanto, se da un lato la corte valuta positivamente l'attivazione di rapporti di collaborazione tra amministrazione e singoli volontari, forzando il dato normativo del "Codice del terzo settore" che sembrerebbe rimasto ancorato alla sola possibilità dell'apporto dei volontari attraverso convenzioni con le associazioni, d'altro canto declina così tanti limiti e condizioni per la collaborazione dei volontari, da rendere difficilmente immaginabile, nel concreto, qualche forma di coinvolgimento che non sia elusiva dei parametri indicati. Ciò a riprova che si tratta di terreno estremamente scivoloso, perché il rischio di passare dall'attività volontaria al lavoro irregolare, con le conseguenti responsabilità civili e patrimoniali, è estremamente elevato.

QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 30/11/2017

Esternalizzazione servizi e calcolo turn over

Domanda

Nel 2017 è cessato un dipendente ed abbiamo esternalizzato il servizio a cui era adibito. E' possibile conteggiare la spesa di questa cessazione al fine di determinare il budget assunzionale per l'anno 2018?

Risposta

a cura di Gianluca Bertagna

La risposta al vostro quesito è stata recentemente fornita dalla Corte dei Conti della Lombardia nella Deliberazione n. 143/2017.

Un sindaco ha chiesto se a seguito dell'esternalizzazione del servizio di farmacia comunale, in precedenza gestito direttamente con proprio personale dipendente, l'ente, dopo aver ridefinito la pianta organica e la riduzione della spesa del personale, possa utilizzare il numero dei dipendenti trasferiti al concessionario con cessione dei contratti di lavoro nel computo dei cessati ai fini del calcolo della capacità assunzionale per l'anno successivo.

I magistrati contabili, hanno ribadito che l'art. 6-bis del d.lgs. 165/2001 impone alle amministrazioni interessate dai processi di esternalizzazione di "ottenere conseguenti economie di gestione" e di adottare le conseguenti misure di riduzione e rideterminazione della dotazione organica.

Di conseguenza, non è possibile utilizzare la spesa del personale cessato in seguito ad esternalizzazione di servizi come spesa utile per procedere ad assunzioni (nuove). Operando in tal modo, infatti, non vi sarebbe alcuna economia di spesa.

Quesito del 07/12/2017

Affidamento PO a personale categoria C

Domanda

Il nostro ente di piccole dimensioni è diviso in tre aree. È possibile attribuire la posizione organizzativa ad un dipendente di categoria C?

Risposta

a cura di Gianluca Bertagna

Sulla questione, spesso controversa, registriamo un recente intervento della magistratura contabile secondo cui qualora il sindaco, pur in presenza di un dipendente inquadrato in categoria D, conferisca l'incarico di responsabile del settore (PO) ad un dipendente di categoria C - dunque, in posizione non apicale - risponde di danno erariale, consistente nelle spese sborsate dall'ente.

Questo, infatti, è quanto indicato dalla Corte dei Conti - sezione giurisdizionale per la Sicilia - con sentenza n. 658 del 26 ottobre 2017, nel giudizio erariale nei confronti del sindaco di un ente il quale aveva proceduto alla nomina, in qualità di incaricato di PO, di un lavoratore della categoria C, pur in presenza di altro dipendente inquadrato nella categoria D nel medesimo servizio.

Del resto, avverso il provvedimento sindacale, avevo ricorso, in sede civile, il dipendente di categoria più elevata, peraltro ottenendo, con sentenza definitiva, le differenze retributive corrispondenti al mancato pagamento dell'indennità accessoria di funzione, nei limiti fissati dal vigente contratto collettivo di settore.

Sicché, a fronte del risarcimento del danno e conseguente dichiarazione del debito fuori bilancio, la magistratura contabile condannava il sindaco, per il danno erariale causato all'ente in conseguenza della sua condotta antigiuridica, posta in violazione di precisissime e indubbiamente chiare norme contrattuali.

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**SAFETY E SECURITY, OVVERO LA SICUREZZA DEGLI EVENTI (SECONDA PARTE)***di Luca Meneghini*

Il tema della sicurezza degli eventi pubblici è stato fortemente influenzato dagli attentati terroristici e dagli episodi di panico che si sono verificati nelle piazze di tutto il mondo.

Riprendiamo il discorso affrontato nella prima parte di questo intervento, analizzando i provvedimenti ministeriali recentemente emanati, nel tentativo di garantire la sicurezza negli eventi che si svolgono nelle piazze italiane. Entreremo così negli aspetti più strettamente operativi della questione.

Nella prima parte abbiamo analizzato la circolare Gabrielli e la circolare Frattasi, vediamo ora le ulteriori circolari emanate *ad hoc* e come applicarle nel modo corretto a livello operativo.

Circolare Ministero dell'Interno, Gabinetto del Ministro, 28 luglio 2017, (cd circolare Morcone) direttiva per garantire la sicurezza in occasione di manifestazioni pubbliche e relativo allegato "*Linee guida per i provvedimenti di safety da adottare nei processi di governo e gestione delle pubbliche manifestazioni*".

Il capo del Gabinetto del Ministro dell'Interno riepiloga le circolari precedenti ed effettua una distinzione fra riunioni e manifestazioni in luogo pubblico (ex art. 18 TULPS) e manifestazioni di pubblico spettacolo (definizione ancora diversa da "*pubbliche manifestazioni*"): propone le linee guida per la valutazione ed il calcolo del rischio predisposte dalla Prefettura di Roma (allegato alla circolare).

La direttiva inoltre dispone:

- che il ruolo di coordinamento sia affidato al Prefetto (da esplicarsi nell'ambito del COSP);
- che i parametri "*safety*" per tutte le manifestazioni siano quelli adottati per i pubblici spettacoli;
- un approccio flessibile in relazione alla vulnerabilità, quest'ultima ricondotta ad una analisi del rischio (di cui l'allegato alla circolare);
- integrazione nel COSP del Comandante provinciale dei VF e coinvolgimento dei Sindaci interessati e dei relativi Comandanti dei Corpi di Polizia locale;
- sopralluoghi sempre congiunti tra forze di polizia, VFF, ufficio tecnico comunale e Polizia locale.

1. Sulla responsabilità degli organizzatori: analisi del rischio e classificazione degli eventi.

Ogni evento richiede che gli organizzatori predispongano un'analisi del rischio e sulla base delle conclusioni e delle criticità emerse risulta necessario la predisposizione di un apposito piano di sicurezza integrato ("safety" + "security").

La classificazione degli eventi, pertanto, si fonda su un'analisi del rischio.

L'allegato alla circolare Morcone suggerisce un importante schema per la classificazione degli eventi per la definizione del "livello di rischio" e individua una serie di misure per la "mitigazione del rischio".

Per gli aspetti relativi alla valutazione del livello del rischio, si rimanda alle tabelle algebriche di cui allegato alla "circolare Morcone", che sono "strumento speditivo di ausilio agli organizzatori per effettuare una prima valutazione sui livelli di rischio delle manifestazioni [...] suggerendo come calibrare, in termini di safety, le misure di mitigazione prescritte [...]".

Si ritiene, invece, più utile accennare ai dettagli tecnici sulle misure di mitigazione del rischio, ricordando alcuni concetti fondamentali ed estremamente utili per una corretta valutazione in sede di CVLPS o del "tavolo tecnico" (definito nel paragrafo successivo). Tali misure di mitigazione sono:

- **capienza dell'area dell'evento:** la capienza deve essere calcolata con densità massima di 2 persone per metro quadro; le vie d'esodo devono essere calcolate con deflusso uguale o minore a 250 persone per modulo di 60 cm e non vanno calcolate le superficie dei corridoi di sicurezza: la larghezza e il numero delle vie d'esodo dipende inoltre dalla previsione di affollamento, graduato in tre scaglioni (5000/10.000 – 10.000/20.000 – oltre le 20.000 persone);
- **suddivisione dell'area in settori:** l'utilizzo delle transenne deve essere valutato con grande attenzione al fine di evitare che esse costituiscano pericolo od intralcio (effetto panico), utilizzando eventualmente transenne antipanico; non utilizzare, al contrario, transenne leggere. In alternativa delimitare con nastri presidiati da *steward*;
- **larghezza delle vie d'esodo:** i varchi delle vie d'esodo devono essere sempre presidiati da *steward* per consentire la fuga in caso di emergenza; la larghezza degli stessi, e i corridoi centrali, sono dimensionati in previsione dell'affollamento previsto (scaglioni 5000/10.000 – 10.000/20.000 – oltre 20.000 persone);
- **steward:** deve essere personale formato e qualificato ai sensi del d.m. 8 agosto 2007, n. 8 e i requisiti principali sono:
 - età compresa tra 18/55 anni (21/55 e 5 anni di esperienza per i coordinatori);
 - idoneità fisica e mentale, con prestanza fisica adeguata;
 - divieto di uso di alcol e stupefacenti (non deferiti ai sensi del d.p.r. 307/1990);
 - licenza scuola media inferiore (per i coordinatori scuola media superiore);
 - non essere sottoposti a misure di prevenzione;
 - aver partecipato con profitto ad un corso di formazione di almeno 15 ore.
- **addetti alla sicurezza antincendio:** sono soggetti che devono aver partecipato a corsi di formazione antincendio di tipo C "attività a rischio elevato" organizzati dai comandi provinciali dei VVF e di durata di almeno 16 ore.

Si ritiene utile soffermarsi sull'impiego del personale antincendio e degli "steward", di cui agli ultimi due punti.

La circolare Morcone (ovvero l'allegato) prevede l'impiego di personale sulla base dell'affollamento e della misura del rischio con indicazioni numeriche minime standard che si riportano qui di seguito:

- manifestazioni con rischio basso e fino a 200 persone: 4 addetti alla sicurezza antincendio;
- manifestazioni con rischio basso e tra le 200 e le 1000 persone: 6 addetti alla sicurezza antincendio;
- manifestazioni con rischio medio e tra le 1000 e 10.000 persone: 1 addetto alla sicurezza antincendio ogni 250 persone previste, n.1 coordinatore ogni 20 addetti;

- manifestazioni con rischio elevato e oltre le 10.000 persone: 1 addetto ogni 250 persone previste, n.1 coordinatore ogni 20 addetti; inoltre 1 steward ogni 250 persone previste, n.1 coordinatore (steward) ogni 20 addetti (salvo particolari valutazioni del COSP).

Si sottolinea, per esperienza, che le attività esclusive che dovrebbero svolgere tali specifiche figure, molto spesso sono svolte da volontari facenti parte di qualche tipo di associazione o dai volontari della protezione civile o meglio (!) dai quei volontari già impegnati a vario titolo nella gestione della manifestazione. Questi volontari, in genere, non sono in possesso, il più delle volte, del cd *"patentino di tipo C"* (formazione antincendio per il rischio elevato) e (quasi) mai risultano essere personale formato e qualificato *"steward"*.

Al lettore trarre le conclusioni in caso di emergenza ed eventuale indagine dell'autorità giudiziaria.

Si rammenta, inoltre, che riguardo i volontari della protezione civile con **circolare del Capo dipartimento della Protezione civile del 24.06.2016** si esclude in via assoluta la possibilità di adibire i volontari a compiti di addetto alla sicurezza antincendio e di *"steward"*.

Per ovviare a queste evidenti difficoltà, al fine di reperire personale idoneo, si suggerisce di prevedere, tramite apposito regolamento comunale (da approvare in Consiglio), la figura **dell'assistente civico**, un volontario con funzioni ausiliarie e coordinato dalla polizia locale. Tali figure, adeguatamente selezionate, potrebbero acquisire le qualifiche di *"addetto alla sicurezza antincendio per rischio elevato"* e di *"steward"*.

2. Una prassi sul *"che fare"*.

Sulla base della circolare Morcone e sui principi e criteri espressi dalle altre due circolari, si ritiene si possa delineare uno schema di procedura amministrativa.

Nel momento in cui gli organizzatori presentano all'ufficio comunale di riferimento la richiesta a svolgere un evento, si deve innanzitutto valutare e considerare se la manifestazione è:

- un **pubblico spettacolo**: l'istruttoria segue l'iter previsto per l'eventuale convocazione della CVLPS per l'adozione della licenza ex art. 68 TULPS (o diniego); la stessa CVLPS potrà investire il COSP che vaglierà non solo gli aspetti legati all'ordine e sicurezza pubblica, ma anche gli aspetti tecnici delle aree interessate (surplus valutativo);
- un **evento (non pubblico spettacolo)**: la proposta deve essere valutata nell'ambito della conferenza di servizi istruttoria (esame e valutazione). Si ritiene che tale tavolo tecnico deve essere costituito dal sindaco, dal dirigente tecnico, dal dirigente del SUAP, dal comandante della polizia locale, dal comandante della stazione dei carabinieri (quest'ultimo in particolare, ma non solo, per gli aspetti di *security*). Sulla base delle valutazioni espresse, tale tavolo tecnico, può investire il COSP, oppure procedere ad avallare l'autorizzazione dell'evento (o negarlo).

Ci si pone il problema di come si possono imporre le eventuali prescrizioni di *"safety"* a carico dell'organizzatore per gli eventi che non richiedono il rilascio della licenza ex art. 68 TULPS.

Si ritiene si possa ovviare, per le manifestazioni su area pubblica, inserendo le prescrizioni di *"safety"* anche nella mera autorizzazione di occupazione suolo e aree pubbliche (OSAP), o meglio nell'autorizzazione di cui all'art. 20 e 26 del Codice della Strada (CdS), se trattasi di strada (così come definita dall'art. 2 del CdS).

La situazione è più complessa se gli eventi avvengono su aree private: in questo caso i modi per imporre, agli organizzatori, misure di *safety* sono due. Il primo è quello di adottare una ordinanza sindacale ai sensi dell'art. 50, comma 7-bis, del TUEL (in questo caso si tratta di ordinanza non contingibile ed urgente), ritenendo che le potenziali problematiche siano legate alla vendita e consumo di alcol (contenitori inclusi).

Il secondo metodo potrebbe essere quello di adottare una ordinanza sindacale ai sensi art. 54, comma 4, del TUEL (contingibile ed urgente), qualora, invece, si ritenga che l'evento, oltre alle problematiche legate alla vendita e consumo di alcol, sia rilevante per la "sicurezza urbana". Nulla vieta che si possano adottare entrambe le soluzioni contestualmente.

3. Conclusioni.

È indubbio che, in un modo o nell'altro, al comune al quale pervengono le comunicazioni delle innumerevoli manifestazioni, rimane comunque l'iniziale responsabilità di inquadrare gli eventi e di attivarsi al fine di prescrivere o far adottare le misure di "safety".

Nel caso in cui si debba adottare una licenza (prevista dal TULPS) questa dovrà contenere le prescrizioni di "safety" adottate, come sopra analizzato, nell'ambito della conferenza di servizi *ad hoc* (tavolo tecnico) oppure, se pubblico spettacolo, dalla CVLPS. Senza ritardo, copia dell'autorizzazione dovrà essere inoltrata alla locale questura, affinché possa adottare le misure di "security".

Va da sé che perno sostanziale della procedura deve restare l'organizzatore dell'evento, sia per la documentazione e l'adozione dei diversi "piani", sia come parte attiva nei confronti dei vari uffici ed enti e, non ultima, deve farsi parte operativa nel garantire la presenza di adeguato e formato personale.

E' altresì indispensabile che il comune interessato, nei casi che rientrano in un profilo alto di rischio, deve informare direttamente anche la prefettura, al fine di portare la valutazione e l'adozione delle misure "safety" e "security" in ambito del COSP.

Nel caso in cui l'evento non necessiti di adozione del provvedimento previsto dal TULPS, oltre la prescrizione delle misure di "safety", come descritto nel paragrafo precedente, si ritiene utile suggerire di informare in ogni caso la locale questura o prefettura, invitando anche l'organizzatore a prenderne autonomi contatti con tali istituzioni.

Come detto in apertura della prima parte di questo intervento, è di questi giorni la notizia, rilanciata dai media nazionali, che per i "fatti di Torino" ci sarebbero nuovi indagati: oltre che gli organizzatori (privati) dell'evento, già indagati, il sindaco e, parrebbe, anche i dirigenti e funzionari coinvolti nella gestione dell'evento ("safety" e "security") non solo del comune, ma anche della questura e della prefettura, per un totale di oltre venti persone; i reati contestati sarebbero, sempre secondo quanto riportato dai media, lesioni gravi, omicidio colposo e disastro colposo, il tutto con l'aggravante del concorso.

Le pene previste per tali reati, ovviamente se accertati giudizialmente, sono la reclusione fino a 12 anni e la possibile interdizione perpetua dai pubblici uffici.

È evidente, pertanto, che trincerarsi dietro le proprie competenze o ai presunti obblighi altrui, non solleva da alcuna responsabilità: anzi aggrava la propria posizione in caso di eventi che si sono conclusi in maniera drammatica.

QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 01/12/2017

Patti trasferimento patrimoniale divorzio

Domanda

Divorzio davanti all'ufficiale di stato civile: la norma vieta i patti di trasferimento patrimoniale. È possibile inserire, a richiesta delle parti, la previsione di un assegno periodico divorzile?

Risposta

a cura di Martino Conforti

Effettivamente il d.l. 12 settembre 2014, n. 132, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014, n. 162 prevede all'art. 12, comma 3, che *"L'accordo non può contenere patti di trasferimento patrimoniale"*.

Pertanto, nella separazione e divorzio davanti all'ufficiale di stato civile, sono vietati patti di trasferimento patrimoniale, anche l'assegno cosiddetto *una tantum* (o altra dazione di beni mobili o immobili).

È ammessa, invece, la previsione del solo l'assegno periodico (di mantenimento o divorzile).

La circolare del Ministero dell'Interno n. 6/2015, supportata da un parere del Consiglio di Stato, prevede espressamente il fatto che non rientri nel divieto della norma la previsione di un obbligo di pagamento di una somma di denaro a titolo di assegno periodico, sia nel caso di separazione consensuale (c.d. assegno di mantenimento), sia nel caso di richiesta congiunta di cessazione degli effetti civili o scioglimento del matrimonio (c.d. assegno divorzile).

Ciò in quanto si tratterebbe di disposizioni negoziali che determinano tra i coniugi l'insorgenza di un rapporto obbligatorio, il quale non produce effetti traslativi su di un bene determinato, quest'ultimi esplicitamente preclusi dalla norma.

È necessario precisare che l'ufficiale dello stato civile è tenuto a recepire quanto concordato dalle parti, senza entrare nel merito della somma consensualmente decisa, né della congruità della stessa.

Successivamente, la circolare era stata impugnata di fronte al TAR Lazio, proprio in riferimento alla previsione dell'assegno periodico. Il TAR aveva accolto il ricorso, annullando la circolare in questione.

In secondo grado però, il Consiglio di Stato ha, a sua volta, annullato la decisione del TAR Lazio, ripristinando così la situazione precedente, ribadendo l'interpretazione fornita dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 6/2015.



Publika Daily

Newsletter quotidiana con approfondimenti quindicinali

Direttore responsabile: Marco Paini

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna

Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi

Hanno collaborato a questo numero: Gianluca Bertagna, Giulio Sacchi, Marco Allegretti, Augusto Sacchi, Martino Conforti, Giuseppe Debenedetto, Paolo Lucchini, Raffaella Sacchi, Fedele Mora, Enza Paglia, Marco Terzi, Roberta Zirelli, Stefano Usai, Silvia Salvai

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

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

Distribuzione: vendita esclusivamente per abbonamento

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

Prezzo di lancio Euro 120,00 € IVA 4% INCLUSA (valido per ordini inviati entro il 31/12/2017)

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.