

# Publika

## DAILY

NUMERO

1

Publika Daily

*Una risposta per ogni domanda*

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna  
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi





## SOMMARIO

<b>Area finanziaria e tributi</b> .....	<b>5</b>
▪ Decreto fiscale collegato alla manovra di bilancio 2020: in arrivo molte novità per gli enti locali .....	5
▪ Legge di bilancio 2020: novità per i tributi locali .....	11
▪ Quesiti area finanziaria e tributi.....	20
<b>Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità</b> .....	<b>22</b>
▪ Le nuove linee guida ANAC in materia di codici di comportamento.....	22
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità .....	29
<b>Area contratti e appalti</b> .....	<b>33</b>
▪ Obblighi della rotazione e mercato elettronico .....	33
▪ Quesiti area contratti e appalti .....	36
<b>Area personale</b> .....	<b>39</b>
▪ Il rebus delle assunzioni del personale dei Comuni a seguito della "bozza" di DPCM e della legge di stabilità per il 2020. ....	39
▪ Quesiti area personale .....	47
<b>Area servizi al cittadino</b> .....	<b>51</b>
▪ Valido a tutti gli effetti il "Matrimonio a prima vista" contratto in un programma TV .....	51
▪ Quesiti area servizi al cittadino .....	55



## COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Ben ritrovati nel 2020!

Dopo quasi un mese di sosta, riprendono le uscite di *Publika Daily* e le novità proprio non mancano. Del resto, come anticipato nell'ultimo numero del 2019, eravamo in "trepidante" attesa per l'uscita di provvedimenti importanti (legge di bilancio e milleproroghe su tutti) e, infatti, le aspettative non sono state tradite.

In particolare, la l. finanziaria 160/2019 (pubblicata nella GU n. 304 del 30/12/2019) ha visto la luce dopo un lungo e complesso *iter* e il testo approvato interviene su molti aspetti d'interesse per gli enti locali, che proveremo ad analizzare nel dettaglio a partire da questo numero. Dal punto di vista della gestione finanziaria, la manovra fa tirare un sospiro di sollievo agli operatori - sia in un'ottica di semplificazione che di revisione di norme piuttosto "discusse" - e, anche per quanto attiene il personale, le disposizioni contenute non possono che essere accolte positivamente (si veda il superamento dei vincoli per l'utilizzo delle graduatorie).

In linea con questo *trend* positivo si pongono anche alcune disposizioni del decreto cd. "milleproroghe" (d.l. 162/2019, pubblicato in GU n. 305 del 31/12/2019), che, ad esempio, estende a province e città metropolitane le norme assunzionali di maggior favore già previste, per gli altri enti, dal decreto crescita.

Quanto alla trasparenza, anche qui si registrano alcune novità:

- l'estensione degli obblighi di pubblicazione in materia di concorsi (oltre al bando e i criteri di valutazione della commissione, occorrerà rendere note le tracce di tutte le prove - non solo scritte - e le graduatorie finali, aggiornate con l'eventuale scorrimento degli idonei non vincitori avvenute nel tempo);
- l'obbligo di pubblicare la fonte di finanziamento, l'importo assegnato e la finalizzazione del contributo ottenuto per investimenti destinati ad opere pubbliche, in materia di efficientamento energetico e sviluppo territoriale sostenibile;
- la sospensione, fino al 31 dicembre 2020, delle sanzioni a carico dei soggetti di cui all'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. 33/2013, per l'omessa pubblicazione dei dati patrimoniali. In sostanza, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di adeguamento alla sentenza della Corte Costituzionale del 23 gennaio 2019, n. 20, non si applicano le sanzioni per l'omessa pubblicazione dei dati patrimoniali dei dirigenti e degli incaricati di PO ad essi equiparati.

Questa, ovviamente, è solo una piccola rassegna delle norme introdotte, ma non mancheremo di aggiornarvi su tutte le novità anche nei prossimi numeri.

Infine, chiudiamo con una nota di colore: vi siete mai chiesti se quello che accade in alcuni programmi tv è davvero reale? Immagino di sì. Quante volte - magari guardando condomini litiganti in tribunali patinati o coppie di giovani che si promettono eterno amore - ci siamo domandati: "ma sarà tutto vero?". Ebbene, Martino Conforti ci svela qualche retroscena, analizzando un matrimonio "a prima vista"... finito non troppo bene!

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

## DECRETO FISCALE COLLEGATO ALLA MANOVRA DI BILANCIO 2020: IN ARRIVO MOLTE NOVITÀ PER GLI ENTI LOCALI

Di Marco Terzi

*La manovra di bilancio 2020 ha raggiunto il traguardo dopo un lungo e tortuoso iter parlamentare, conclusosi, come ormai accade da diversi anni, a fine anno con il consueto maxi emendamento su cui il Governo ha posto la questione di fiducia. La manovra si compone di tre provvedimenti legislativi: la legge di bilancio (L. 160 del 27/12/2019 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 304 del 30/12/2019), il decreto fiscale collegato (d.l. 124 del 26/10/2019, la cui legge di conversione n. 157 del 19/12/2019 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 301 del 24/12/2019) ed il decreto milleproroghe (d.l. 162 del 30/12/2019 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 305 del 30/12/2019). Le novità per gli enti locali sono, come sempre, molteplici e tali da impattare in maniera sostanziale sui bilanci di previsione 2020-2022, sia per quegli enti che, essendosi avvalsi della proroga al 31 marzo li devono ancora approvare, sia per quelli che lo hanno già fatto nel rispetto del termine ordinario del 31 dicembre 2019. Per questi ultimi si renderà necessario adottare, già nei primi mesi dell'anno, le necessarie variazioni alla luce delle novità introdotte dalla Manovra 2020. In queste pagine vedremo le principali novità introdotte dal decreto fiscale collegato alla Legge di bilancio, così come profondamente modificato e riscritto dalla legge di conversione. Su alcune di queste faremo un'analisi più approfondita, mentre per le altre faremo un semplice rinvio al testo di legge.*

### 1. Il superamento dei tetti di spesa previsti dal d.l. 78/2010 e da altre disposizioni finanziarie

Una delle principali novità introdotte dal decreto fiscale, così come modificato in sede di conversione in legge, è rappresentata dall'abolizione dei vari tetti di spesa a suo tempo introdotti dal d.l. 78/2010 e da altre norme sparse in vari provvedimenti normativi. Se fino al 2019 tali tetti venivano parzialmente disapplicati per i soli enti 'virtuosi', ora il loro superamento è esteso a tutti, senza alcuna distinzione. A stabilirlo è l'art. 57, comma 2 del decreto. In particolare, a partire dal 2020 viene meno l'applicazione delle seguenti norme:

- art. 6, comma 7 del d.l. 78/2010: limiti di spesa per studi ed incarichi di consulenza nella misura del 20% della spesa sostenuta nell'anno 2009. E' bene precisare che la modifica normativa non ha toccato in alcun modo l'obbligo di cui all'art. 3, comma 55 della L. 244/2007 che prevede che gli enti locali possano stipulare contratti di collaborazione autonoma, indipendentemente dall'oggetto della prestazione, solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste nel programma approvato dal proprio consiglio ai sensi dell'articolo 42, comma 2 del TUEL. L'approvazione di tale elenco, che di norma avviene contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione continua ad essere pertanto dovuta;

- art. 6, comma 8 del d.l. 78/2010: limiti di spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza nella misura del 20% della spesa dell'anno 2009;
- art. 6, comma 9 del d.l. 78/2010: divieto di effettuare sponsorizzazioni;
- art. 6, comma 12 del d.l. 78/2010: limiti delle spese per missioni per un ammontare superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2009;
- art. 27, comma 1 del d.l. 112/2008: obbligo di riduzione del 50% rispetto alla spesa sostenuta nel 2007 per la stampa di relazioni e pubblicazioni distribuite gratuitamente o inviate ad altre amministrazioni;
- art. 12, comma 1 ter del d.l. 98/2011: vincoli procedurali per l'acquisto di immobili da parte degli enti territoriali;
- art. 5, comma 2 del d.l. 95/2012: limiti di spesa per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi per un ammontare superiore al 30 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011;
- art. 5 commi 4 e 5 della legge n. 67/1987: obbligo di comunicazione per i comuni che gestiscono servizi per più di 40mila abitanti, anche se negativa, al Garante delle telecomunicazioni in merito alle spese pubblicitarie effettuate nel corso di ogni esercizio finanziario, con deposito di riepilogo analitico. Evidenziamo tuttavia che tale abrogazione non riguarda l'obbligo per ogni ente di comunicare ad AGCOM le spese di pubblicità istituzionale sostenute nell'anno precedente, la cui scadenza resta confermata al 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento ai sensi dell'art.41 del d.lgs. 177/2005 e della deliberazione AGCOM n. 59/17/CONS.
- art. 2, comma 594, della legge n. 244/2007: obbligo di adozione dei piani triennali per l'individuazione di misure finalizzate alla razionalizzazione dell'utilizzo delle dotazioni strumentali, anche informatiche, delle autovetture di servizio, dei beni immobili ad uso abitativo o di servizio, con esclusione dei beni infrastrutturali;
- art. 24 del d.l. 66/2014: vincoli procedurali in materia di locazione e manutenzione degli immobili di proprietà dell'ente.

## 2. Il Fondo di solidarietà comunale – F.S.C. per l'anno 2020

L'art. 57 del decreto interviene in maniera decisa sul trend di perequazione del Fondo di solidarietà comunale – F.S.C. A normativa vigente questa doveva passare dal 45% applicato nel 2019 all'85% di quest'anno. Un salto evidentemente eccessivo che avrebbe messo in grosse difficoltà molti comuni. Il decreto ha pertanto ammorbidito questo scalino introducendo una progressività più attenuata della perequazione ora fissata nella misura del 5% annuo, fino a raggiungere il valore del 100% nel 2030. Per quest'anno la quota di Fondo perequata passerà pertanto al 50%, con un impatto assai ridotto rispetto a quanto previsto dal quadro normativo previgente. Lo scorso 23 dicembre il Ministero dell'Interno ha diffuso sul proprio sito le spettanze dovute per il 2020 a titolo di F.S.C., così come approvate in Conferenza Stato – Città nella seduta del 11/12/2019. Tuttavia tali importi contengono un rilevante errore nell'applicazione del parziale recupero del taglio di 1,2 miliardi di euro previsto dalla L. 190/2014 nei confronti degli enti colpiti dal sisma del 20-29 maggio 2012 (Emilia Romagna, Lombardia e Veneto). L'accertamento di tale errore, che per tali enti ha comportato una quantificazione sottostimata del Fondo 2020, è stato riconosciuto dal Ministero che in data 8 gennaio ha provveduto a pubblicare le spettanze correttamente rideterminate al seguente link: <https://finanzalocale.interno.gov.it/apps/floc.php/in/cod/35>. A parità di importo complessivo del Fondo, ciò ha comportato un aumento delle somme spettanti a detti enti (dovuto alla corretta rideterminazione al ribasso di tale recupero) e una corrispondente riduzione di quelle spettanti a tutti gli altri enti sui quali tali somme sono state spalmate. Infine ricordiamo che la legge di bilancio 2020, al comma 848 del suo articolo unico prevede che la dotazione complessiva del Fondo sia incrementata di 100 milioni di euro nel 2020, 200 milioni di euro nel

2021, 300 milioni di euro nel 2022, 330 milioni di euro nel 2023 e 560 milioni di euro annui a decorrere dal 2024. Trattasi dell'ormai famoso recupero del taglio introdotto fino al 2018 dall'articolo 47, comma 8 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66. Le spettanze pubblicate dal Ministero a ridosso di Natale non tengono evidentemente conto di tale incremento. Per l'anno 2020 i comuni beneficiari, nonché i criteri e le modalità di riparto di dette risorse aggiuntive saranno infatti stabiliti con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 gennaio prossimo, previa intesa in sede di Conferenza Stato città ed autonomie locali. A inizio febbraio gli enti dovrebbero pertanto disporre dell'esatto ammontare del proprio F.S.C. per il 2020.

### 3. La contabilità economico-patrimoniale (C.E.P.) per gli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti

Con una modifica inaspettata introdotta all'ultima ora nella legge di conversione, che ha saputo vincere le resistenze del Mef, il decreto ha modificato l'art. 232 del TUEL. Il nuovo testo ha reso definitivamente facoltativa l'adozione della C.E.P. da parte degli enti con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Per gli enti che vorranno adottare tale facoltà permane comunque l'obbligo di redigere una **situazione patrimoniale** al 31/12 da allegare al Rendiconto. Questa dovrà essere predisposta nel rispetto delle modalità previste dal decreto del MEF del 11 novembre 2019 e dovrà essere approvata dall'organo consiliare congiuntamente al rendiconto entro il termine ordinario del 30 aprile.

### 4. Il versamento delle ritenute su appalti di lavori

La norma contenuta nell'art.4 della versione iniziale del decreto aveva messo in allarme gli uffici finanziari di molti comuni, specie quelli di dimensioni medio-piccole. Il Parlamento, in sede di conversione, ne ha fortemente ridotto la portata. La disciplina introdotta dalla legge di conversione del decreto è rivolta ad una platea assai ridotta di destinatari: essa si applica infatti ai soli soggetti residenti che affidano il compimento di un'opera o più opere o di uno o più servizi a un'impresa, di importo complessivo annuo superiore ad euro 200.000, mediante contratti di appalto, subappalto, affidamento a soggetti consorziati o rapporti negoziali comunque denominati che si caratterizzano per il prevalente utilizzo di manodopera presso le sedi di attività del committente e per l'utilizzo di beni strumentali di proprietà di quest'ultimo, ovvero che siano ad esso riconducibili in qualunque forma. E' evidente che i casi in cui si verificano in concreto tali condizioni sono molto pochi. Per chi volesse approfondire ulteriormente la tematica facciamo rinvio alla lettura dell'art. 4 del decreto e alla risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 108 del 23/12/2019 il cui testo completo è reperibile al seguente link:<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2215556/Risoluzione+n.+108+del+23.12.2019.pdf/5a99608b-57ee-ae3b-0c71-c8b5670359d4>. In ogni caso, ha chiarito la Risoluzione, la previsione normativa trova applicazione con riferimento alle ritenute operate a decorrere dal mese di gennaio 2020 (e quindi con riferimento ai versamenti da eseguirsi nel mese di febbraio 2020), anche con riguardo ai contratti di appalto, affidamento o subappalto stipulati in un momento antecedente al 1° gennaio 2020.

## 5. Altre norme di interesse degli enti locali

L'art. 34 interviene sul quadro normativo in materia di **compartecipazione dei comuni all'accertamento dei tributi erariali**. Viene infatti esteso a tutto l'anno 2021 l'incentivo nella misura del 100% delle somme di tributi statali riscossi a titolo di accertamento nell'anno precedente a fronte delle segnalazioni qualificate trasmesse dai comuni all'Agenzia delle Entrate.

L'art. 38 bis interviene invece sulle norme in materia di **riversamento alle province del tributo per l'esercizio delle funzioni ambientali (TEFA)**. Trattasi della cosiddetta addizionale alla tassa rifiuti dovuta alle Province e alle Città metropolitane che i contribuenti versano al comune contestualmente al tributo stesso. La norma, modificando l'art. 19, comma 7, del d.lgs. 504/1992, prevede l'assegnazione all'Agenzia delle Entrate (Struttura di gestione F24) a decorrere dal 1° giugno 2020, del compito di scorporare l'importo del TEFA dovuto alle Province e Città metropolitane e di riversarlo direttamente agli enti beneficiari, già al netto dello 0,30% di commissione spettante ai singoli comuni. Inoltre la misura di applicazione del tributo è fissata ex lege al 5% dell'importo dovuto al comune dal contribuente a titolo di Tari, fatta salva la possibilità di indicare, da parte della Provincia o della Città metropolitana, un'eventuale aliquota inferiore. Nel caso, quest'ultima dovrà essere deliberata entro il 28 febbraio 2020. In sostanza, a partire dal 1° giugno prossimo i comuni si vedranno accreditata la sola Tari e la commissione dello 0,30% loro spettante, già detratta l'addizionale di competenza della propria provincia o città metropolitana. Non sarà pertanto più necessario incassare fra le entrate per conto terzi, alla voce di piano finanziario E.9.02.05.01.000 l'addizionale, né sarà più necessario riversarla all'ente titolare della relativa entrata con imputazione al corrispondente capitolo di spesa fra le uscite per conto terzi con voce di piano finanziario U.7.02.02.02.000. Per gli enti titolari dell'entrata ci sarà l'indubbio vantaggio di vedersi accreditate le somme in tempi ben più brevi rispetto a quanto avviene oggi, senza dover più attendere l'emissione dei relativi mandati di pagamento da parte dei comuni riscuotitori.

L'art. 50 interviene sul quadro normativo in materia di **tempi di pagamento dei debiti commerciali della pubblica amministrazione**. La legge di conversione non aggiunge molto al testo originario del decreto. L'annunciato rinvio al 2021 dell'obbligo di accantonamento al Fondo di garanzia dei debiti commerciali (FGDC) non ha trovato riscontro qui, bensì nella legge di bilancio per il 2020, L. 160 del 27/12/2019. A farlo è il comma 854 che, modifica il comma 859 della L. 145/2018 sostituendo con le parole 'A partire dall'anno 2021' le parole 'A partire dall'anno 2020'. Tutto è pertanto rinviato di un anno, con l'auspicio che l'anno appena iniziato non passi inutilmente ma, al contrario, sia sfruttato al meglio da parte degli enti locali interessati e dalla PCC per superare le evidenti criticità emerse nei mesi scorsi. Lo stesso articolo 50 del decreto anticipa al 31 gennaio (rispetto al 30 aprile previsto in precedenza) il termine per effettuare la comunicazione annuale alla PCC dell'elenco completo dei debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre precedente. Il successivo comma 3 prevede infine che a partire dal 1° gennaio 2021 le amministrazioni pubbliche che si avvalgono dell'Ordinativo Informatico di Pagamento (OPI), vi riportino la data di scadenza della fattura. A decorrere dalla stessa data è abolito l'obbligo di comunicare mensilmente sulla PCC i dati relativi ai debiti commerciali non ancora estinti e già scaduti.

L'art. 57 estende a tutto il 2023 la **facoltà per gli enti locali di utilizzare senza alcun vincolo di destinazione le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui** nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi. Tali risorse potranno pertanto continuare ad essere utilizzate fino al 2023 compreso anche per gli equilibri di bilancio di parte corrente. Il comma 2-quinquies dello stesso articolo del decreto riapre i termini per l'invio della certificazione dei saldi di finanza pubblica per il 2017, solo laddove quella a suo tempo trasmessa fosse difforme dalle risultanze del rendiconto di esercizio approvato. L'invio entro il 31 gennaio prossimo consentirà di evitare l'applicazione delle sanzioni previste in caso di tardivo invio.

L'art. 57-bis fissa al 30 aprile per il solo esercizio 2020 il **termine per l'approvazione dei Piani economico-finanziari della Tari**, delle tariffe e dei relativi regolamenti comunali. Il termine si applica anche a fronte di esigenze di modifica da apportare a provvedimenti già deliberati per il medesimo anno.

L'art. 57-ter **modifica il quadro normativo in materia di organi di revisione economico-finanziaria**. In particolare i nuovi revisori saranno estratti a sorte da un elenco provinciale e non più regionale come avveniva in passato. Inoltre, laddove l'organo di revisione non sia monocratico bensì collegiale, i consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane e le unioni di comuni che esercitano in forma associata tutte le funzioni fondamentali eleggono, a maggioranza assoluta dei membri, il componente dell'organo di revisione con funzioni di presidente. Questi è scelto tra i soggetti validamente inseriti nella fascia tre formata ai sensi del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'interno 15/02/2012, n. 23, o comunque nella fascia di più elevata qualificazione professionale in caso di modifiche a tale regolamento.

L'art.57-quater interviene infine sul **quadro normativo in materia di indennità minima per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 3000 abitanti e per i presidenti delle province**. Con una modifica all'art. 82 del TUEL, l'indennità dei primi è incrementata fino all'85% della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti. Con una modifica alla legge n. 56/2014 viene infine riconosciuta al presidente della provincia un'indennità di funzione pari a quella del sindaco del comune capoluogo, in ogni caso non cumulabile con quella percepita in qualità di sindaco.

## 6. Conclusioni

La Manovra 2020 è stata fatta a rate: una parte delle misure è contenuta nel decreto (in buona parte riscritto dal Parlamento nel corso del suo iter di conversione), mentre la restante parte è stata inserita nella legge di bilancio. Nel complesso è da considerare una manovra positiva per gli enti locali che hanno ottenuto il rinvio al 2021 del tanto temuto FGDC, il recupero (sebbene parziale e graduale) del taglio del FSC a suo tempo introdotto dal d.l. 66/2014. A dire il vero tale recupero avrebbe dovuto concretizzarsi già nel 2019, come richiesto allora da Anci. Così non è stato, ma, come si dice, è meglio tardi che mai. Anche la famigerata norma di cui all'art. 4 del decreto in materia di versamento delle ritenute negli appalti pubblici, nel testo inizialmente approvato dal Governo, è stata disinnescata dalla legge di conversione. Così come era stata scritta avrebbe avuto effetti dirompenti sull'azione amministrativa e sui carichi di lavoro degli uffici finanziari degli enti locali, specie per quelli di dimensioni medio-piccole. Merita sicuramente qualche chiarimento la norma in materia di elezione degli organi di revisione economico-finanziaria. Una norma che ha il sapore di un ritorno (quanto meno parziale) al controllo politico su di essi. Infine è sicuramente apprezzabile l'incremento dell'indennità dei sindaci per i comuni sotto i 3000 abitanti. Il 'lavoro' di sindaco, si sa, è assai gravoso oltre che carico di responsabilità. Aggiungere qualche 'onore' ai molti 'oneri' è sicuramente una scelta da condividere appieno. Gli enti che non hanno ancora approvato il bilancio 2020-2022 hanno ora a disposizione tutti gli elementi per farlo entro il termine prorogato al 31 marzo prossimo. Per gli altri si tratterà di adottare – senza fretta alcuna – le necessarie variazioni al documento già approvato.

Promo Servizi Publika

Corso di formazione su

# IL RIACCERTAMENTO ORDINARIO E IL RENDICONTO 2019

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

Quest'anno, più di altri, sarà delicata la fase di contabilizzazione delle progettazioni e degli investimenti viste le recenti modifiche dei principi contabili che dettano nuove regole che comportano risvolti pratici con cui si rende necessario scontrarsi.

Una volta terminata questa fase sostanziale, si rende poi necessario dedicare tempo alla fase più formale: la redazione degli schemi da portare in approvazione. Particolare rilevanza riveste quest'anno la redazione degli schemi economico-patrimoniali per gli enti sotto i 5000 abitanti che possono usufruire delle semplificazioni dettate dal recente decreto in materia, ma non sono tuttavia esenti neanche gli enti che già la adottano.

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

21 gennaio 2020	Milano
22 gennaio 2020	Villa D'Almè
27 gennaio 2020	Torino
29 gennaio 2020	Mestre
31 gennaio 2020	Bologna
4 febbraio 2020	Castelverde
7 febbraio 2020	Collecchio
11 febbraio 2020	Verona
12 febbraio 2020	Pavia
14 febbraio 2020	Ferrara

**Dal 2020 non è più in vigore il blocco sulla spesa di formazione (art. 57 del D.L. 124/2019)**

<b>Relatori:</b>	<b>Dott. Marco Allegretti</b> – 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.
<b>Destinatari:</b>	Amministratori (Sindaci, Assessori e Consiglieri), Direttori Generali, Segretari Comunali, Responsabili dei Servizi Finanziari, Funzionari dei Servizi Finanziari, Revisori Contabili
<b>Attestati:</b>	Sarà rilasciato attestato di partecipazione
<b>Materiale didattico:</b>	Il materiale didattico sarà consegnato in formato cartaceo all'inizio del corso.
<b>Orario:</b>	Orario: dalle 8:45 alle 13:30 (solo sede di Torino 9.30 – 14.15) Coffee break ore 11:00
<b>Programma</b>	Il programma dettagliato è scaricabile dall'indirizzo: <a href="https://www.publika.it/corso/riaccertamento-ordinario-e-rendiconto-2019/">https://www.publika.it/corso/riaccertamento-ordinario-e-rendiconto-2019/</a>

## Quote standard

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

Primo iscritto: € 150,00 oppure **7 crediti** formativi

Iscritti successivi: € 140,00 oppure **7 crediti** formativi

## Quote scontate per abbonati

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

Primo iscritto: € 130,00 oppure **6 crediti** formativi

Iscritti successivi: € 130,00 oppure **6 crediti** formativi

## SCONTO ULTERIORE 10 EURO A PERSONA

Iscriviti alla newsletter delle iniziative di Publika per ricevere gli **approfondimenti gratuiti**, essere sempre informato sui **nuovi corsi** e altre **iniziative** di Publika e usufruire dell'ulteriore **sconto di 10 euro a persona** (oppure sconto 1 credito per enti che hanno acquistato crediti formativi)

**Iscrizioni:** Accedi al sito di Publika per tutti i dettagli sul programma e per scaricare il modulo di iscrizione  
<https://www.publika.it/corso/riaccertamento-ordinario-e-rendiconto-2019/>  
La conferma della tenuta del corso sarà comunicata almeno due giorni prima della data di svolgimento

## Contenuto speciale

# LEGGE DI BILANCIO 2020: NOVITÀ PER I TRIBUTI LOCALI

Di Giuseppe Debenedetto

Il 1° gennaio 2020 è entrata in vigore la **legge 27 dicembre 2019 n. 160** (legge di bilancio 2020), contenente rilevanti novità in materia di fiscalità locale tra cui l'unificazione IMU-TASI e la riforma della riscossione, mentre l'introduzione del canone patrimoniale unico (che dovrebbe sostituire l'intero comparto dei tributi "minori") è stata rinviata al 2021.

Il 2020 si profila quindi un anno di grossi cambiamenti per gli addetti ai lavori, se si considerano le altre novità contenute nel decreto "crescita" (D.L. 34/2019 conv. L. 58/2019), nel decreto "fiscale" (D.L. 124/2019, conv. L. 157/2019) e il nuovo metodo tariffario TARI predisposto dall'ARERA.

## 1. Unificazione Imu-Tasi

Tra le novità più rilevanti figura l'unificazione dell'Imu e della Tasi (commi da 738 a 783), che pone fine alla irragionevole sovrapposizione dei due prelievi semplificando così la vita a comuni e contribuenti.

Il testo della nuova IMU raccoglie in un unico documento gran parte delle norme preesistenti<sup>1</sup>, confermando presupposti impositivi e modalità di calcolo della vecchia IMU, ma con alcuni chiarimenti e con modifiche apparentemente innocue ma che di fatto cambiano lo scenario con notevoli ricadute operative. Restano comunque irrisolte alcune questioni.

Tra le **disposizioni confermate** dalla nuova IMU si segnala in primo luogo il **presupposto dell'imposta**, costituito dal "possesso di immobili" (comma 740), nonchè i soggetti passivi della stessa individuati nei "possessori di immobili, intendendosi per tali il proprietario ovvero il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie degli stessi" (comma 742).

Continuano a non essere assoggettate all'imposta le **abitazioni principali** e quelle **assimilate**, restando altresì invariata la definizione di abitazione principale e di **pertinenze** dell'abitazione principale: massimo un C/2, un C/6, un C/7, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo (si vedano i commi 740 e 741).

Confermata anche la **riserva statale dello 0,76 per cento** per gli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, ad eccezione degli immobili posseduti dai comuni e che insistono sul rispettivo territorio, nonché la spettanza ai comuni delle maggiori somme (imposta, sanzioni e interessi) derivanti dall'attività di accertamento di tali immobili (comma 744).

Anche la **base imponibile** per il calcolo dell'imposta resta sostanzialmente invariata, costituita dal valore degli immobili che per i fabbricati è ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento, gli stessi moltiplicatori previsti dalla vecchia Imu (comma 745). In particolare, per le aree edificabili il valore è costituito da quello venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione, "o a far

---

<sup>1</sup> La nuova IMU continuerà ad essere un tributo regolato da diversi provvedimenti legislativi, la cui ricognizione completa non sarà affatto agevole. Si pensi, ad esempio, ai richiami alla disciplina ICI di cui al d.lgs. n. 504/92, in tema di esenzione degli enti non commerciali. Inoltre residueranno dubbi in ordine all'applicabilità di previsioni legislative non espressamente abrogate né richiamate dalla riforma, correlate alla nuova IMU. Ad esempio non è chiaro se l'esenzione dall'Imu prevista dall'art. 9 comma 6-*quinquies* del d.l.n. 174/2012 per le fondazioni bancarie possa trovare ancora applicazione nella nuova Imu.

data dall'adozione degli strumenti urbanistici<sup>2</sup>, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche (comma 746).

Resta invariato anche il **sistema di pagamento dell'imposta** in due rate, scadenti la prima il 16 giugno e la seconda il 16 dicembre, sul quale i comuni non hanno alcuna possibilità di intervento considerata la deroga all'articolo 52 del d.lgs. n. 446/97 prevista dalla norma (comma 762). Il versamento continuerà ad essere effettuato a mezzo F24, ma con l'estensione alla piattaforma PagoPA a seguito di adozione di apposito decreto attuativo (comma 765).

Nel complesso resta sostanzialmente invariato il **regime delle agevolazioni**<sup>3</sup>, con la riduzione del 50% per le unità immobiliari concesse in comodato (con la precisazione di cui si dirà più avanti), per i fabbricati di interesse storico o artistico e per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili (comma 747). Confermata anche la riduzione al 75% per le abitazioni locate a canone concordato (comma 760).

Per quanto riguarda le **esenzioni**, non pagano l'imposta i terreni agricoli: a) posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti alla previdenza agricola, indipendentemente dalla loro ubicazione, "comprese le società agricole"<sup>4</sup>; b) ubicati nei comuni delle isole minori; c) a immutabile destinazione agrosilvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile; d) ricadenti in aree montane o di collina delimitate, sulla base dei criteri individuati dalla circolare n. 9 del 14 giugno 1993 (comma 758).

Sostanzialmente ricognitiva anche la norma relativa all'esonero degli immobili pubblici adibiti ad attività istituzionali, ai fabbricati delle catastali da E/1 a E/9, a fabbricati con destinazione ad usi culturali, ai fabbricati destinati esclusivamente all'esercizio del culto, ai fabbricati di proprietà della Santa Sede, ai fabbricati appartenenti agli Stati esteri e alle organizzazioni internazionali, agli immobili posseduti e utilizzati dai Enti non profit ed ecclesiastici per scopi non commerciali (comma 759).

Tra i **chiarimenti contenuti nel testo della nuova IMU** si segnala, relativamente ai **comodati**, che l'ambiguo riferimento al possesso di un solo "immobile" del comodante viene sostituito dal possesso di una sola "abitazione". Sul concetto di "immobile" era sorto un problema interpretativo, se da ritenersi limitato alle unità abitative oppure riferito a qualsiasi immobile (terreni, aree fabbricabili, ecc.), restringendo così l'ambito applicativo dell'agevolazione. Il Dipartimento delle Finanze ha comunque affermato che, trattandosi di regime di favore per gli immobili ad uso abitativo, il richiamo generico all'immobile è da intendersi riferito all'immobile ad uso abitativo (risoluzione n. 1/DF del 17/2/2016). Ora la questione viene definitivamente risolta con il riferimento specifico all'abitazione (comma 747 lett. c).

Un altro chiarimento riguarda il **calcolo dei mesi di possesso**, considerato che l'articolo 9 comma 2 del D.Lgs. n. 23/2011 si limita a stabilire che il mese è computato per intero se il "possesso si è protratto per almeno quindici giorni". Ma se la vendita viene effettuata il 16 ottobre, entrambi i contribuenti possiedono l'immobile "per almeno quindici giorni". Anche in caso di compravendita effettuata a metà mese, entrambi i contraenti si ritroverebbero a versare l'imposta per la stessa mensilità. La nuova disposizione chiarisce definitivamente che il giorno di trasferimento del possesso si computa in capo all'acquirente e l'imposta del mese del trasferimento resta interamente a suo carico nel caso in cui i giorni di possesso risultino uguali a quelli del cedente (comma 761).

<sup>2</sup> Si tratta di una precisazione che neutralizza l'orientamento di Cassazione secondo cui gli effetti dell'attribuzione della qualifica di edificabilità decorrono dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di adozione dello strumento urbanistico generale (cfr. Cass. 2901/2017 e Cass. 8544/2019).

<sup>3</sup> Con l'eccezione dell'esonero previsto per gli immobili dei pensionati Aire. L'agevolazione è stata introdotta dall'art. 9-bis del d.l. 47/2014 (conv. L. 80/2014) con una modifica all'art. 13 comma 2 del d.l. 201/2011, per cui l'abrogazione espressa di quest'ultima disposizione (si veda il comma 780 della legge di bilancio 2020) fa venire meno l'agevolazione in questione.

<sup>4</sup> Viene così recepita la disposizione contenuta nell'art. 16-ter del DL crescita (d.l. 34/2019), che con una norma interpretativa equipara ai fini delle agevolazioni IMU le società agricole ai coltivatori diretti e agli imprenditori agricoli professionali (Iap).

Un ulteriore chiarimento previsto dall'unificazione Imu-Tasi riguarda la facoltà attribuita ai comuni di assimilare all'abitazione principale l'unità immobiliare degli **anziani lungodegenti**, considerato che dal 2020 è previsto il generico "possesso" dell'immobile, non più limitato alla proprietà o all'usufrutto, consentendo così di ricomprendere anche il diritto di superficie, tipico degli alloggi Erp (comma 741 lett. c punto 6).

Non mancano, nel testo della nuova IMU, alcune **modifiche o integrazioni** che a prima vista potrebbero sembrare prive di rilevanza ma che in realtà finiscono per cambiare lo scenario con notevoli ricadute operative.

Tra queste si segnala la **nuova definizione di fabbricato** (comma 741), quale unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano "con attribuzione di rendita catastale": inciso che finisce per neutralizzare l'orientamento della Cassazione affermatosi sugli immobili collabenti (F2), perché la mancanza della rendita catastale non consente più di ritenere questi immobili "fabbricati". Si ricorda che la Cassazione (sentenze n. 17815/2017, n. 23801/2017, n. 25774/2017, n. 7653/2018, ecc.) ha affermato che i fabbricati diroccati, iscritti nella categoria catastale F2, non sono soggetti all'Ici-Imu per azzeramento della base imponibile stante la mancata attribuzione della rendita e l'incapacità per tali fabbricati di produrre ordinariamente un reddito proprio. Ora alla luce della modifica normativa la nuova Imu sarà applicabile anche ai **fabbricati collabenti**, considerando come base imponibile l'area fabbricabile sottostante.

Sempre in tema di fabbricato, si considera inoltre parte integrante dello stesso anche l'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza "esclusivamente ai fini urbanistici, purché accatastata unitariamente" (comma 741). In base all'art. 2 lett. b) del d.lgs. n. 504/92 (richiamato dall'art. 13 comma 2 del d.l. 201/2011) si considera parte integrante del fabbricato l'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza. Al riguardo la giurisprudenza ha escluso l'autonoma tassabilità delle **aree pertinenziali**, fondando l'attribuzione della qualità di pertinenza sul criterio fattuale e cioè sulla destinazione effettiva e concreta della cosa al servizio o ornamento di un'altra, secondo la definizione contenuta nell'art. 817 c.c. Si tratta di un filone giurisprudenziale inaugurato nel 2009 dalla Cassazione in base al quale l'area è pertinenziale ai fini Ici solo se indicata nella dichiarazione, ritenendo in sostanza prevalente il requisito della pertinenzialità su quello della edificabilità<sup>5</sup>). La vecchia normativa non prevede che la particella catastale del terreno coincida con quella del fabbricato, circostanza che invece ora la norma prevede espressamente. Pertanto, per escludere l'autonoma tassabilità delle aree pertinenziali è ora necessario che la particella catastale del terreno coincida con quella del fabbricato, circostanza che invece la disciplina sull'Imu non prevedeva espressamente.

Un'altra novità di rilievo è quella secondo cui "**in presenza di più soggetti passivi** con riferimento ad un medesimo immobile ognuno è titolare di un'autonoma obbligazione tributaria e nell'applicazione dell'imposta si tiene conto degli elementi soggettivi ed oggettivi riferiti ad ogni singola quota di possesso, anche nei casi di **applicazione delle esenzioni o agevolazioni**" (comma 743). La precisazione ha riflessi sulle aree edificabili in comproprietà, possedute da diversi soggetti di cui solo uno ha la qualifica di coltivatore diretto o Iap. Secondo la Cassazione (sentenza n. 15566/2010 ed altre, tra cui Cass. 23591/2019) un'area utilizzata come terreno agricolo ha carattere oggettivo e, come tale, si estende a ciascuno dei comproprietari, conclusione che si presterebbe a facili elusioni della normativa. L'Anci Emilia Romagna con nota del 30/5/2016 non condivide le argomentazioni fornite dalla Cassazione in quanto non sembrano tener conto di una lettura sistematica della disciplina, oltre ad essere ancorate a motivazioni fragili. Inoltre, si autorizzerebbero facili elusioni della normativa: sarebbe sufficiente che qualsiasi titolare di un'area fabbricabile, in attesa di concretizzare la capacità edificatoria, conceda in usufrutto anche per pochi anni, lo 0,01% dell'area ad un coltivatore diretto. Anche in questo caso vi sarebbe una situazione di

---

<sup>5</sup> Si vedano le seguenti pronunce: 11/9/2009 n. 19639, 30/11/2009 n. 25127, 24/3/2010 n. 7090, 29/10/2010 n. 22129, 19/6/2012 n. 10090, 3/10/2012 n. 16838, 3/7/2015 n. 13735, 26/1/2016 n. 1391, 3/2/2016 n. 2107, 28/9/2016 n. 19126, 28/12/2016 n. 27098, 12/1/2017 n. 570, 3/2/2017 n. 2901 e 6/8/2019 n. 20955. Da ultimo, con la sentenza n. 27114 del 23/10/2019, la Cassazione ha ribadito che il contribuente che non abbia evidenziato nella dichiarazione l'esistenza di una pertinenza non può contestare l'atto con cui l'area asseritamente pertinenziale viene assoggettata a tassazione, deducendo solo nel giudizio la sussistenza del vincolo di pertinenzialità.

comproprietà con un coltivatore diretto e l'area fabbricabile sarebbe da assoggettare per intero, seguendo la tesi dei giudici di legittimità, come terreno agricolo (conclusione irragionevole ed ingiustificabile). Ora la disciplina della nuova Imu neutralizza l'orientamento della Cassazione e non consente più di estendere il trattamento di favore ad altri soggetti.

Tra le **altre modifiche** si segnala la disposizione contenuta nel comma 745 secondo cui "Le variazioni di rendita catastale intervenute in corso d'anno, a seguito di interventi edilizi sul fabbricato, producono effetti dalla data di ultimazione dei lavori, o, se antecedente, dalla data di utilizzo". L'inciso "a seguito di interventi edilizi sul fabbricato" neutralizza l'orientamento di Cassazione secondo cui le variazioni catastali hanno efficacia dall'anno successivo a quello nel corso del quale sono state annotate negli atti catastali, anche quando ci si avvale della procedura Docfa (cfr. Cass. 9238/2019).

Si segnalano inoltre le seguenti modifiche: la possibilità di azzerare le aliquote<sup>6</sup>, il ripristino del termine del 30 giugno successivo per la presentazione della dichiarazione<sup>7</sup>, l'espressa attribuzione al funzionario responsabile della rappresentanza in giudizio<sup>8</sup>.

Tra le **questioni rimaste irrisolte** si segnala il **fenomeno delle doppie abitazioni dei coniugi situate in comuni diversi**. La riforma riproduce la norma dell'Imu che prevede solo il caso in cui il nucleo familiare sia residente in immobili diversi nello stesso comune, esonerando solo una delle due abitazioni, ma nulla dice in ordine alle doppie case situate in comuni diversi. Si tratta di un fenomeno particolarmente diffuso in comuni turistici, in molti casi dettato da una mera convenienza e senza alcuna valida giustificazione (motivi di lavoro o separazione), con evidenti finalità elusive. L'elemento della convivenza dell'intero nucleo familiare non può essere comunque sottovalutato, per cui si ritiene applicabile la giurisprudenza della Cassazione che esclude l'applicabilità della condizione di favore (si citano, tra le più recenti, le sentenze n. 12050/2018 e n. 18367/2019).

Per quanto riguarda invece gli **immobili concessi in locazione finanziaria** (comma 743), viene riproposta la stessa norma prevista per l'Imu, lasciando apparentemente irrisolta la questione relativa all'individuazione della soggettività in caso di risoluzione del contratto per morosità senza riconsegna dell'immobile. A ben vedere, però, la mancata precisazione sulla durata del contratto di locazione finanziaria, invece prevista per la Tasi dal comma 672 della legge 147/2013, fa cadere l'interpretazione fornita dalla Cassazione con la sentenza n. 19166/2019 che fa leva proprio sulla disciplina della Tasi. Pertanto deve ritenersi applicabile l'orientamento favorevole ai Comuni (pronunce n. 13793/2019 e n. 25249/2019) secondo cui la società di leasing è tenuta a pagare l'imposta anche se non ha ancora acquisito la materiale disponibilità dell'immobile per mancata riconsegna da parte dell'utilizzatore, come peraltro recentemente ribadito dalla Cassazione con la sentenza n. 29973/2019.

Apparentemente irrisolta anche la questione relativa agli **alloggi assegnati dagli IACP** o dagli enti di edilizia residenziale comunque denominati (Ater, Aler, Arca, Acer, eccetera), per i quali anche la nuova IMU prevede l'applicazione della detrazione di 200 euro (comma 749). Tali enti ritengono invece applicabile la fattispecie di esonero prevista per gli alloggi sociali, che la nuova IMU fa rientrare tra le fattispecie assimilate ma solo se "adibiti ad abitazione principale". Si tratta di una precisazione che rafforza la tesi contraria all'estensione di tale agevolazione agli ex IACP<sup>9</sup>, che continueranno a pagare l'imposta con la detrazione di 200 euro. Per questi enti, essendo disciplinato un trattamento specifico (detrazione di 200 euro), non sarà possibile usufruire dell'esonero previsto per gli alloggi sociali.

<sup>6</sup> Si vedano in particolare i commi 752 e 754, che consentono per i terreni agricoli e per gli immobili diversi dall'abitazione principale di diminuire l'aliquota fino all'azzeramento. L'azzeramento non è invece possibile per i fabbricati di categoria D, per i quali è prevista la riserva statale dello 0,76%.

<sup>7</sup> Il DL "crescita" (d.l. 34/2019) aveva differito il termine del 30 giugno al 31 dicembre dell'anno successivo. Ora la nuova IMU ha condivisibilmente ripristinato il vecchio termine del 30 giugno dell'anno successivo.

<sup>8</sup> Il comma 778 chiarisce che il funzionario responsabile ha la rappresentanza in giudizio dell'ente, mentre con la vecchia Imu il MEF sosteneva l'applicabilità dell'art. 11 del d.lgs.n. 504/92, che non attribuiva espressamente al funzionario responsabile la rappresentanza in giudizio (nota Mef del 15/4/2014 sul funzionario responsabile e DM 26/6/2014 su Imu Enc).

<sup>9</sup> Trattandosi di persone giuridiche, non è possibile riscontrare il duplice requisito della residenza e della dimora abituale.

Si complica invece l'assetto per i **coniugi separati** considerato che la nuova IMU assimila all'abitazione principale "la casa familiare assegnata al genitore affidatario dei figli, a seguito di provvedimento del giudice che costituisce altresì ai soli fini dell'applicazione dell'imposta, il diritto di abitazione in capo al genitore affidatario stesso" (comma 741). Con la conseguenza che solo in caso di affidamento dei figli minori opera la soggettività passiva dell'assegnatario, equiparato al titolare del diritto di abitazione, per cui se non ci sono figli si applicano le regole ordinarie<sup>10</sup>.

Non mancano comunque gli **adempimenti per i comuni**, che dovranno adottare le delibere necessarie all'introduzione del nuovo tributo entro la fine di giugno 2020. In particolare i comuni avranno ancora un anno a disposizione per diversificare le aliquote entro i limiti previsti, ma dal 2021 dovranno agire entro le fattispecie tassativamente tipizzate in un futuro decreto delle finanze, che metterà a disposizione un apposito applicativo così da facilitarne la lettura e la comprensione da parte dei contribuenti.

In ordine alla determinazione delle **aliquote** la nuova IMU prevede una completa manovrabilità al ribasso con la facoltà per i comuni di azzerare l'aliquota e una manovrabilità al rialzo identica a quella vigente (il 640 della legge n. 147/2013 dispone che la somma delle aliquote IMU e TASI non può superare il limite massimo IMU previsto per ciascuna categoria di immobile).

L'aliquota massima della nuova imposta riflette i limiti già previsti a legislazione vigente. L'unificazione di IMU e TASI non modifica pertanto il potenziale fiscale dei comuni che, disciplinando opportunamente le aliquote, potranno ottenere dall'IMU lo stesso gettito derivante dalla somma dell'attuale gettito riscosso a titolo di IMU e TASI senza effetti di natura finanziaria rispetto alla legislazione previgente.

Infine, in ordine alla **potestà regolamentare**, la riforma attribuisce ai comuni diverse facoltà, tra cui la possibilità di prevedere il rimborso per l'imposta versata per aree successivamente divenute inedificabili, la determinazione dei valori venali delle aree edificabili, la possibilità di introdurre l'esonero per i proprietari che concedono immobili in comodato a Comuni, ad altri enti territoriali e ad enti non commerciali, purché li utilizzino esclusivamente per gli scopi istituzionali o statutari.

Si evidenzia comunque che mentre la delibera sulle aliquote è obbligatoria<sup>11</sup> (in mancanza trovano applicazione le aliquote di base previste dalla nuova IMU), la delibera regolamentare non è invece obbligatoria poiché la disciplina della nuova imposta è applicabile automaticamente<sup>12</sup>.

## 2. Riforma della riscossione

Altra novità rilevante, prevista dalla legge di bilancio 2020, è costituita dalla riforma della riscossione (commi da 784 a 815), con l'obiettivo di assicurare ai comuni una maggiore efficacia nell'attività di contrasto all'evasione. Ai contribuenti sono invece destinate le disposizioni sulla rateizzazione e sui solleciti di pagamento, consentendo di pagare prima di avviare procedure più incisive.

In generale la riforma rende applicabili le disposizioni contenute nel Titolo II del Dpr 602/73, previste per la riscossione a mezzo ruolo, ad eccezione dell'articolo 48-*bis* riguardante la verifica degli inadempienti in caso di pagamenti superiori a 5.000 euro, risolvendo così in radice il problema relativo all'individuazione delle norme "compatibili" con il Dpr 602/73.

Tuttavia, il **perimetro di applicazione della riforma** è limitato a province, città metropolitane, comuni, comunità montane, unioni di comuni e consorzi tra enti locali. Si tratta di un ambito più ristretto di quello previsto dal DI 193/16 per l'Agenzia

<sup>10</sup> Sulla questione si veda LUIGI LOVECCHIO, *Separazione senza figli, imposta in capo al proprietario*, Quotidiano Enti Locali & Pa, 8/1/2020.

<sup>11</sup> In caso di mancata approvazione delle nuove aliquote non possono essere automaticamente confermate quelle dell'IMU 2019 in quanto previste per un tributo ormai soppresso.

<sup>12</sup> Il regolamento comunale della nuova imposta serve per disciplinare alcuni aspetti previsti dalla nuova disciplina in termini di facoltà per i comuni.

delle Entrate-Riscossione (Ader), riferito in generale alle “amministrazioni locali” individuate dall’Istat. Resterebbero così fuori, ad esempio, le Asl e le Camere di Commercio, oltre che le Regioni<sup>13</sup>.

Dal punto di vista oggettivo non è chiaro se la riforma della riscossione è applicabile anche alle **violazioni del codice della strada**, che valgono oltre 1,6 miliardi all’anno solo per i capoluoghi di Provincia<sup>14</sup>. Nella relazione di accompagnamento e nel dossier della legge di bilancio si trovano alcuni passaggi che enunciano l’esclusione della riforma alle sanzioni del codice della strada, ma si tratta di posizione non condivisibile poiché manca un’espressa disposizione in tal senso<sup>15</sup> ed inoltre la giurisprudenza ha costantemente negato la specialità del codice della strada, derogabile dalla potestà regolamentare locale in forza dell’art. 52 del d.lgs. 446/97<sup>16</sup>.

La novità più rilevante della riforma è comunque costituita dall’introduzione dell’**accertamento esecutivo**, già previsto dal 2011 per gran parte dei tributi erariali, consentendo così all’avviso di accertamento di acquisire la natura di titolo esecutivo decorso il termine per la proposizione del ricorso (per i tributi), ovvero decorsi sessanta giorni dalla notifica dell’atto per il recupero delle entrate patrimoniali. Ciò vuol dire che le azioni esecutive, incluse le misure cautelari (fermo amministrativo, ipoteca), potranno essere attivate direttamente senza la preventiva notifica della cartella di pagamento (se il servizio è affidato all’Agenzia delle Entrate-Riscossione) o dell’ingiunzione fiscale (in caso di servizio svolto direttamente dall’ente o da società private concessionarie).

È comunque prevista l’emissione di un sollecito di pagamento per importi fino a 10.000 euro, consentendo al contribuente di estinguere il debito entro 30 giorni ed evitare così le procedure esecutive e cautelari.

La nuova regola degli accertamenti “esecutivi” riguarda gli avvisi da emettere a partire da gennaio 2020, anche se relativi ad annualità pregresse (ovviamente entro i termini decadenziali previsti). Per gli avvisi di accertamento già emessi entro il 2019 i comuni potranno comunque attivare la riscossione coattiva utilizzando gli strumenti del ruolo o dell’ingiunzione fiscale. Si apre così una fase a doppio binario destinata a durare per qualche anno, fino a quando l’accertamento esecutivo non entrerà a pieno regime.

Un’altra novità importante riguarda la **remunerazione dell’attività di riscossione coattiva**, finora sfornita di riferimenti normativi non essendo neppure applicabile il meccanismo dell’aggio in virtù del divieto di aggravio economico per il contribuente, previsto dall’articolo 52 del Dlgs 446/97 (in tal senso, Consiglio di Stato sentenza n. 3413/2012). Con la conseguenza, paradossale, che i costi della riscossione coattiva, anziché ricadere sul contribuente moroso, finivano per essere di fatto spalmati sui contribuenti regolari. La questione viene ora definitivamente risolta mediante l’applicazione dell’aggio del 3%, se il pagamento avviene entro 60 giorni, oppure del 6% in caso di pagamento oltre detto termine. Si tratta dello stesso aggio previsto per l’Ader, ma con una rilevante differenza: è stato introdotto un tetto massimo di 300 o di 600 euro, a seconda che il pagamento avvenga prima o dopo i 60 giorni. Resta invece senza tetto massimo l’aggio previsto per l’agente nazionale (Ader), considerato che a questo si applica solo la disposizione relativa all’accertamento esecutivo,

<sup>13</sup> Si veda PASQUALE MIRTO, *Regioni senza accertamento veloce*, Il Sole 24 Ore del 5/1/2020.

<sup>14</sup> Si veda GIANNI TROVATI, *La lotta all’evasione inciampa sulle multe*, Il Sole 24 Ore del 5/1/2020.

<sup>15</sup> Peraltro il comma 792, lett. a) della legge di bilancio 2020 prevede l’utilizzo dell’accertamento esecutivo sia per le entrate tributarie che per “gli atti finalizzati alla riscossione delle entrate patrimoniali”. Pertanto, essendo le sanzioni al codice della strada entrate patrimoniali di diritto pubblico, le stesse dovrebbero rientrare nel perimetro applicativo della riforma.

<sup>16</sup> L’art. 194 del codice della strada rinvia alle disposizioni contenute nell’art. 27 della legge n. 689/1981, che impone la riscossione a mezzo ruolo, ma il Consiglio di Stato ha affermato che l’attività di riscossione delle sanzioni amministrative rientra nella portata dell’art. 52 del d.lgs. 446/97, per cui il Comune può attivare la fase coattiva utilizzando l’ingiunzione fiscale in alternativa al ruolo (Cons. Stato, sentenze n. 5271/2005 e 2063/2010). La questione è stata sottoposta anche all’attenzione della Cassazione che nel 2010 ha affermato la legittimità dell’operazione, consentendo di effettuare la riscossione coattiva attraverso l’ingiunzione fiscale in alternativa al ruolo, che non è uno strumento esclusivo della riscossione (Cass. Sez. III, sentenza n. 8460 del 9/4/2010), posizione confermata con successive pronunce della stessa Cassazione (n. 22710/2017, n. 24722/2018 e n. 5150/2019).

Promo Servizi Publika

# Service Tributi e TRIBUTARIAMENTE

## I NUOVI SERVIZI DI PUBLIKA NEL SETTORE TRIBUTI

Publika Servizi inaugura il nuovo anno arricchendo la propria offerta con altri servizi a supporto della Pubblica Amministrazione. Dal 2020 anche l'Ufficio Tributi potrà avvalersi dell'assistenza di un partner di comprovata esperienza che sarà in grado di supportarlo in molteplici attività

**ANALISI, BONIFICA E  
AGGIORNAMENTO BANCHE  
TRIBUTARIE DELL'ENTE**

**ATTIVITÀ DI VERIFICA  
DELL'EVASIONE**

**RISPOSTE  
AI QUESITI**

**ATTIVITÀ  
DI SPORTELLO**

È possibile usare il seguente modulo per richiedere informazioni o rivedere un'offerta dedicata, come sempre senza impegno.

Modulo richiesta informazioni servizio

da inviare all'indirizzo [info@publikaservizi.it](mailto:info@publikaservizi.it)

Ente

Referente

Telefono

E-mail

Note

creando così una ingiustificabile disparità di trattamento tra contribuenti, costretti a pagare un aggio superiore in caso di riscossione affidata all'Ader. Si crea così una disparità di trattamento tra contribuenti, costretti a pagare un aggio superiore in caso di riscossione affidata all'agente nazionale. Si pensi ad un'impresa che, a fronte di un carico di 35.000 euro, deve pagare 2.100 euro di aggio se il servizio è affidato all'Ader anziché 600 euro (limite massimo) in caso di servizio svolto direttamente dal Comune o da un soggetto iscritto all'albo ministeriale<sup>17</sup>.

La riforma prevede inoltre l'**accesso alle banche dati fiscali**, finora mai attivato nonostante tre interventi legislativi, nel 2002, nel 2007 e nel 2008<sup>18</sup>. Dal 2020 sarà quindi possibile accedere gratuitamente alle informazioni relative ai debitori presenti in

<sup>17</sup> La questione potrebbe tornare all'attenzione della Corte Costituzionale, che sinora non è entrata nel merito ma ha liquidato la vicenda trincerandosi su opinabili questioni di inammissibilità della domanda (si veda l'ordinanza n. 65/2018 su un caso emblematico riguardante un aggio di oltre 450.000 euro).

<sup>18</sup> Ci riferiamo alle seguenti disposizioni: 1) art. 4 comma 2-*octies* D.L. n. 209/2002 conv. L.265/2002; 2) art. 1 comma 225 L. 244/2007; 3) art. 83 comma 28-*sexies* D.L. 112/2008 conv. L. 133/2008. Peraltro quest'ultima disposizione consentiva di attivare l'accesso anche in assenza del DM, escludendo peraltro ogni discriminazione tra i soggetti privati e gli agenti della riscossione.

Anagrafe Tributaria, utilizzare i servizi di cooperazione informatica forniti dall'Agenzia delle Entrate e consultare le banche dati catastali nonché il pubblico registro automobilistico (Pra). Non è comunque del tutto chiaro se sarà consentito l'accesso anche all'archivio dei rapporti finanziari (conti correnti) e alla banca dati Inps, invece previsto dal Dl 193/16 e utilizzabile dall'agente nazionale della riscossione<sup>19</sup>.

Un'altra novità riguarda l'introduzione di una **specifica disciplina sulle rateizzazioni**, sinora riservata ai regolamenti locali. In particolare è previsto che, in assenza di una delibera dell'ente, il debitore in difficoltà possa chiedere la dilazione del pagamento, con una rateazione che va da un minimo di 4 rate mensili, per somme maggiori di 100 euro e fino a 500 euro, a un massimo di 72 rate mensili, per somme superiori a 20mila euro. Il Comune può anche variare gli scaglioni e la relativa tempistica di rientro, con l'obbligo però di fissare una durata di almeno 36 mesi, per debiti maggiori di 6.000 euro.

### 3. Canone unico patrimoniale dal 2021 e "blocco" degli aumenti Tosap-Cosap per il 2020

Un'ulteriore novità contenuta nella legge di bilancio è costituita dall'introduzione, a partire però dal 2021, del nuovo canone patrimoniale di concessione destinato a sostituire l'intero comparto dei tributi "minori", in particolare l'imposta sulla pubblicità, la Tosap e i prelievi alternativi (Cosap, Cimp), nonché la Tari giornaliera (commi da 816 a 847).

Si tratta di una soluzione non condivisibile, perché stravolge un impianto normativo ben congegnato e collaudato complicando ulteriormente le cose perché fonda prelievi di natura tributaria che hanno presupposti e ragioni diverse, basandosi l'uno sul beneficio che ritrae l'occupante dall'utilizzo di un bene pubblico e l'altro dall'utilizzo di un bene privato (manufatto pubblicitario) che incide su rilevanti interessi pubblici (viabilità, sicurezza, ambiente, eccetera).

Peraltro le precedenti proposte di riforma<sup>20</sup>, finalizzate ad unificare l'imposta sulla pubblicità e la Tosap, si basavano sul principio di alternatività dei due prelievi. Ma la Cassazione ha poi definitivamente chiarito che si tratta di prelievi cumulabili, per cui l'imposta di pubblicità effettuata con impianti installati su suolo pubblico non esclude la Tosap (sentenze 11377/2012 e 13476/2012). Insomma non c'è alcuna ragione giuridica per unificare i due prelievi.

Nel merito restano peraltro diverse perplessità. In primo luogo la **natura extratributaria del nuovo canone** crea problemi dal punto di vista gestionale e sul fronte del contenzioso. Andrebbero infatti attentamente valutate le difficoltà e le complicazioni che comporta l'applicazione e la riscossione di un canone, rispetto alla maggiore semplicità gestionale di una entrata tributaria. Inoltre, l'ufficio comunale deputato all'applicazione del nuovo canone dovrebbe essere l'ufficio patrimonio e non più l'ufficio tributi. Altro problema si pone sul fronte del contenzioso, di più agevole gestione se si tratta di una entrata tributaria, la cui cognizione è devoluta al giudice tributario con minori costi da parte del contribuente, rispetto a quello riguardante una entrata patrimoniale devoluta alla giurisdizione della giustizia ordinaria, già intasata da procedimenti pendenti da anni.

È poi tutto da verificare il **nuovo impianto tariffario e normativo**. La relazione illustrativa evidenzia che la norma si preoccupa di disciplinare i tratti fondamentali della prestazione imposta, quasi integralmente demandata al regolamento comunale. Non si capisce allora perché la disciplina del nuovo canone è contenuta in ben 32 commi e tratta dettagliatamente tutte le fattispecie di applicazione, prevedendo addirittura 20 casi di riduzioni.

<sup>19</sup> L'art. 3 del D.L. 193/2016 consente all'Agenzia delle Entrate-Riscossione di accedere all'archivio dei rapporti finanziari e alla banca dati Inps (il c.d. "rafforzamento dei poteri investigativi). La Sezione Centrale della Corte dei Conti, con delibera n. 11/2017, ha evidenziato che l'anagrafe dei rapporti bancari è costata oltre 10 milioni di euro, rimasta fino ad allora sostanzialmente inutilizzata.

<sup>20</sup> Si ricorda che il decreto sul federalismo municipale adottato nel 2011 prevedeva l'entrata in vigore dal 2014 dell'Imu secondaria, che avrebbe dovuto accorpate l'intero comparto dei tributi "minori", ma il legislatore ha poi abbandonato il progetto di unificazione, prevedendo la proroga prima al 2015 e poi al 2016, sopprimendo definitivamente l'Imu secondaria con la legge di stabilità 2016.

Inoltre, da dicembre 2021 viene soppresso l'obbligo di effettuare il **servizio delle pubbliche affissioni**, dovendo i comuni garantire l'affissione di manifesti aventi finalità sociali, mettendo a disposizione un congruo numero di impianti a tal fine destinati. In sostanza tra due anni il servizio delle pubbliche affissioni diventerà facoltativo, ma con quali tariffe? La disciplina del nuovo canone unico, estremamente dettagliata, non prevede alcuna tariffa specifica per le pubbliche affissioni, demandando così la determinazione ai singoli comuni senza alcuna base normativa.

In conclusione si tratta di una riforma dettata dalla volontà di introdurre norme solo apparentemente semplificatrici, ma che rischia di complicare la vita a comuni e contribuenti.

Tuttavia **per il 2020** resterà ancora in vigore l'attuale normativa sui tributi "minori", ma i comuni **non potranno aumentare le tariffe vigenti in regime di Tosap e Cosap** se non in ragione dell'adeguamento al tasso di inflazione programmato. Lo prevede il terzo periodo del comma 843 della legge di bilancio 2020. Quindi nel 2020 niente aumenti per le occupazioni di suolo pubblico.

Fra gli allegati a questo numero di Publika Daily è disponibile un estratto con gli articoli più rilevanti della Legge di Bilancio 2020 (L. 27/12/2019, n. 160) in materia di tributi locali.

Per ragioni di spazio riportiamo qui di seguito solo l'incipit del documento; la parte restante è scaricabile dal link sottostante.

### Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di Bilancio 2020)

(estratto)

738. A decorrere dall'anno 2020, l'imposta unica comunale di cui all'articolo 1, comma 639, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è abolita, ad eccezione delle disposizioni relative alla tassa sui rifiuti (TARI); l'imposta municipale propria (IMU) è disciplinata dalle disposizioni di cui ai commi da 739 a 783.

739. L'imposta di cui al comma 738 si applica in tutti i comuni del territorio nazionale, ferma restando per la regione Friuli Venezia Giulia e per le province autonome di Trento e di Bolzano l'autonomia impositiva prevista dai rispettivi statuti. Continuano ad applicarsi le norme di cui alla legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14, relativa all'imposta immobiliare semplice (IMIS) della provincia autonoma di Trento, e alla legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3, sull'imposta municipale immobiliare (IMI) della provincia autonoma di Bolzano.

740. Il presupposto dell'imposta è il possesso di immobili. Il possesso dell'abitazione principale o assimilata, come definita alle lettere *b)* e *c)* del comma 741, non costituisce presupposto dell'imposta, salvo che si tratti di un'unità abitativa classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 o A/9.

741. Ai fini dell'imposta valgono le seguenti definizioni e disposizioni:

*a)* per fabbricato si intende l'unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano con attribuzione di rendita catastale, considerandosi parte integrante del fabbricato l'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza esclusivamente ai fini urbanistici, purché accatastata unitariamente; il fabbricato di nuova costruzione è soggetto all'imposta, a partire dalla data di ultimazione dei lavori di costruzione ovvero, se antecedente, dalla data in cui è comunque utilizzato;

*b)* per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i

[...]

Clicca qui per scaricare il documento completo con l'estratto della Legge di bilancio 2020

<https://archivio.publika.it/download/legge-bilancio-2020.pdf>

oppure inquadra il QR-code a fianco



## QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 13/01/2020

### **Contributi per spese di progettazione di interventi di messa in sicurezza. Tempi stretti per la richiesta**

#### Domanda

Sono il responsabile dell'Ufficio tecnico di una Unione di Comuni. Nei giorni scorsi ho letto che la legge di bilancio 2020 mette a disposizione degli enti locali contributi per interventi di messa in sicurezza degli edifici e del territorio. Il mio ente può accedervi? Se sì, come devo procedere?

#### Risposta

*A cura di Marco Terzi*

Il quesito fa riferimento alle somme stanziare dall'art. 1, commi da 51 a 58 della Legge di bilancio 2020 (L. 27/12/2019, n. 160). Cosa prevedono tali norme? Il comma 51 stabilisce che: "Al fine di favorire gli investimenti, sono assegnati agli enti locali, per spesa di progettazione definitiva ed esecutiva, relativa ad interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade, contributi soggetti a rendicontazione nel limite di 85 milioni di euro per l'anno 2020, di 128 milioni di euro per l'anno 2021, di 170 milioni di euro per l'anno 2022 e di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2034". Per 'enti locali' si intendono i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni. Le richieste vanno inviate entro il termine perentorio delle ore 24:00 del 15 gennaio prossimo. I tempi sono pertanto estremamente ridotti. Ma tant'è. L'invio va fatto tramite l'area riservata del Sistema Certificazioni Enti Locali (Area TBEL) sul sito del Ministero dell'Interno - Finanza locale a cui si accede con le credenziali già in possesso dell'ente. A tal fine il Ministero ha pubblicato apposite istruzioni con comunicato del 31 dicembre scorso reperibile al seguente link: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/notizie/comunicato-del-31-dicembre-2019>. Non saranno prese in considerazione le istanze degli enti che alla data di presentazione della richiesta di ammissione al contributo non abbiano ancora trasmesso alla BDAP i documenti contabili riferiti al rendiconto 2018. Per quegli enti locali per i quali sono sospesi per legge i termini di approvazione del rendiconto della gestione di riferimento, le informazioni richieste sono desunte dall'ultimo rendiconto trasmesso alla BDAP. Per poter procedere nella compilazione della certificazione, tali enti devono comunque dichiarare, anche se non tenuti, l'avvenuto invio alla banca dati BDAP con spunta della relativa casella. Qualora, dopo aver inserito la certificazione, l'ente dovesse riscontrare errori ovvero ritenesse di dover rettificare i dati già trasmessi, potrà produrre una nuova certificazione, in sostituzione di quella già inoltrata (previo suo annullamento) con le medesime modalità, purché sempre entro le ore 24:00 del 15 gennaio. Dal giorno successivo non sarà più possibile sanare la certificazione già trasmessa qualunque sia la natura dell'errore rilevato. L'ammontare del contributo attribuito a ciascun ente locale sarà determinato entro il 28 febbraio con apposito decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il MEF, tenendo conto del seguente ordine prioritario: a) messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico; b) messa in sicurezza di strade, ponti e viadotti; c) messa in sicurezza ed efficientamento energetico degli edifici, con precedenza per gli edifici scolastici, e di altre strutture di proprietà dell'ente. Se l'entità delle richieste

pervenute dovesse superare l'ammontare delle risorse disponibili, l'attribuzione sarà effettuata a favore degli enti locali che presentano la maggiore incidenza del fondo di cassa al 31 dicembre dell'esercizio precedente rispetto al risultato di amministrazione risultante dal rendiconto della gestione del medesimo esercizio. L'ente locale beneficiario del contributo è tenuto ad affidare la progettazione entro tre mesi decorrenti dalla data di emanazione del decreto di assegnazione. La rilevazione dei dati relativi alle attività di progettazione e conseguenti adempimenti è effettuata attraverso il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche BDAP-MOP. Il Ministero si riserva infine la facoltà di effettuare controlli a campione sulle attività di progettazione oggetto del contributo concesso.

---

## 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

## LE NUOVE LINEE GUIDA ANAC IN MATERIA DI CODICI DI COMPORAMENTO

*Di Loredana Gemma Carfagna*

L'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha avviato una consultazione sulla bozza di nuove Linee Guida, in materia di Codici di Comportamento, che sostituiranno le attuali Linee Guida, emanate con delibera n. 75 del 24 ottobre 2013.

La consultazione è aperta dal 12 dicembre 2019 al 15 gennaio 2020 e sono richiesti contributi sui seguenti argomenti, che rappresentano alcuni degli aspetti più rilevanti della nuova disciplina:

- esemplificazioni di integrazioni/specificazioni dei contenuti dei codici;
- coinvolgimento degli stakeholders nel processo di formazione del codice;
- coordinamento del codice con il PTPTC (Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza) e il Piano della *Performance*;
- tecniche di redazione dei codici.

In attesa dell'approvazione definitiva delle nuove Linee Guida, viene affrontato il tema nel suo complesso, soffermandoci sulle novità e sugli adempimenti che ne conseguono per le amministrazioni chiamate a recepirle.

### 1. Che cos'è il Codice di Comportamento

Nell'ambito delle innovazioni introdotte dalla c.d. legge Severino (legge 6 novembre 2012, n. 190), si colloca la riformulazione dell'art. 54, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, avente ad oggetto il Codice di comportamento. La norma prevede che il Governo definisca un Codice di comportamento valido per tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, che deve essere poi "integrato e specificato" da ciascuna amministrazione. A tal fine, l'ANAC definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione.

In attuazione dell'art. 54, del d.lgs. 165/2001, è stato adottato il Regolamento, recante il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici, con Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, nonché le prime Linee Guida dell'allora CIVIT (Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle pubbliche amministrazioni) sopra citate (delibera 75/2013).

Ciascuna amministrazione ha, dunque, e da diversi anni, approvato i propri Codici.

I Codici hanno la finalità di tradurre, in regole ed obblighi di condotta, quei principi costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell'interesse pubblico (artt. 54, comma 2, 97 e 98 della Costituzione), ai quali il dipendente deve conformare il proprio agire.

I doveri del pubblico dipendente sono, in particolare, finalizzati ad assicurare la qualità dei servizi pubblici e la prevenzione della corruzione.

Il rispetto dei doveri di comportamento è rilevante sul piano disciplinare. In ciò essi si distinguono dai codici etici che hanno una dimensione valoriale e ai quali sono associate solo sanzioni di tipo etico-morale.

## 2. Perché sono necessarie delle nuove Linee Guida

Il quadro normativo concernente il Codice di comportamento non è cambiato, ma l'ANAC ha riscontrato che, tra gli strumenti della strategia di prevenzione della corruzione, il capitolo concernente i Codici di comportamento è quello finora meno curato.

Pertanto, l'Autorità ritiene che essi debbano essere valorizzati e rilanciati perché rappresentano lo strumento adeguato ad orientare il comportamento dei funzionari pubblici per la migliore cura dell'interesse pubblico. I Codici delle singole amministrazioni devono poi essere armonizzati e coordinati con i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

A partire da tali considerazioni, l'ANAC ha svolto un'attività di studio sulla prima generazione di Codici, in ragione dei poteri di regolazione/indirizzo, previsti dall'art. 54, del d.lgs. 165/2001, di quelli consultivi di cui all'art. 1, comma 2, lettera d), della legge 190/2012, nonché del potere di vigilanza e sanzionatorio, attribuito all'Autorità dall'art. 19, comma 5, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 e relativa legge di conversione n. 114/2014.

È stato così costituito un gruppo di lavoro che ha prodotto una approfondita relazione disponibile al [link https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2019/Rel.Linee.Guida.ANAC.cod.comp.07.10.19.rev.pdf](https://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/anacdocs/Comunicazione/News/2019/Rel.Linee.Guida.ANAC.cod.comp.07.10.19.rev.pdf)

sulla cui base l'ANAC ha elaborato la bozza di nuove Linee Guida, attualmente in consultazione.

I Codici adottati dalle amministrazioni, subito dopo l'emanazione del d.P.R. n. 62/2013, risultano – infatti - ben poco innovativi, limitandosi spesso a riprodurre i doveri minimi del codice nazionale, senza procedere all'integrazione e specificazione richiesta dall'art. 54, comma 5, del d.lgs. 165/2001.

Le nuove Linee Guida intendono orientare e sostenere le Amministrazioni nell'aggiornamento dei propri Codici, che dovrà essere effettuato mediante la "personalizzazione" dei contenuti del d.P.R. n. 62/2013 - ossia l'integrazione e la specificazione dei doveri minimi previsti dal Codice nazionale - nonché il collegamento con il PTPCT e l'intera strategia di prevenzione della corruzione.

## 3. Cosa prevedono le nuove Linee Guida

Le nuove Linee Guida si pongono in continuità con le precedenti. Si tratta di indirizzi interpretativi e operativi di carattere generale e non settoriale, rivolti dunque a tutte le amministrazioni e non introducono modifiche sostanziali rispetto ai contenuti della delibera n. 75/2013, salvo quanto di seguito specificato.

Il documento si apre con l'enunciazione delle finalità delle Linee Guida, della natura e del fondamento costituzionale dei Codici di comportamento, ne specifica l'ambito oggettivo e soggettivo e approfondisce i contenuti, nonché le tecniche di redazione e le procedure di formazione -sottolineando l'importanza del coinvolgimento dei dipendenti della struttura e degli altri *stakeholder* interni ed esterni.

#### 4. Le procedure di formazione dei codici delle amministrazioni

L'art. 54, comma 5, del d.lgs. 165/2001, prevede soltanto una procedura aperta alla partecipazione e il parere obbligatorio dell'OIV (Organismo Interno di Valutazione) o Nucleo di Valutazione, negli enti locali, pertanto l'ANAC fornisce indicazioni puntuali sui soggetti interessati e sulla procedura.

Il ruolo centrale spetta al RPCT (Responsabile della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza) chiamato a coordinare l'attività dei diversi soggetti coinvolti, a proporre all'organo di indirizzo l'approvazione del codice di comportamento, a promuoverne la conoscenza e a monitorarne il rispetto dello stesso, anche al fine di proporre eventuali modifiche.

Collaborano con il RPCT, oltre all'OIV - che deve assicurare il collegamento con il sistema della *performance* - e al responsabile dell'UPD (Ufficio Procedimenti Disciplinari), che si occupa in particolare della corrispondenza tra infrazioni e sanzioni disciplinari - nonché tutti i dirigenti e i dipendenti.

La qualità del coinvolgimento della struttura è fondamentale perché una partecipazione consapevole, contribuisce alla interiorizzazione dei valori e dei doveri, superando la percezione del Codice come compendio di precetti, giuridicamente vincolanti perché assistiti da sanzioni disciplinari.

Pertanto, si deve privilegiare una formazione progressiva secondo un criterio di gradualità, che parte dall'approfondimento dei processi e delle misure oggettive di prevenzione della corruzione previste dal PTPCT, per passare poi all'individuazione dei comportamenti, che possono contribuire, sul piano soggettivo, alla piena realizzazione di tali misure. I doveri di comportamento devono, dunque, essere correlati alle misure oggettive di prevenzione della corruzione, sebbene PTPCT e Codice di comportamento siano strumenti diversi.

La bozza di Codice di comportamento può essere sottoposta all'approvazione dell'organo di indirizzo, prima di avviare la fase di consultazione.

Essa consiste in una procedura aperta, finalizzata a consentire a tutti gli interessati la presentazione di considerazioni e proposte di modifica ed integrazione del Codice. L'ANAC, suggerisce di privilegiare le *consultazioni on-line* e di assicurare una forma di intervento più penetrante alle organizzazioni sindacali, anche se la normativa non riconosce più ad esse una posizione privilegiata. Le precedenti Linee Guida indicavano, tra gli *stakeholder*, le associazioni dei consumatori e le associazioni o altre forme di organizzazioni rappresentative di particolari interessi o dei soggetti che operano nel settore e che fruiscono delle attività e dei servizi prestati dall'amministrazione.

#### 5. La struttura, i contenuti e le tecniche di redazione dei codici

Il Codice deve elencare i doveri di comportamento, formulati sia come precetti più specifici di quelli contemplati nel d.P.R. 62/2013, che come obblighi ulteriori.

Seppure è redatto come documento unitario, è bene che espliciti sia doveri comuni a tutti i dipendenti, che doveri differenziati secondo la tipologia di personale. Ciò in ragione sia della diversa attività a cui sono preposti, sia del diverso

rapporto di lavoro/collaborazione che lega i soggetti all'amministrazione. Il diverso regime giuridico comporta soprattutto una diversa configurazione dei meccanismi sanzionatori.

I precetti devono essere formulati con chiarezza e semplicità, mediante periodi brevi e non inutilmente complessi; nella redazione del documento occorre far attenzione al carattere utilizzato, alla spaziatura del testo, alla lunghezza e all'organizzazione della pagina, al fine assicura una facile leggibilità del Codice. Accanto ad una versione cartacea si suggerisce di mettere a disposizione dei dipendenti una versione digitale.

L'ANAC raccomanda di preferire, ove possibile, una formulazione dei doveri in positivo perché essa contribuisce a veicolare una buona immagine dell'amministrazione, valorizzando i comportamenti corretti già tenuti da molti dipendenti.

In merito ai contenuti, l'ANAC precisa innanzitutto che non spetta ai Codici introdurre misure sull'imparzialità soggettiva dei funzionari pubblici, tese a limitare l'accesso e la permanenza nelle cariche pubbliche o lo svolgimento delle attività dell'ufficio/incarico. Esse hanno un carattere oggettivo e sono riservate alla legge o a fonte normativa espressamente autorizzata dalla legge. Si tratta, ad esempio delle misure sull'inconferibilità ed incompatibilità, di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 e all'art. 35-bis, del d.lgs. 165/2001, nonché delle fattispecie di rotazione straordinaria in caso di avvio di procedimento penali.

Nel Codice di comportamento, che si occupa – invece - di individuare i comportamenti soggettivi, possono essere riportati doveri comunque collegati a tali misure, quali - ad esempio - l'obbligo di dichiarazione dell'esistenza delle condizioni oggettive che determinano l'insorgere di una situazione di incompatibilità o la necessità di procedere alla rotazione straordinaria.

Altri doveri di comportamento sono individuati a partire dai rischi di corruzione individuati con riferimento alle aree e ai processi mappati in occasione della redazione del PTPCT, come anche dalle condotte illecite accertate e sanzionate dall'UPD. Ciò consente di formulare i doveri come modalità di comportamento da tenere in presenza di una precisa situazione.

Le Linee Guida inquadrano i doveri minimi previsti nel Codice nazionale nei seguenti ambiti generali:

- a. prevenzione dei conflitti di interesse, reali e potenziali;
- b. rapporti col pubblico;
- c. correttezza e buon andamento;
- d. collaborazione attiva dei dipendenti per prevenire fenomeni di corruzione e di *malamministrazione*;
- e. comportamento nei rapporti private;

e riportano alcune esemplificazioni di previsioni integrative e specifiche previste dall'art. 54, comma 5. del d.lgs. 165/2001. Con riferimento agli articoli 6 e 7 del Codice nazionale concernenti conflitti potenziali di interesse, si suggerisce ad esempio di individuare le soglie minime di rilevanza delle attività di collaborazione retribuita pregressa o gli interessi attuali da considerare ai fini della dichiarazione.

Relativamente alla partecipazione ad associazioni ed organizzazioni di cui all'art. 5, è utile che si individuino gli ambiti di interesse privato che possono interferire con l'attività dei dipendenti.

A ben vedere molte delle esemplificazioni concernenti gli altri ambiti riprendono i contenuti delle precedenti Linee Guida, ma in sede di consultazione l'ANAC sollecita gli *stakeholder* a fornire suggerimenti per integrare o specificare i doveri di comportamento, che dovranno però riguardare gli ambiti sopra indicati, non essendo possibile regolare ambiti diversi da quelli individuati dal Codice nazionale.

Nella formulazione dei doveri si deve tener conto delle previsioni dei contratti collettivi.

Ferma restando la competenza esclusiva della fonte contrattuale nell'individuazione delle sanzioni disciplinari, correlate alla violazione dei doveri di comportamento, i contratti collettivi contengono una enunciazione degli obblighi dei dipendenti.

Si vedano, per il comparto Funzioni Locali, gli articoli da 57 a 63 (Titolo VII) del CCNL 2016-2018, sottoscritto il 21 maggio 2018.

## 6. L'ambito soggettivo di applicazione del codice di comportamento

Nel circoscrivere l'ambito soggettivo delle Linee Guida, l'ANAC si riferisce da un lato alle amministrazioni e gli enti tenuti ad adottare propri Codici di comportamento e, dall'altro, al personale tenuto a rispettare i doveri di comportamento in essi stabiliti.

La disciplina sui Codici di comportamento si applica alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 e alle altre amministrazioni tenute all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e all'adozione di un PTPCT, ivi incluse le Autorità amministrative indipendenti.

Per gli enti pubblici economici, le società in controllo pubblico e gli enti di diritto privato di cui all'art. 2-*bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, è utile riprendere le indicazioni contenute nella delibera ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017, in merito all'applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza. In ragione della diversa natura di tali soggetti, talvolta adottare un PTPCT o misure integrative del modello 231 è obbligatorio, talvolta è facoltativo.

In ogni caso, quando gli enti adottano misure di prevenzione della corruzione è necessario che individuino anche i doveri di comportamento da coordinare con esse. Pertanto, tali soggetti integrano il codice etico adottato ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 e prevedono un sistema sanzionatorio per le violazioni delle norme comportamentali, che deve essere armonizzato con le disposizioni contenute nel CCNL vigente.

Le categorie di personale tenute al rispetto del Codice nazionale e dei Codici delle amministrazioni sono individuate dall'art. 2, del DPR n. 62/2013:

- dipendenti pubblici c.d. contrattualizzati;
- personale in regime pubblicistico;
- tutti coloro che, a qualsiasi titolo, collaborano con la pubblica amministrazione.

Nelle Linee Guida si specificano la diversa natura dei doveri di comportamento, le modalità per vincolarne al rispetto il personale e le conseguenze che derivano dalla violazione, distinguendo in relazione alla tipologia di pubblico impiego (tra personale contrattualizzato e personale in regime di diritto pubblico) e alla natura del rapporto contrattuale (per gli altri collaboratori).

Questa parte delle Linee Guida è particolarmente innovativa rispetto alle precedenti e tendenzialmente finalizzata ad estendere l'ambito soggettivo, anche oltre le categorie di personale individuate dal d.P.R. 62/2013.

## 7. Formazione e controllo sul rispetto del codice di comportamento

La formazione sui temi dell'etica e della legalità per i dipendenti impiegati nei processi a più elevato rischio è obbligatoria in ragione dell'espressa previsione della legge 190/2012.

Le Linee Guida, riprendendo le indicazioni contenute già nel Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2019<sup>21</sup>, suggeriscono di prevedere una formazione sulle regole di condotta, rivolta a tutti i dipendenti e realizzata mediante la discussione di casi concreti, finalizzati a riconoscere e gestire eventuali situazioni di conflitto di interesse. Può essere utile anche un approfondimento sui codici disciplinari al fine di rendere consapevoli i dipendenti della correlazione tra violazione dei doveri di comportamento e applicazione di sanzioni disciplinari.

<sup>21</sup> Delibera ANAC n. 1064 del 13/11/2019 – Parte III, Paragrafo 2;

L'ultimo paragrafo delle Linee Guida è dedicato alla vigilanza sull'applicazione del Codice, riprendendo e sviluppando i contenuti già presenti nelle precedenti Linee Guida - relativamente alla vigilanza interna - ma integrando la parte concernente la vigilanza dell'ANAC, con riferimento ai poteri ad essa conferiti dall'art. 19, comma 5, lettera b) del d.l. n. 90/2014, il cui esercizio è disciplinato dal Regolamento del 7 ottobre 2014, concernente *l'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità per la mancata adozione dei PTPC e dei codici di comportamento*.

## 8. Considerazioni conclusive

Preso atto che l'adozione di nuove Linee Guida non consegue ad un mutato quadro normativo in materia, ma è finalizzata a sollecitare un rinnovato interesse da parte delle amministrazioni, che devono integrare e specificare i doveri di comportamento contemplati nel d.P.R. 62/2013, può essere utile qualche considerazione.

L'esperienza della precedente stagione di elaborazione dei Codici ha dimostrato che le amministrazioni hanno sostanzialmente riprodotto le disposizioni del d.P.R. 62/2013, sia perché i precetti in esso contenuti sono sufficientemente chiari e puntuali, sia perché il quadro delle fonti (tra legge, codice nazionale e contratti collettivi) non è molto chiaro.

Le Linee Guida approfondiscono i contenuti della delibera n. 75/2013, ma non forniscono molte esemplificazioni di *"integrazione"* e *"specificazione"*.

È auspicabile che questa parte venga implementata nella versione che verrà approvata e che a breve l'ANAC avii specifici tavoli finalizzati alla definizione di criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologia di amministrazione, che possano poi essere recepite in provvedimenti dell'Autorità, ai sensi dell'art. 54, del d.lgs. 165/2001.

È quanto mai opportuno che l'ANAC guidi le amministrazioni nel difficile compito di personalizzare il d.P.R. 62/2013.

Una seconda considerazione trae spunto dall'importanza della formazione all'interno della strategia di prevenzione della corruzione.

Seppure l'ANAC, nel sottolineare le differenze rispetto ai codici etici precisa che i Codici di comportamento *"fissano dei doveri di comportamento che hanno una rilevanza giuridica che prescinde dalla personale adesione, di tipo morale, del funzionario ovvero dalla sua personale convinzione sulla bontà del dovere"*, ad avviso di chi scrive, una efficace strategia di prevenzione della corruzione deve tendere alla interiorizzazione dei valori di etica ed integrità pubblica, affinché l'applicazione di modalità comportamentali corrette sia la conseguenza dell'adesione piena a tali valori.

A questo proposito è, quindi, importante valorizzare anche gli ambiti del codice di comportamento che attengono ai *"rapporti col pubblico"* e al *"comportamento nei rapporti privati"*.

La formazione deve far passare il messaggio che, per migliorare l'immagine della pubblica amministrazione e restituire la dignità ai dipendenti pubblici - spesso bersaglio di buona parte dell'opinione pubblica - è fondamentale, da un lato, rendere un buon servizio al cittadino e, dall'altro, mantenere, anche nei rapporti privati, un comportamento corretto, evitando qualsiasi comportamento che possa nuocere all'immagine dell'amministrazione.

Restituire la consapevolezza del ruolo e della dignità del funzionario pubblico contribuisce all'adesione piena ai valori di integrità ed etica pubblica e previene fenomeni di *malamministrazione*.

Sebbene con la c.d. legge *Spazzacorrotti* (legge 9 gennaio 2019, n. 3) il legislatore sembra rilanciare lo strumento della repressione rispetto a quello della prevenzione, i buoni risultati raggiunti dall'Italia in termini di percezione del livello di corruzione, confermano che è bene continuare sulla linea della prevenzione.

In sede di recepimento delle nuove Linee Guida occorre, dunque, promuovere la partecipazione dei dipendenti nella fase della elaborazione dei Codici e mettere in atto una serie di iniziative di informazione e formazione volte alla conoscenza ed alla condivisione dei precetti in esso contenuti.

Promo Servizi Publika

# Analisi e Report Sito Web

## Sezione AMMINISTRAZIONE TRASPARENTE e GLI OBIETTIVI DEL PIANO DELLA PERFORMANCE

La normativa in materia di prevenzione della corruzione e le Linee Guida ANAC richiedono una stretta coerenza tra gli obiettivi di TRASPARENZA e quelli indicati nel PIANO DELLA PERFORMANCE. È anche necessario che gli Organismi di Valutazione (OIV) o i Nucleo di valutazione, utilizzino le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

Per agevolare il compito del Responsabile della Trasparenza e quello dei componenti dei Nuclei di Valutazione Publika svolge un servizio di **supporto con analisi, redazione e l'invio di un report** contenente la **situazione del sito web dell'ente, sezione Amministrazione Trasparente, con indicazione di tutti i documenti, atti e informazioni da pubblicare, aggiornare, eliminare, modificare e integrare** nelle sottosezioni di Livello 1 e nelle sottosezioni di Livello 2.

Il report esamina anche i formati dei file pubblicati, la corretta costruzione dell'Albero della Trasparenza, la tempistica delle relative pubblicazioni e le eventuali sanzioni amministrative pecuniarie in cui si può incorrere.

L'attuazione dei suggerimenti e previsioni presenti nel REPORT, può rappresentare un valido obiettivo, da inserire nel Piano della Performance, da raggiungere da parte del dirigente, posizioni organizzative ed, a cascata, dall'intera struttura, nel corso dell'anno di riferimento.

È possibile usare il seguente modulo per richiedere informazioni o rivedere un'offerta dedicata, come sempre senza impegno.

Modulo richiesta informazioni servizio

da inviare all'indirizzo [info@publikaservizi.it](mailto:info@publikaservizi.it)

## QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 07/01/2020

### Misure da adottare nel caso di indagini penali a carico di propri dipendenti

#### Domanda

Il dirigente dell'ufficio contratti e un dipendente dello stesso ufficio sono indagati rispettivamente per abuso d'ufficio e corruzione. Vorrei saper cosa deve fare l'Amministrazione e, in particolare, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione

#### Risposta

*A cura di Loredana Gemma Carfagna*

Premesso che il verificarsi di un episodio di malamministrazione potenzialmente configurabile come fatto penalmente rilevante, impone al RPCT una riflessione di carattere generale circa l'adeguatezza delle misure di prevenzione della corruzione nell'area a rischio "contratti", la prima valutazione che l'Amministrazione si trova a compiere è quella relativa all'opportunità/obbligo di procedere al trasferimento del dipendente ad altro incarico.

Si tratta della misura cosiddetta della *rotazione straordinaria*. È bene chiarire, innanzitutto, che si sta parlando di una misura preventiva, cautelare e non sanzionatoria. Il dipendente su cui grava il sospetto di una condotta di natura corruttiva viene rimosso dall'ufficio in cui presta l'attività, al fine di prevenire il danno all'immagine di imparzialità dell'Amministrazione.

Per capire se sussista un obbligo di provvedere in tal senso o se, invece, si tratti di una misura facoltativa, occorre analizzare la normativa (art. 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97 e art. 16, c. 1, lettera l-*quater* del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165) e le indicazioni ANAC, contenute nella delibera n. 215 del 26 marzo 2019.

Inoltre, occorre compiere i necessari distinguo in ragione sia del diverso inquadramento dei dipendenti che della natura dei delitti di cui sono indagati.

L'art. 3, comma 1, della legge 97/2001, disciplina il trasferimento del dipendente per il quale è disposto il giudizio per alcuni dei delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater* e 320 del codice penale.

Per come è formulata la disposizione "... *lo trasferisce ad ufficio diverso...*" la misura è da intendersi come obbligatoria, al momento in cui il dipendente è rinviato a giudizio per uno dei reati indicati, tra i quali è contemplata la corruzione ma non l'abuso d'ufficio.

L'art. 16, comma 1, lettera l-*quater*, del d.lgs. 165/2001, contempla, tra i compiti e i poteri dei dirigenti generali, il monitoraggio "*delle attività nell'ambito delle quali è più elevato il rischio corruzione svolte nell'ufficio a cui sono preposti, disponendo, con provvedimento motivato, la rotazione del personale nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva*".

Tale disposizione è evidentemente meno precisa, sia in ordine alla natura del reato di cui è sospettato il dipendente che al momento del procedimento penale in cui occorre intervenire.

Nell'aggiornamento al PNA del 2018<sup>22</sup>, l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) interpretava la norma in maniera restrittiva sul piano del momento rilevante per applicare la rotazione straordinaria, individuandolo nella richiesta di rinvio a giudizio formulata dal pubblico ministero al termine delle indagini preliminari.

Successivamente, con la delibera n. 215 del 26 marzo 2019, l'ambito di applicazione della rotazione straordinaria si è esteso, anticipando il momento dell'adozione della misura cautelare a quello in cui il soggetto viene iscritto nel registro delle notizie di reato, di cui all'art. 355 c.p.p. sulla considerazione che il termine "procedimento penale" comprende, anche, la fase delle indagini preliminari.

In merito alla nozione di "condotta di natura corruttiva" invece, l'ANAC precisa nella citata delibera i reati per i quali la misura è obbligatoria (esempio: corruzione), distinguendoli dagli altri delitti contro la P.A. (abuso d'ufficio) per i quali è, evidentemente, facoltativa.

È necessario, pertanto, che non appena l'Amministrazione venga a conoscenza di indagini penali a carico di un dipendente, acquisisca le informazioni utili a valutare se e come applicare la rotazione straordinaria.

Nella valutazione si deve tener conto della gravità delle imputazioni e dello stato degli accertamenti compiuti dall'autorità giudiziaria. In ogni caso, ciò che l'ANAC raccomanda è di adottare comunque un provvedimento in cui si dia conto dell'applicazione o meno della misura e di motivarlo adeguatamente.

Con riferimento al caso proposto, pertanto, si potrebbero fare valutazioni diverse in relazione alla tipologia di reato di cui sono sospettati (abuso d'ufficio e corruzione) e tenere conto della fase del procedimento penale.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPCT) deve, inoltre, segnalare la questione al Responsabile dell'Ufficio Procedimenti disciplinari (UPD), al quale spetta l'avvio del procedimento disciplinare, con l'eventuale sospensione, in attesa della definizione del procedimento penale, secondo le disposizioni previste, da ultimo, nell'articolo 62 del CCNL Funzioni locale del 21 maggio 2018.

In ragione della prosecuzione del procedimento, dell'eventuale rinvio a giudizio e dell'esito del processo penale, la valutazione in merito alle misure da adottare dovrà essere ripetuta. Inoltre per il dirigente occorre valutare, nel caso di sentenza di condanna, le conseguenze in termini di inconfiribilità, ai sensi dell'art. 3, del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39.

---

<sup>22</sup> Delibera ANAC n. 1074 del 13/11/2018;

Quesito del 14/01/2020

## La mappatura dei processi, dopo il PNA 2019

### Domanda

Il PNA 2019 prevede un nuovo sistema di mappatura dei processi a maggior rischio corruttivo. Come ci si deve comportare in vista dell'approvazione del PTPCT 2020-2022?

### Risposta

*A cura di Augusto Sacchi*

L'ANAC ha approvato il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA 2019), con delibera n. 1064 del 13/11/2019<sup>23</sup> e nell'allegato "1", recante "*Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi*", si è lungamente soffermata sulla questione della "mappatura" dei processi", all'interno del più vasto capitolo dell'analisi del contesto interno.

Le nuove indicazioni – che devono o *dovrebbero* essere applicate dagli enti nella redazione del PTPCT 2020-2022- prevedono che la mappatura dei processi consista nella individuazione e nell'analisi dei processi organizzativi. L'obiettivo finale di tale processo è che l'intera attività amministrativa svolta dall'ente venga **gradualmente esaminata**.

Vanno mappati, dunque, i processi e non i singoli procedimenti amministrativi, con l'opportuna osservazione che più procedimenti omogenei tra loro, possono confluire in un unico processo.

Un processo può essere definito come una **sequenza di attività interrelate ed interagenti che trasformano delle risorse in un output destinato a un soggetto interno o esterno**.

Sulla base dell'Allegato 1, del PNA 2019, le fasi della mappatura dei processi sono tre:

1. L'identificazione;
2. La descrizione;
3. La rappresentazione.

Sino alla approvazione del PNA 2019, le disposizioni in materia di mappatura dei processi erano contenute nell'Allegato 5, del PNA 2013<sup>24</sup> che l'ANAC, ora, invita a non più considerare come riferimento metodologico da seguire.

La mappatura dei processi, pertanto, deve essere realizzata applicando il **principio di gradualità** (ancora più valido nei comuni piccoli e medi), partendo dalle tre fasi, sopra elencate per giungere al seguente risultato:

- **Identificazione** > Elenco dei processi > Elenco completo dei processi che riassumono tutta l'attività dell'ente;
- **Descrizione** > Scheda di descrizione > Valuto solo alcuni processi > Valuto tutti i processi;
- **Rappresentazione** > Tabella o diagramma dei processi > Valuto solo alcuni elementi descrittivi > Valuto tutti gli elementi descrittivi.

<sup>23</sup><https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitaadocumentazione/Anticorruzione/PianoNazionaleAnticorruzione>

<sup>24</sup> Delibera CIVIT n. 72 del 11 settembre 2013

Nell'allegato "1" del PNA 2019, l'ANAC suggerisce di finalizzare l'analisi del livello di esposizione al rischio dei vari processi, prevedendo di:

- ⇒ scegliere un approccio di tipo valutativo;
- ⇒ individuare i criteri di valutazione;
- ⇒ rilevare i dati e le informazioni;
- ⇒ formulare un giudizio sintetico, adeguatamente motivato.

Nell'approccio **qualitativo** l'esposizione al rischio è stimata in base a motivate valutazioni, espresse dai soggetti coinvolti nell'analisi, su specifici criteri. Tali valutazioni, anche se supportate da dati, non prevedono (o non dovrebbero prevedere) la loro rappresentazione finale in termini numerici.

Le nuove indicazioni dell'ANAC, rendono, di fatto, superati i precedenti riferimenti metodologici e comportano, per gli enti – soprattutto quelli di piccola e media dimensione – una complessa ed impegnativa attività di analisi approfondita e mirata che presuppone:

- ⇒ una iniziale individuazione dei criteri di valutazione;
- ⇒ una rilevazione dei dati;
- ⇒ la formulazione di un giudizio per ogni processo "mappato".

Quest'ultimo aspetto – certamente non secondario nella redazione del nuovo Piano Triennale – deve essere attentamente valutato dal RPCT, tenendo conto che l'ANAC, sin dal 24 luglio 2019 - data di presentazione del PNA per la consultazione *online* - aveva chiarito che i soggetti tenuti a predisporre il Piano potevano già da allora riferirsi alle indicazioni metodologiche contenute nell'allegato 1 del nuovo PNA.

Nella realtà fattuale, però, la versione definitiva del PNA e dei suoi allegati è stata fatta conoscere il 22 novembre 2019, quando il testo è stato pubblicato nel sito dell'ANAC. In considerazione di ciò sono molti i RPCT e le amministrazioni che denunciano di non poter procedere, nel Piano 2020/2022, a "mappare" i processi con il nuovo metodo di tipo qualitativo. In questo caso, è possibile procedere con la "vecchia" mappatura, motivando la cosa – ad esempio – con la dicitura che si riporta qui di seguito, specificatamente prevista anche dall'Autorità Anticorruzione, nel PNA 2019, Allegato 1, Paragrafo 4.2, pagina 33.

*«In considerazione della brevità del tempo a disposizione per la predisposizione del presente Piano, rispetto alla pubblicazione del nuovo PNA (22 novembre 2019), non è stato possibile affrontare in modo compiuto il nuovo approccio valutativo del rischio, incentrato su una tipologia di misurazione **qualitativa**, come illustrata nell'allegato 1, del PNA 2019. **Tale nuovo approccio sarà applicato in modo graduale e, comunque, a partire dall'adozione del PTPCT 2021/2023.** Vengono, pertanto, per l'anno 2020, confermati i seguenti criteri:»*

.....  
 .....

## AREA CONTRATTI E APPALTI

Il sistema dei contratti pubblici: regole, nozioni e procedure

Responsabile di area: Giuseppe Debenedetto

### Approfondimento

## OBBLIGHI DELLA ROTAZIONE E MERCATO ELETTRONICO

*Di Stefano Usai*

Tra i più recenti approdi giurisprudenziali in tema di rotazione – il criterio guida, e vincolo inderogabile se non in limitate circostanze da parte del RUP, nel caso di acquisti nel sotto soglia comunitario ai sensi dell'articolo 36 del codice dei contratti – riveste una particolare rilevanza il pronunciamento del **Tar Sardegna, Cagliari, sez. I, espresso con la sentenza del 17 dicembre 2019 n. 891.**

### 1. Il caso

La stazione appaltante avviava una procedura d'appalto da svolgersi tramite richiesta di offerta sul M.E.P.A., *“per la selezione, con il criterio del massimo ribasso, ai sensi degli artt. 36, comma 2, lett. b) e 95, comma 4, lett. b), del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, di un operatore cui affidare il servizio di riparazione e assistenza meccanica ed elettronica degli automezzi”*.

La competizione viene aggiudicata al pregresso gestore del servizio e ciò determina l'immediata reazione di un concorrente che, con il secondo motivo del ricorso, censura la violazione del criterio della rotazione.

Rotazione che, come noto, tende ad evitare il consolidamento delle posizioni acquisite imponendo, di norma, di non invitare alla procedura semplificata il pregresso affidatario e i soggetti già invitati alla procedura pregressa per l'assegnazione della stessa tipologia di servizio. Allo stesso modo impedisce, salvo limitatissime eccezioni, il riaffido dell'appalto al pregresso gestore.

### 2. I motivi del ricorso

Con il secondo motivo di censure, la parte ricorrente *“deduce la violazione del principio di rotazione di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 50/2016, sul presupposto”* che l'aggiudicatario era anche il gestore uscente.

Più in particolare il ricorrente fa emergere dalle doglianze il mancato rispetto dell'obbligo di rotazione e che le eventuali deroghe non potrebbero riguardare *“la procedura di selezione informatizzata sul M.E.P.A. che non potrebbe considerarsi “aperta a tutti”, avendo potuto avere notizia della stessa i soli operatori economici iscritti al suddetto portale informatico per la categoria merceologica di riferimento”*.

Viene in rilievo quindi una censura tesa a sostenere che il procedimento condotto sul mercato elettronico (la richiesta di manifestare interesse) non può ritenersi aperta in quanto diretta, teoricamente, ai soli soggetti abilitati sulle vetrine elettroniche.

### 3. La decisione

Il giudice – come evidenziato in altre circostanze anche dal Consiglio di Stato – non condivide la doglianza rammentando, in premessa, quelli che sono gli approdi sul tema.

In sentenza si legge che l'art. 36, comma 7, del d.lgs. n. 50/2016, nella sua versione precedente, statuisce, riguardo al regime di affidamento delle procedure di importo inferiore alla soglia comunitaria, che *“L'ANAC con proprie linee guida, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice, stabilisce le modalità di dettaglio per supportare le stazioni appaltanti e migliorare la qualità delle procedure di cui al presente articolo, delle indagini di mercato, nonché per la formazione e gestione degli elenchi degli operatori economici. Nelle predette linee guida sono anche indicate specifiche modalità di rotazione degli inviti e degli affidamenti e di attuazione delle verifiche sull'affidatario scelto senza svolgimento di procedura negoziata, nonché di effettuazione degli inviti quando la stazione appaltante intenda avvalersi della facoltà di esclusione delle offerte anomale. Fino all'adozione di dette linee guida, si applica l'articolo 216, comma 9”*.

Le relative Linee Guida n. 4 dell'ANAC, approvate con deliberazione del Consiglio dell'Autorità 26 ottobre 2016, n. 1097 e poi aggiornate con delibera dello stesso Consiglio 1 marzo 2018, n. 206, applicabili sino all'entrata in vigore del nuovo regolamento attuativo stabiliscono, tra l'altro, che *“la rotazione non si applica laddove il nuovo affidamento avvenga tramite procedure ordinarie o comunque aperte al mercato, nelle quali la stazione appaltante, in virtù di regole prestabilite dal Codice dei contratti pubblici ovvero dalla stessa in caso di indagini di mercato o consultazione di elenchi, non operi alcuna limitazione in ordine al numero di operatori economici tra i quali effettuare la selezione”* (Paragrafo 3 - Capoverso 3.6).

Questa condizione, si legge nella sentenza, appare soddisfatta visto che la richiesta di offerta è stata avviata secondo i dettami che obbligano la pubblica amministrazione – per importi pari o superiori ai 5mila euro e fino al sotto soglia comunitario – a procedere tramite gli acquisti “informatici”. Ed in effetti si ammettono solamente residuali eccezioni come il caso in cui il bene/servizio non sia presente e/o risulti oggettivamente inadeguato alle esigenze della stazione appaltante.

Una volta avviata la richiesta tramite il mercato elettronico, puntualizza l'estensore, ogni operatore del settore interessato è messo in condizioni di *“isciversi al portale e formulare la propria offerta”*.

Secondo il giudice, non rileva affatto una considerazione “residuale” riferita agli acquisti sul mercato elettronico **considerato che, l'obbligo di abilitarsi sui mercati elettronici per poter partecipare all'acquisto di beni/servizi e lavori di manutenzione delle PA, costituisce una condizione nota per effetto delle leggi spending review**. In sostanza, ogni operatore economico è a conoscenza del fatto che se non si iscrive/abilita al mercato elettronico non potrà mai risultare affidatario della pubblica amministrazione se non in situazioni, come detto, del tutto eccezionali.

Risulta determinante secondo il giudice la stessa previsione normativa di cui all'art. 1, comma 450, della legge 127 dicembre 2006, n. 296 e s.m.i., secondo cui tutte le amministrazioni pubbliche, *“per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici...”*.

In sostanza se, il ricorso al mercato elettronico costituisce un preciso obbligo normativo per le stazioni appaltanti pubbliche, *“non si vede come la necessità d'isciversi al principale portale informatico che ciò consente - cioè il M.E.P.A.- possa privare le relative procedure informatizzate di quel “carattere di apertura” che giustifica la deroga al principio di rotazione”*.

#### 4. Conclusioni

Le precisazioni del giudice appaiono, quindi, effettivamente utili al RUP per rispondere ad eventuali censure e/o richieste di informazione sugli appalti avviati. **Non solo, costituiscono altresì indicazioni preziose che possono anche essere inserite nelle determinazioni di avvio del procedimento. In particolare, l'aspetto dell'obbligo di diligenza (la diligenza dovuta) dell'appaltatore che non può ignorare che la PA è obbligata a procedere con il mercato elettronico a pena di nullità degli acquisti.**

A completamento è bene annotare che l'avvio della procedura per manifestare interesse e/o presentare direttamente le proprie offerte, tramite il mercato elettronico, contenga la specifica che l'invito è rivolto anche a chi riesca ad abilitarsi in tempo utile per presentare le offerte. Assicurando, concretamente, una apertura totale e non applicare la rotazione.

Ovviamente occorre che il RUP assegni un tempo congruo assicurando ai soggetti che pur non abilitati, venissero a conoscenza del procedimento, di completare il processo di iscrizione e abilitazione.

---

## QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 18/12/2019

### L'avvalimento nelle concessioni

#### Domanda

È corretto consentire l'istituto dell'avvalimento una concessione decennale di gestione di una struttura pubblica?

#### Risposta

A cura di Enza Paglia

L'istituto dell'avvalimento ai fini della partecipazione alle procedure di gara, in particolare a quelle inerenti le concessioni, trova disciplina nell'art. 172, co. 2, del d.lgs. 50/2016, in base al quale si stabilisce che: *"Per soddisfare le condizioni di partecipazione di cui al comma 1, ove opportuno e nel caso di una particolare concessione, l'operatore economico può affidarsi alle capacità di altri soggetti, indipendentemente dalla natura giuridica dei suoi rapporti con loro. Se un operatore economico intende fare affidamento sulle capacità di altri soggetti, deve dimostrare all'amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore che disporrà delle risorse necessarie per l'intera durata della concessione. Per quanto riguarda la capacità finanziaria, la stazione appaltante può richiedere che l'operatore economico e i soggetti in questione siano responsabili in solido dell'esecuzione del contratto. Alle stesse condizioni, un raggruppamento di operatori economici di cui all'articolo 45 può fare valere le capacità dei partecipanti al raggruppamento o di altri soggetti. In entrambi i casi si applica l'articolo 89"*.

Il richiamo all'art. 89, ovvero norma che definisce l'istituto dell'avvalimento nelle procedure di aggiudicazione di appalti, fa ritenere in modo chiaro, la volontà del legislatore nazionale di consentirne il ricorso anche nel caso di procedure finalizzate all'affidamento di concessioni.

Tuttavia a differenza degli appalti, nelle concessioni si chiede alla pubblica amministrazione di fare delle concrete valutazioni in ordine all'opportunità di consentire la possibilità di affidarsi alla capacità di altri soggetti, e quindi eventualmente di limitare nella disciplina speciale di gara il ricorso a tale istituto.

La natura stessa di una concessione, quale contratto che presenta spesso una durata importante, rende inadatto l'istituto dell'avvalimento, proprio per la concreta difficoltà nella dimostrazione, all'amministrazione aggiudicatrice, circa la capacità dell'operatore partecipante di poter effettivamente disporre, per tutta la durata del contratto, e quindi per un periodo ad esempio ultradecennale, delle risorse necessarie.

Soprattutto quando si tratta dei requisiti di capacità tecnica ed organizzativa nelle concessioni ove l'oggetto principale è una gestione complessiva, proprio per la difficoltà di valutare e considerare tutti quei fattori e quegli elementi che incidono concretamente sull'equilibrio economico e finanziario.

Pertanto, fermo restando la natura dell'istituto dell'avvalimento che la giurisprudenza considera di applicazione generale e volto a consentire la più ampia partecipazione, nel caso di concessioni, è necessario valutare l'opportunità, in base agli specifici affidamenti, di introdurre negli atti di gara delle clausole che ne limitino il ricorso.

Quesito del 08/01/2020

## Richiesta di fatturato e obbligo di motivazione

### Domanda

Nel programma biennale delle forniture e servizi, la nostra stazione appaltante ha previsto l'avvio di una serie di servizi nell'annualità 2020. I RUP stanno predisponendo gli atti di gara ed in assenza di specifiche indicazioni ci si interroga sul fatturato che può essere richiesto agli appaltatori. È possibile avere una generale ricognizione in merito?

### Risposta

*A cura di Stefano Usai*

In tema di richiesta di un fatturato specifico (al fine della dimostrazione dei requisiti di affidabilità economica e finanziaria) dispone il comma 4 dell'articolo 83 del codice dei contratti, nel caso di specie la lettera a) in cui si prevede che le stazioni appaltanti, nel bando di gara, possono richiedere che "gli operatori economici abbiano un **fatturato minimo annuo**, compreso un determinato fatturato minimo nel settore di attività oggetto dell'appalto".

La disciplina sul tema è completata dal successivo quinto comma in cui – primo periodo (limitando l'analisi) chiarisce che "Il **fatturato minimo annuo** (...) non può comunque superare il doppio del valore stimato dell'appalto, calcolato in relazione al periodo di riferimento dello stesso, salvo in circostanze adeguatamente motivate relative **ai rischi specifici connessi alla natura dei servizi e forniture, oggetto di affidamento**. La stazione appaltante, ove richieda un fatturato minimo annuo, ne indica le ragioni nei documenti di gara".

Dalla disposizione ultima riportata emerge che **sul RUP grava un doppio onere motivazionale**, il primo nel caso in cui venga indicato un fatturato minimo annuo, il secondo – ben più intenso – nel caso in cui il fatturato richiesto superi il doppio del valore stimato dell'appalto.

Alla luce di quanto, il primo suggerimento, ovvio, è che si rispettino le indicazioni cogenti del dettato normativo e che il fatturato richiesto non superi mai il doppio del valore dell'appalto salvo che insistano oggettivamente motivazioni specifiche. Ciò appare ovvio perché, francamente, appare anche difficile trovare motivazioni – che, si ripete, devono essere esplicitate nel bando di gara – che giustificano la richiesta di un fatturato "eccessivo".

In tema si può anche richiamare il recente intervento dell'ANAC espresso con il parere n. 1046/2019.

Anche l'autorità anticorruzione ribadisce che in base al chiaro dettato normativo, pur vero che le stazioni appaltanti "possono richiedere, a dimostrazione della solidità economico-finanziaria degli operatori, un importo di fatturato minimo annuo e di fatturato minimo specifico non superiore al doppio dell'importo posto a base di gara" ma "va sottolineato", prosegue la deliberazione "che, in ogni caso, detta richiesta deve essere sempre accompagnata da una specifica motivazione".

Inoltre "nell'ipotesi in cui l'importo richiesto superi il doppio dell'importo posto a base di gara, come previsto dalla norma e chiarito dal Consiglio di Stato, è necessario che siano fornite "motivazioni relative a rischi specifici connessi alla natura dei servizi e forniture, oggetto di affidamento" (Cons. Stat., sez. III, 19 gennaio 2018, n. 357)".

Nel caso trattato dall'autorità anticorruzione dette motivazioni erano del tutto generiche e sono apparse limitative della libera concorrenza, pertanto, nel parere il procedimento avviato dalla stazione appaltante è stato considerato non conforme al dettato normativo.

A nulla, tra l'altro, è valso il richiamo – da parte della stazione appaltante interessata – che il fatturato richiesto facesse riferimento **non a servizi identici ma a servizi analoghi** (a dimostrare la volontà di non limitare la concorrenza). Queste "aperture" non esonerano il RUP dal chiarire, fin dall'avvio della procedura, la motivazione che induce a richiedere un fatturato superiore al doppio rispetto al valore della base d'asta.

Promo Servizi Publika

# CONTRATTUALMENTE

## SERVIZIO DI INFORMAZIONE GIURIDICA IN AMBITO CONTRATTUALE

**CONTRATTUALMENTE** è un servizio di informazione giuridica fornito all'ente locale **in materia di contrattualistica degli enti locali e di procedure di affidamento di appalti** per la fornitura di beni e servizi, attraverso:

- assistenza telefonica continuativa sulle problematiche e sugli adempimenti dell'Ente.
- risposte a quesiti formulati via posta elettronica senza limitazioni;
- aggiornamento costante e tempestivo sulle principali novità in materia via posta elettronica in caso di provvedimenti, comunicati e/o notizie di particolare rilevanza;
- approfondimenti in materia tramite l'invio, compreso nel servizio, della rivista i Publika Daily.

Coordinatore Scientifico: Dott.ssa Enza Paglia Responsabile di Centrale Unica di Committenza di ente locale. Docente e consulente in materia di contrattualistica degli Enti Locali e di procedure di affidamento di appalti per la fornitura di beni e servizi.

È possibile usare il seguente modulo per richiedere informazioni o rivedere un'offerta dedicata, come sempre senza impegno.

Modulo richiesta informazioni servizio

da inviare all'indirizzo [info@publikaservizi.it](mailto:info@publikaservizi.it)

Ente

Referente

Telefono

E-mail

Note

## AREA PERSONALE

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

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

### Approfondimento

## IL REBUS DELLE ASSUNZIONI DEL PERSONALE DEI COMUNI A SEGUITO DELLA "BOZZA" DI DPCM E DELLA LEGGE DI STABILITÀ PER IL 2020.

Di Gianbattista Zanon<sup>25</sup> (premessa a cura di Gianluca Bertagna)

### 1. Premessa

Non sarà facile per gli operatori dei comuni applicare il DPCM che prevede eventuali nuovi spazi assunzionali dal 2020 in poi.

La bozza del Decreto che circola da metà dicembre presenta alcune caratteristiche che ci terranno con il fiato in sospeso nei prossimi mesi. Le disposizioni, infatti, se da una parte sono semplici come forma espositiva, dall'altra parte lasciano aperti diversi dubbi che solo dopo un lungo percorso interpretativo potranno essere risolti. Oltre alle sezioni regionali della Corte dei conti, speriamo che intervenga la Ragioneria Generale dello Stato con una circolare operativa.

Nel frattempo, si naviga a vista. Non meravigliamoci, quindi, se leggeremo sulla stampa specializzate le più svariate interpretazioni. Fa parte del gioco.

Anche tra i collaboratori delle riviste di Publika – Personale News e Publika Daily – non ci sono uniformità di vedute, per cui mi rendo conto della difficoltà di proporre soluzioni che possano definirsi "definitive".

Anzi, proprio per questo stato di incertezza di fondo, in questa fase nella quale, peraltro, il DPCM non è ancora pubblicato in Gazzetta Ufficiale, mi fa molto piacere dare spazio a diversi interventi, che magari giungono a interpretazioni diverse.

Ripeto: per ora non c'è niente da fare.

Se il Decreto sarà quello che ci è stato consegnato, i dubbi che lascerà saranno ancora tanti. Ne cito solo alcuni:

Cosa succede alla mobilità?

Rimane ancora l'obbligo del turn-over?

La spesa di personale da considerare è un nuovo concetto?

È vero che i comuni che si pongono nella fascia di mezzo avranno un nuovo limite?

Risposte certe: zero!

Mi piace, così, poter ospitare diverse opinioni, pareri, suggerimenti. Iniziare a far nostro un nuovo meccanismo comporta prima di tutto aprire gli orizzonti. Farlo con il maggior numero di spunti credo che sia obbligatorio in questa confusione totale.

<sup>25</sup> Dirigente HR - Vice Segretario generale comunale, Docente a contratto presso l'Università di Padova.

Arriveremo, prima o poi, ad avere informazioni più chiare, magari certe. Speriamo il prima possibile.

Ricordo, inoltre, una cosa importante: il DPCM nasce da un decreto chiamato “Crescita”. Di fatto, con tale norma non si crea mai un “divieto di assunzioni”. Semmai c’è da stare attenti a nuovi parametri e nuovi limiti.

Lascio quindi la “parola” a Gianbattista Zanon per un approfondimento sulle novità, con particolare attenzione al concetto di “spesa di personale” sul quale, finora, poco ci si è fermati.

## 2. Inquadramento del Decreto

Siamo giunti ai nastri di partenza, o forse no. Il tanto agognato decreto attuativo del decreto “crescita” (DL n. 34/2019), finalizzato a delineare nuove regole per le assunzioni di personale nei Comuni, era pronto per essere pubblicato<sup>26</sup> dopo la seduta della Conferenza Stato-Città dell’11 dicembre 2019, ma dopo appena due settimane, con l’approvazione della legge di stabilità per l’anno 2020<sup>27</sup>, le carte sono state sparigliate, e tutto sembra più incerto.

La bozza del DPCM approvata in sede di Conferenza Stato-Città, dopo un primo ma breve entusiasmo, ha sollevato un ampio dibattito e forti critiche, sia tra gli operatori che nelle sedi politiche<sup>28</sup>, circa gli effetti in concreto che ne deriverebbero. Dalle prime interpretazioni sono stati messi sotto accusa i termini usati nel decreto. In particolare, la definizione di “spesa di personale” e la variabilità di gestione di determinate entrate, stanno lasciando molte incognite, tra queste si pensi alla disparità tra gli enti che hanno all’interno del proprio bilancio le entrate da gestione dei rifiuti, e altri che da anni hanno esternalizzato detto servizio. Non si terrebbe neppure conto della gestione di altri servizi tramite soggetti pubblici che si occupano anche della riscossione diretta, per conto dei Comuni, delle tariffe e dei proventi di carattere tributario e non, che non vengono contabilizzati tra le entrate correnti. Ne scaturirebbe un rapporto evidentemente iniquo per la determinazione della soglia della spesa.

La legge di stabilità ha tentato un primo rimedio apportando delle modifiche al DL n. 34/2019, intervenendo sul concetto di “valore soglia”<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Il decreto è stato licenziato in “bozza” nella seduta della Conferenza Stato-Città dell’11 dicembre 2019, in attuazione del comma 2 dell’articolo 33 del d.l. 34/2019, così detto Decreto Crescita.

<sup>27</sup> La legge di stabilità per l’anno 2020, o “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2020”, è stata approvata in via definitiva dal Parlamento con la L. n. 160 del 27 dicembre 2019 (pubblicata in G.U. n. 304 del 30/12/2019).

<sup>28</sup> Tra molti, il Presidente di ANCI Veneto, a seguito del Consiglio associativo regionale del 27/12/2019, ha fortemente criticato la bozza di DPCM soffermandosi, in particolare, sul tema del turnover del personale: “la bozza di decreto attuativo, che avrebbe dovuto favorire le assunzioni, rischia di trasformarsi, senza le necessarie modifiche, in una norma che danneggia i Comuni del Veneto e lo fa perché sono virtuosi. È un paradosso, ma con questa norma non veniamo messi nelle condizione di assumere più personale, ma rischiamo di dover ulteriormente ridurre le attuali dotazioni organiche, già fortemente carenti rispetto alle esigenze. Il problema è il criterio scelto che è quello delle entrate correnti che non tiene conto del fatto che abbiamo una gestione efficiente e che mira ad abbassare le tariffe per il cittadino in determinati servizi” (in: [www.anciveneto.org](http://www.anciveneto.org)).

<sup>29</sup> Si vedano le modifiche all’art. 33, comma 2 del DL n. 34/2019, apportate dall’art. 1, comma 853, della legge di stabilità, L. n. 160/2019, che così recitano:

- a) al secondo periodo, le parole: «predetto valore soglia» sono sostituite dalle seguenti: «valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore cui convergono i comuni con una spesa di personale eccedente la predetta soglia superiore. I comuni che registrano un rapporto compreso tra i due predetti valori soglia non possono incrementare la spesa di personale registrata nell’ultimo rendiconto della gestione approvato. I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al primo periodo, che fanno parte delle “unioni dei comuni” ai sensi dell’articolo 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al solo fine di consentire l’assunzione di almeno una unità possono incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto di cui al secondo periodo, collocando tali unità in comando presso le corrispondenti unioni con oneri a carico delle medesime, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale»;
- b) al quarto periodo, le parole: «di cui al primo periodo» sono sostituite dalla seguente: «superiore»;
- c) al quinto periodo, dopo le parole: «al valore soglia» è aggiunta la seguente: «superiore».

Vale comunque la pena sviluppare alcune riflessioni sul contenuto della bozza di decreto, così come licenziato dalla Conferenza Stato-Città dell'11 dicembre 2019, in attesa di una sua eventuale modifica e definitiva pubblicazione, al fine di anticipare talune utili considerazioni a vantaggio degli operatori degli enti locali che, "mutatis mutandis", dovranno affrontare con sollecitudine la ridefinizione del fabbisogno del personale dipendente, fatti i debiti calcoli.

Anche se così non appare, il decreto - definendo per fasce demografiche le capacità assunzionali dei vari Comuni, sulla base di "valori soglia" - avrebbe il nobile intento di donare maggiore equità redistributiva di risorse umane in rapporto alla spesa del personale consolidata a livello nazionale.

Tra il blocco del turnover avviato con la legge n. 122/2010, e la "quota cento" per i pensionamenti attivata con il DL n. 4/2019, gli enti locali hanno subito il maggior sacrificio in rapporto all'elevarsi della domanda dei servizi richiesti dalla cittadinanza, che si riversa quotidianamente agli sportelli della pubblica amministrazione.

### 3. La Bozza del DPCM

Tentiamo di svolgere una prima analisi dicendo, sin da subito, che la stessa non può essere separata dal contesto riformatore in corso da oltre dieci anni, anche per il significato che deve darsi alle definizioni usate, in coerenza con le interpretazioni fornite in tanti anni da dottrina e giurisprudenza sul tema di "spesa del personale", proprio a causa di interventi legislativi susseguiti, più volte, in maniera non sempre coerente in termini di sistematicità delle fonti.

Il Decreto, partendo dalla definizione di Spesa di personale e di Entrate correnti (art. 2), quali dati economici necessari per determinarne il correlato rapporto, e rinvenibili dai rendiconti approvati, stabilisce con **tre Tabelle**, i criteri di calcolo.

Tabella 1

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	29,5 %
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	28,6 %
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	27,6 %
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	27,2 %
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	26,9 %
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	27,0 %
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,6 %
h) comuni da 250.000 a 1.499.999 abitanti	28,8 %
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	25,3 %

La **tabella 1** suddivide i Comuni per fasce demografiche, alle quali corrisponde una percentuale definita "valore soglia" da calcolarsi mettendo in rapporto la spesa del personale con le entrate correnti (come definite dall'art. 2<sup>30</sup>) al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Gli enti che rientrano nel "valore soglia" possono procedere ad incrementare la spesa di personale con assunzioni a tempo indeterminato, rispetto al dato dell'ultimo rendiconto, nei limiti delle percentuali di cui alla successiva tabella 2.

<sup>30</sup> L'art. 2 del DPCM dà le seguenti definizioni di:

- Spesa di personale: "impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'art. 110 del decreto legislativo 10 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato";*
- Entrate correnti: media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata.*

Tabella 2

	2020	2021	2022	2023	2024
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	23,0%	29,0%	33,0%	34,0%	35,0%
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	20,0%	25,0%	28,0%	29,0%	30,0%
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	19,0%	24,0%	26,0%	27,0%	28,0%
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	17,0%	21,0%	24,0%	25,0%	26,0%
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	9,0%	16,0%	19,0%	21,0%	22,0%
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	7,0%	12,0%	14,0%	15,0%	16,0%
h) comuni da 250.0000 a 1.499.999 ab.	3,0%	6,0%	8,0%	9,0%	10,0%
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	1,5%	3,0%	4,0%	4,5%	5,0%

Con la **tabella 2** viene definita la percentuale di potenziale incremento annuo di spesa di personale, mediante assunzioni a tempo indeterminato, che ogni Comune può attivare se ha rispettato i “valori soglia” di cui alla tabella 1. Le percentuali di potenziale incremento di spesa assunzionale sono distribuite in maniera variabile per fascia demografica nel quinquennio 2020/2024, fermo restando la base di calcolo che rimane la spesa del personale registrata col rendiconto 2018.

Gli enti possono addirittura derogare agli incrementi percentuali definiti dalla tabella 2, qualora abbiano delle capacità assunzionali residue del quinquennio 2015/2019.

La potenzialità di incremento di spesa assunzionale deve comunque, oltre che fare i conti con i limiti di disponibilità e capacità finanziaria di ogni ente, rimanere entro il tetto del “valore soglia” definito con la tabella 1. Il decreto, in altri termini, autorizza gli **enti virtuosi** ad incrementare la spesa del personale, purché il valore soglia per fascia demografica, di cui alla tabella 1, non sia mai superato.

Tabella 3

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	33,5 %
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	32,6 %
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	31,6 %
d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	31,2 %
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	30,9 %
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	31,0 %
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	31,6 %
h) comuni da 250.0000 a 1.499.999 abitanti	32,8 %
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	29,3 %

Con la **tabella 3**, invece, vengono definiti dei “valori soglia” per classificare gli **enti meno virtuosi**. Precisamente, coloro i quali siano collocati SOPRA i valori soglia di cui alla tabella 3, possono assumere, ma solo dimostrando una “graduale riduzione annuale del rapporto” della spesa del personale con le entrate correnti, fino al raggiungimento della percentuale definita dalla tabella 1.

Per coloro i quali siano collocati TRA i “valori soglia” di cui alla tabella 1 e la tabella 3, possono assumere, ma solo dimostrando “di non incrementare la spesa del personale” come determinata dall’ultimo rendiconto approvato.

Con l’avvio di questo nuovo metodo di calcolo – per gli enti virtuosi - verrebbe superato il vincolo previgente della spesa del personale determinato nella media del triennio di cui all’art. 1, comma 557-quater<sup>31</sup> della L. 296/2006, ossia la media del triennio 2011/2013, e del comma 562 per gli enti minori.

<sup>31</sup> Comma aggiunto dal comma 5-bisdell’art. 3, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114

Per esplicita statuizione dell'art. 7 del decreto, infatti, almeno **gli enti virtuosi** che rientrano e mantengono il rispetto del "valore soglia" di cui alla tabella 1, possono andare in deroga alla media del triennio 2011/2013 (Cit. "la maggior spesa ... *omissis*.. non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006 n. 296").

Per tutti **gli altri enti meno virtuosi** il tetto della spesa del personale permane l'ultimo rendiconto approvato – che sappiamo essere stato, a legislazione vigente, definito sulla base della spesa del personale media del triennio 2011/2013 – in quanto per **chi supera** la percentuale di cui alla tabella 3, lo scenario prospettato è quello di una riduzione programmata della spesa sino al raggiungimento del valore soglia di cui alla tabella 1 (art. 6, co. 1 del decreto); mentre per **coloro che si collocano tra i valori soglia** di cui alla tabella 1 e la tabella 3, lo scenario sarà quello di non superare la spesa rilevabile dall'ultimo rendiconto (art. 6, co. 3 del decreto).

Il decreto definisce, inoltre, una disciplina specifica per quegli enti che abbiano meno di 5.000 abitanti e che siano parte di Unioni di Comuni (art. 5, comma 3). Questi ultimi, se rientrano nel "valore soglia" di cui alla tabella 1, ma non siano in grado di raggiungere una spesa tale da consentire una unità di personale con l'applicazione delle percentuali di incremento stabilite dalla tabella 2, possono provvedere ad assunzioni nella misura massima di € 38.000 nel quinquennio 2020/2024.

#### 4. Quale sistema di calcolo usare per definire la spesa del personale

Rimane da chiarire se la spesa del personale come definita dall'art. 2, debba includere o escludere quell'insieme di voci che erano considerate, con il previgente metodo di calcolo, come rientranti o meno nei "vincoli di spesa". Variabile non secondaria al fine di verificare il rispetto del rapporto richiesto dalle Tabelle sul "valore soglia".

A parere di chi scrive e salvo ulteriori sviluppi interpretativi, appare evidente che il tutto rimane e deve rimanere invariato. Questo lo si può scorgere per l'esplicito rimando che il decreto stesso fa con la clausola definita (disposizioni attuative e finali) dell'art. 7, al cui comma 1 viene determinato che: *"La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli art. 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, comma 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006 n. 296"*.

Il richiamo ci induce alla lettura sistematica della materia, imponendo gli stessi parametri con cui il comma 557-quater veniva considerato. Il concetto di spesa del personale nell'ambito della disciplina di finanza pubblica, ove si colloca, in questi ultimi dieci anni ha avuto un assestamento interpretativo.

Fu chiaro sin dalla circolare MEF della Ragioneria generale dello Stato del 31/3/2008, che nel classificare quali voci fossero da includere o escludere, la spesa del personale (di cui al comma 557 e seguenti della legge 296/2006), doveva avere riguardo al medesimo aggregato, costruito con le medesime voci di inclusione ed esclusione. Solo così si consentiva una lettura dei dati, nella proiezione degli anni, con termini di spesa omogenei rendendo possibile una confrontabilità.

Per cui, salvo la novazione fornita con la definizione di "spesa di personale" di cui all'art. 2 del decreto (Cit. *"al netto dell'irap"*), tutto il resto appare doverosamente identico, altrimenti non vi sarebbe nessuna possibilità di confronto con *"il limite"* di cui al comma 557-quater richiamato dall'art. 7 del decreto medesimo.

A tale riguardo, e a utile memento, ripercorriamo di seguito la sintesi essenziale in tema di classificazione di voci da considerare incluse o escluse ai fini del computo della spesa del personale sulla base delle consolidate linee interpretative. Sono da ritenersi escluse, oltre agli oneri derivanti da rinnovi contrattuali<sup>32</sup>, ed altre spese individuate anche dai diversi orientamenti della Corte dei Conti, le seguenti voci per definizione della circolare del MEF- RGS testé citata, che da sempre ha rappresentato un primo caposaldo sul tema:

<sup>32</sup> Art. 1 comma 557 L. 296/2006

- a) le spese per le categorie protette<sup>33</sup> – per la sola quota obbligatoria per legge;
- b) le spese totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati, ma non quelle finanziate dalle regioni;
- c) le spese derivanti dall'applicazione dell'art. 1, comma 564, della legge n. 296/2007, in quanto le stesse trovano puntuale autofinanziamento nella destinazione, da parte degli enti, ad assunzioni stagionali di una quota dei proventi derivanti da sanzioni per il mancato rispetto del codice della strada;

Costituiscono, invece, sicure voci di spesa – incluse - quelle sostenute per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo 110 del decreto legislativo 267/2000, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente. Ciò per esplicita riproduzione del contenuto del comma 557-bis della L. 296/2006, all'interno della lett. a) dell'art. 2 del decreto, che va a dare una definizione sintetica al significato di "spesa del personale", con l'unica variante che va computata "al netto dell'irap"<sup>34</sup>.

Con un ultimo tentativo persuasivo sull'argomento, giova rammentare inoltre, che in relazione alle componenti che sono state pacificamente computate nel calcolo della spesa di personale al fine di verificare il rispetto del relativo vincolo di volta in volta considerato - in relazione alle dimensioni dell'ente ed alle norme man mano succedutesi - hanno contribuito a donare maggior chiarezza in materia le apposite Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/2015/INPR relative al Rendiconto 2014 degli enti locali. Al Punto 6.2 del questionario destinato ai revisori individuavano le cosiddette **componenti incluse** tra le seguenti:

- retribuzioni lorde, salario accessorio e lavoro straordinario del personale dipendente con contratto a tempo indeterminato e a tempo determinato;
- spese per collaborazione coordinata e continuativa, per contratti di somministrazione o altre forme di rapporto di lavoro flessibile;
- eventuali emolumenti a carico dell'amministrazione corrisposti ai lavoratori socialmente utili;
- spese sostenute dall'ente per il personale di altri enti in convenzione (ai sensi degli artt. 13 e 14, CCNL 22.1.2004) per la quota parte di costo effettivamente sostenuto;
- spese per il personale previsto dall'art. 90 del Tuel;
- compensi per incarichi conferiti ai sensi dell'art. 110, comma 1 e comma 2, del Tuel; - spese per il personale con contratto di formazione e lavoro.
- spese per personale utilizzato, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente (compresi i consorzi, le comunità montane e le unioni di comuni);
- oneri riflessi a carico del datore di lavoro per contributi obbligatori;
- spese destinate alla previdenza ed assistenza delle forze di P.M., ed ai progetti di miglioramento della circolazione stradale finanziate con proventi del codice della strada;
- Irap;
- oneri per il nucleo familiare, buoni pasto e spese per equo indennizzo;
- somme rimborsate ad altre amministrazioni per il personale in posizione di comando
- spesa per il segretario comunale

Si ripete, l'unica variante che ora andrebbe rivista, è "al netto dell'irap".

Nella successiva tabella 6.3 venivano invece enucleate le cosiddette **componenti escluse** di seguito elencate:

<sup>33</sup> A tale riguardo, vedasi anche D.L. 24 giugno 2014, n. 90, art. 3, comma 6.

<sup>34</sup> Con riserva di eventuali modifiche che dovessero sopraggiungere alla "bozza di decreto" in commento prima della sua formale pubblicazione.

- spesa di personale totalmente a carico di finanziamenti comunitari o privati (C.d.C., Sez. Autonomie, delibera n. 21/2014);
- spesa per lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività elettorale con rimborso dal Ministero dell'interno;
- spese per il personale trasferito dalla regione o dallo Stato per l'esercizio di funzioni delegate, nei limiti delle risorse corrispondentemente assegnate;
- oneri derivanti dai rinnovi contrattuali;
- spese per il personale appartenente alle categorie protette, nel limite della quota d'obbligo;
- spese sostenute per il personale comandato presso altre amministrazioni per le quali è previsto il rimborso dalle amministrazioni utilizzatrici;
- spese per il personale stagionale a progetto nelle forme di contratto a tempo determinato di lavoro flessibile finanziato con quote di proventi per violazioni al codice della strada;
- incentivi per la progettazione (*Ndr. ora "funzioni tecniche"*);
- incentivi per il recupero ICI (*Ndr. ora "IMU"*);
- diritti di rogito;
- spese per l'assunzione di personale ex dipendente dei Monopoli di Stato;
- maggiori spese autorizzate, entro il 31 maggio 2010, ai sensi dell'art. 3, c. 120, legge n. 244/2007;
- spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività di Censimento finanziate dall'ISTAT (circolare Ministero Economia e Finanze n. 16/2012);
- altre spese escluse ai sensi della normativa vigente, da specificare con il relativo riferimento normativo;
- spese per assunzioni di personale con contratto dipendente e/o collaborazione coordinata e continuativa ex art. 3-bis, c. 8 e 9 del D.L. n. 95/2012.

Conclusivamente, dovendosi confermare il comma 557-quater (e 562), per espressa previsione del decreto attuativo, ancora quale punto di riferimento per i nostri calcoli, è indispensabile rammentare che il principio espresso dal predetto comma, di fatto era andato a sostituire quello di tendenziale riduzione della spesa di personale, che sino ad allora aveva caratterizzato le politiche del personale degli enti locali che erano soggetti al rispetto del patto di stabilità<sup>35</sup>.

E a tale riguardo, le posizioni interpretative della Corte di conti sembrano essersi finalizzate al superamento di tale principio, come ad esempio si rileva dalla lettura della deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 386/2016/PAR e, in modo analogo su tale linea, appare orientata la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ove afferma: "A seguito delle novità introdotte dal nuovo art. 1, comma 557-quater, della legge n. 296/2006, *il contenimento della spesa di personale va assicurato rispetto al valore medio del triennio 2011/2013, prendendo in considerazione la spesa effettivamente sostenuta in tale periodo, senza, cioè, alcuna possibilità di ricorso a conteggi virtuali*. Nel delineato contesto, le eventuali oscillazioni di spesa tra un'annualità e l'altra, anche se causate da contingenze e da fattori non controllabili dall'ente, trovano fisiologica compensazione nel valore medio pluriennale e nell'ampliamento della base temporale di riferimento" (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 25/SEZAUT/2014/QMIG);

Ancor più eloquente appare quanto sembra emergere dalla deliberazione n. 22/SEZAUT/2016/QMIG della stessa sezione delle Autonomie che approva le linee guida (questionari) sul controllo finanziario degli enti locali di cui all'art. 1, comma 166 della legge 296/2006 relativi al rendiconto 2015. Infatti, nel punto 1.2.11.1. del questionario veniva rivolta ai revisori dei conti la seguente domanda: "*La spesa per il personale impegnata nel 2015 e contenuta nei limiti della spesa media impegnata per il personale nel periodo 2011-2013 ai sensi dell'art. 1, co. 557 e 557-quater della l. n. 296/2006 (Enti superiori ai 1.000 abitanti)?*".

<sup>35</sup> Ora "equilibri di finanza pubblica" ex art. 9 della L. n. 243/2012.

Sembrirebbe emergere dalla formulazione della domanda che l'unico vincolo al quale erano soggette le amministrazioni nell'esercizio 2015 era quello derivante dall'effetto in combinato disposto degli articoli 557 e 557-quater dell'articolo 1 della legge 296/2006 – introdotto dall'art. 3, comma 5-bis del DL 90/2014. Tale considerazione appare ulteriormente supportata dalle risultanze della Tabella esplicativa che accompagna la formulazione della domanda di cui al successivo punto 1.2.11.2. nella quale si chiede la: "Verifica del rispetto dei criteri di cui all'art. 1, co. 557, l. n. 296/2006". Infatti, in detta tabella al fine della verifica del rispetto del vincolo si chiedeva ai revisori di inserire la spesa (nelle varie componenti di cui agli Interventi 01, 03, 07 ed altri da specificare ove presenti) sostenuta come media nel triennio 2011-2013 e quella sostenuta nell'anno 2015 al fine del confronto, senza con ciò prendere in considerazione la valutazione della riduzione della spesa rispetto a quella dell'esercizio precedente (in tal senso la deliberazione n. 386/2016/PAR della Sezione regionale di controllo per il Veneto citata)<sup>36</sup>.

Ora, fuoriuscire da questa cornice significherebbe dar vita ad una contraddizione manifesta che porterebbe ad un non senso; un decreto che per *ratio* della norma, ha il compito di riattivare le assunzioni per la maggior parte degli enti, se venissero modificate le "poste in gioco" diverrebbe uno strumento di condanna. Pur non dovendosi meravigliare dei continui interventi legislativi in materia, spesso contraddittori nel tempo, si ritiene tuttavia, che il principio del "buon senso" debba indurci a non perdere la fiducia, e ad auspicare che quanto affermato sia all'unisono condiviso.

---

<sup>36</sup> Si veda sul punto, G. Pizziconi: "i vincoli di finanza pubblica per gli enti locali in materia di personale" – in [www.segretaricomunalivighenzi.it](http://www.segretaricomunalivighenzi.it) - 2018.

## QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 09/01/2020

### Collocamento mirato e tempo determinato

#### Domanda

È possibile assolvere all'obbligo assunzionale delle categorie protette mediante assunzioni a tempo determinato?

#### Risposta

*A cura di Lorenzo Marinoni*

Secondo la Corte di Cassazione, la quota d'obbligo può essere soddisfatta unicamente mediante assunzioni a tempo indeterminato (Cassazione civile sez. lav. 16 agosto 2004, n. 15951).

Ciò è del resto in linea con le finalità del collocamento obbligatorio, quale inserimento stabile dei soggetti disabili nel mondo del lavoro, e con l'obbligo permanente delle amministrazioni di avere alle proprie dipendenze soggetti appartenenti alla categoria tutelata.

Tuttavia, recentemente, il Ministro per la Pubblica Amministrazione, nel contesto della direttiva n. 1/2019 ("Chiarimenti e linee guida in materia di collocamento obbligatorio delle categorie protette. Art. 35 e 39 e seguenti del D. Lgs. n. 165/2001 – L. 68/1999 – L. n. 407/1998 – L. n. 25/2011") ha evidenziato che la possibilità di assumere personale con disabilità a tempo determinato non è del tutto esclusa dalla legge 68/1999, fermo restando che ai fini dell'adempimento dell'obbligo occupazionale la durata del contratto non può essere inferiore ai sei mesi.

La direttiva sottolinea che l'articolo 11 della legge 68 prevede che i datori di lavoro possano stipulare convenzioni con i Centri per l'impiego che abbiano ad oggetto la determinazione di un programma mirante al conseguimento degli obiettivi occupazionali previsti dalla legge e che possono tra l'altro prevedere l'assunzione con contratto di lavoro a termine dei soggetti disabili.

Sempre secondo la direttiva, il ricorso al tempo determinato appare giustificato dalla procedura prevista per la stipula della convenzione che, richiamando la competenza del Centro per l'impiego, assicura la tutela e garanzia della persona con disabilità come contraente debole del rapporto di lavoro, nel rispetto degli obiettivi primari della convenzione, vale a dire l'inserimento lavorativo e l'occupazione stabile.

Infine, si tenga presente che in base all'art. 9 della legge 68/1999, i datori di lavoro devono presentare agli uffici competenti la richiesta di assunzione entro sessanta giorni dal momento in cui sono obbligati all'assunzione dei lavoratori disabili, quindi dal momento in cui si verifica la scopertura.

Quesito in uscita il 16/01/2020

## Aumento orario temporaneo dipendente part time

### Domanda

È possibile aumentare il tempo del lavoro di un dipendente a part-time per un determinato periodo?

### Risposta

*A cura di Davide d'Alfonso*

Il quesito pone in rilievo le disposizioni contrattuali in materia di rapporto di lavoro a tempo parziale, oggi disciplinate dagli articoli 53, 54 e 55 del CCNL 21/05/2018. Richiede inoltre qualche breve considerazione in merito al rispetto dei vincoli in materia di spesa di personale.

In linea generale, si ritiene possibile l'incremento dell'ampiezza percentuale di un rapporto di lavoro costituito a part time, a condizione, innanzitutto, che vi sia l'accordo del dipendente. In tal caso, occorrerà rifarsi alle regole contrattuali in materia, ovvero procedere alla stipula di un nuovo contratto individuale di lavoro; esso dovrà contenere, ai sensi dell'art. 53, comma 11, del CCNL anzi richiamato, l'indicazione dell'inizio della nuova articolazione oraria del rapporto, la durata della prestazione lavorativa, la collocazione/articolazione temporale puntuale dell'orario e, naturalmente (ai sensi del comma 12, del tutto opportunamente a parere nostro) la durata del contratto medesimo. Le parti si daranno reciprocamente atto che, al raggiungimento del predetto termine contrattuale, torneranno a osservare la disciplina del contratto individuale di lavoro a part time originario, costituito a tempo indeterminato.

Sotto il profilo dei vincoli alla spesa di personale, l'incremento dei costi derivante dall'aumento delle ore lavorative sarà certamente e pienamente rilevante ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 1, comma 557 e segg., della legge 296/2006 e s.m.i.

Dal punto di vista della capacità assunzionale invece si ritiene, per giurisprudenza sufficientemente consolidata presso la Corte dei conti, che il semplice incremento orario di un rapporto di lavoro a part time, senza il raggiungimento della consistenza di un rapporto a tempo pieno, non configuri una nuova assunzione, e non debba pertanto essere accompagnato dall'utilizzo di facoltà assunzionale, a condizione che non vengano poste in essere fattispecie potenzialmente elusive della lettera e dello spirito della norma, ovvero (detto in modo meno ortodosso) che l'incremento non sia tale da mascherare un full time dietro percentuali di part time prossime al 100%.

Varie sezioni regionali della Corte dei conti (tra le altre, si apprezzi la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Campania, deliberazione n. 338/2016/PAR) hanno rimarcato quanto la scelta dell'individuazione di tale "limite di ragionevolezza" sia del tutto rimessa all'autonoma valutazione, e conseguente assunzione di responsabilità, da parte dell'ente.

In ogni caso, in ipotesi di incremento della percentuale di part time in via temporanea - con "rientro" del dipendente alla quota originaria decorso qualche mese - a parere di chi scrive, difficilmente può concretizzare un utilizzo di facoltà assunzionali, giacché è una scelta, di fatto, a tempo determinato.

Per completezza, si segnala la possibilità dell'utilizzo di altro strumento contrattuale, che parrebbe poter rispondere, in alternativa e in modo probabilmente più lineare, alle esigenze di copertura di una vacanza per un periodo piuttosto breve: trattasi del *lavoro supplementare*, regolato dall'art. 55, commi da 2 a 6, del ridetto CCNL 21/05/2018.

Stabilisce il contratto che, con l'accordo del lavoratore (che potrebbe però rifiutare la prestazione unicamente per comprovate esigenze lavorative, di salute o familiari), l'ente possa richiedere al dipendente a part time la prestazione di ore di lavoro supplementari (non si tratta, si presti attenzione, di lavoro straordinario) nel limite del 25% della durata dell'orario di lavoro contrattualmente stabilito, con riferimento al mese. Rilevato su base settimanale, tale previsione consentirebbe di richiedere al dipendente, ad esempio il cui orario sia articolato su 24 ore, fino a 30 ore complessive, dovendosi semplicemente contenere l'orario giornaliero (giorno per giorno) entro quello previsto come orario ordinario di lavoro a tempo pieno del giorno di riferimento (esempio: giornata con orario a tempo pieno di 6 ore / dipendente a part time con orario di 4 ore / lavoro supplementare fino a ulteriori 2 ore).

Il lavoro supplementare è ammesso (comma 3) per specifiche e comprovate esigenze organizzative o in presenza di particolari situazioni di difficoltà derivanti da concomitanti assenze di personale non prevedibili e improvvisi.

Le ore di lavoro supplementare, entro il limite massimo del 25% suddetto, sono retribuite al dipendente con un compenso pari alla retribuzione oraria globale di fatto individuata dall'art. 10, comma 2, lett. d), del CCNL 09/05/2006 ("*importo della retribuzione individuale per 12 mensilità cui si aggiunge il rateo della 13<sup>a</sup> mensilità nonché l'importo annuo della retribuzione variabile e delle indennità contrattuali percepite nel mese o nell'anno di riferimento, ivi compresa l'indennità di comparto di cui all'art.33 del CCNL del 22.1.2004*"), **maggiorata del 15%**, e tali importi sono posti a carico del fondo per il lavoro straordinario.

Chi scrive ritiene che, attesa la brevissima durata del periodo di assenza/difficoltà organizzativa, rispetto al quale la scelta della stipula di un nuovo contratto a part time incrementato potrebbe apparire forzata anche in considerazione dell'incertezza in merito all'esatto protrarsi della stessa, ove l'ente rawisi compiutamente la sussistenza dei requisiti contrattuali su richiamati, la soluzione da ultimo analizzata possa costituire una valida alternativa.

---

Promo Servizi Publika

Corso di formazione su

# IL DPCM SULLE ASSUNZIONI

## E LE ALTRE NOVITÀ SUL PERSONALE

Ci siamo. Il tanto atteso DPCM che dovrebbe favorire le assunzioni nei Comuni e nelle Province è stato diffuso. Nonostante, però, l'aver conosciuto le regole, i meccanismi di calcolo risultano molto complicati.

L'occasione di questo corso è quindi presentare alcune soluzioni operative insieme alle altre novità in materia di gestione delle risorse umane: graduatorie, concorsi, fondo delle risorse decentrate e limiti alla contrattazione integrativa.

MESTRE 4 febbraio 2020	TORINO 5 febbraio 2020	MILANO 6 febbraio 2020	BOLOGNA 10 febbraio 2020	
FIRENZE 11 febbraio 2020	MANTOVA 13 febbraio 2020	GENOVA 28 febbraio 2020	GRISIGNANO 3 marzo 2020	BERGAMO 9 marzo 2020

**Dal 2020 non è più in vigore il blocco sulla spesa di formazione (art. 57 del D.L. 124/2019)**

<b>Relatori:</b>	<b>Dott. Gianluca Bertagna</b> – Docente in corsi di formazione. Componente di nuclei di valutazione. È autore di pubblicazioni e collabora con Il Quotidiano degli Enti Locali de Il Sole 24 Ore. Direttore scientifico delle riviste Personale News e Publika Daily edita da Publika.	
<b>Destinatari:</b>	Segretari comunali e provinciali, Responsabili e Amministratori, Responsabili e Funzionari Risorse Umane	
<b>Attestati:</b>	Sarà rilasciato attestato di partecipazione	
<b>Materiale didattico:</b>	Il materiale didattico sarà consegnato in formato cartaceo all'inizio del corso.	
<b>Orario:</b>	Orario: dalle 8:45 alle 13:30 Coffee break ore 11:00	
<b>Programma</b>	Il programma dettagliato è scaricabile dall'indirizzo: <a href="http://www.publika.it/corso/dpcm-assunzioni-novita-personale-2020/">http://www.publika.it/corso/dpcm-assunzioni-novita-personale-2020/</a>	
<b>QUOTE STANDARD ENTI PUBBLICI</b>	<b>QUOTE PICCOLI COMUNI</b> fino a 5.000 abitanti	<b>QUOTE ABBONATI RIVISTE PUBLIKA</b> (Personale News, Tributi News, Publika Daily)
Euro 200,00 a partecipante oppure 11 crediti	Euro 170,00 a partecipante oppure 9 crediti	
<b>ISCRIZIONI MULTIPLE:</b> È previsto uno sconto di €10,00 sul secondo partecipante, € 20,00 sul terzo e €30 sul quarto appartenente allo stesso Ente.	<b>La partecipazione è riservata al personale della P.A. ed enti assimilati.</b> Richieste di iscrizione da parte di soggetti privati saranno valutate solo in base alla disponibilità residua di posti.	
<b>Iscrizioni:</b>	Accedi al sito di Publika per tutti i dettagli sul programma e per scaricare il modulo di iscrizione <a href="http://www.publika.it/corso/dpcm-assunzioni-novita-personale-2020/">http://www.publika.it/corso/dpcm-assunzioni-novita-personale-2020/</a> La conferma della tenuta del corso sarà comunicata almeno due giorni prima della data di svolgimento	

## 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

## VALIDO A TUTTI GLI EFFETTI IL "MATRIMONIO A PRIMA VISTA" CONTRATTO IN UN PROGRAMMA TV

Di Martino Conforti

Il Tribunale di Pavia con sentenza in data 4 aprile 2019, ha confermato che il matrimonio contratto da due concorrenti della seconda edizione del format televisivo *"Matrimonio a prima vista"*, è pienamente valido agli effetti civili.

### 1. Il caso

Due concorrenti che hanno partecipato al reality show in questione nel corso del 2016, hanno chiesto, con apposito ricorso, che venisse pronunciato l'annullamento del loro matrimonio, con condanna del Sindaco, quale Ufficiale celebrante, alla refusione delle spese di lite. Il testo della decisione ripercorre i tratti salienti della vicenda.

Nell'estate del 2016 infatti, due soggetti hanno partecipato ai provini del programma televisivo *"Matrimonio a prima vista 2"* che in sostanza prevedeva che i partecipanti, tre coppie di estranei, contraessero matrimonio valido a tutti gli effetti, senza essersi in precedenza conosciuti; dopo essere stati selezionati quali partecipanti, gli stessi hanno sottoscritto un contratto con la società produttrice con la quale si sono impegnati, tra le altre cose, ad essere ripresi nell'arco delle 24 ore della vita quotidiana prima, durante e dopo il giorno del matrimonio, la cui data sarebbe stata successivamente indicata dal produttore, per un periodo di registrazione di alcuni mesi (mentre il vincolo contrattuale aveva una durata di circa un anno). Sottoscrivendo il contratto in questione, la coppia si era obbligata per tutta la durata del programma a non abbandonarlo, pena il risarcimento del danno economico e di immagine per la produzione, il cui ammontare non veniva quantificato; inoltre, in caso di divulgazione di notizie relative al programma, tramite social network o mezzi di comunicazione diversi senza autorizzazione della produzione, gli stessi avrebbero dovuto pagare una penale di 100.000 Euro; infine il contratto prevedeva la possibilità per i due coniugi, terminato il periodo di registrazione, di procedere ad una separazione consensuale entro sei mesi dalla celebrazione del matrimonio e al successivo ricorso congiunto, con spese interamente a carico della produzione. Uno dei soggetti, prima della sottoscrizione del contratto avrebbe espresso alla produzione le proprie perplessità in virtù del contenuto troppo vincolante del contratto, soprattutto nella parte in cui erano previste penali e l'obbligo di risarcire il danno in caso di abbandono del programma; la produzione però avrebbe provveduto a rassicurarlo garantendogli una totale assistenza e disponibilità in caso di difficoltà legate ad ogni fase della realizzazione. In vista della celebrazione del matrimonio, poi, la produzione avrebbe imposto alle parti di trasferire la residenza in altro Comune rispetto a quello di

origine, di modo che le pubblicazioni matrimoniali non avvenissero nei luoghi di residenza di provenienza dei partecipanti, al fine di evitare che i futuri coniugi assumessero informazioni l'uno sull'altra prima della celebrazione. Il matrimonio veniva quindi celebrato alla presenza dei testimoni. Successivamente al termine del periodo delle riprese, i ricorrenti di comune accordo hanno deciso di procedere alla separazione consensuale e ne hanno dato comunicazione alla produzione la quale ha consigliato loro di procedere alla separazione mediante domanda all'Ufficio di Stato civile del Comune di residenza; tuttavia l'ufficiale di Stato civile del Comune di residenza di un ricorrente, avrebbe rilevato che l'atto di matrimonio fosse viziato e che pertanto non si sarebbe potuto procedere con la separazione, poiché il matrimonio era stato celebrato in un Comune diverso da quello dove avrebbe dovuto svolgersi; lo stesso funzionario del Comune avrebbe evidenziato la rilevanza penale delle dichiarazioni mendaci rese in atto pubblico dal pubblico Ufficiale celebrante, il quale non aveva ricevuto dispensa e pertanto non avrebbe potuto celebrare al di fuori del proprio Comune. La coppia avrebbe chiesto ripetutamente spiegazioni in merito alla società di produzione la quale non avrebbe fornito alcuna soluzione. I ricorrenti pertanto hanno ritenuto che l'atto di matrimonio fosse viziato sia in punto di formazione e contenuto, per violazione degli artt. 96 e 107 c.c. e 50 ord. st. civ., che per quanto concerne il vizio di volontà, in quanto erano consapevoli che avrebbero dovuto corrispondere il risarcimento previsto dal contratto sottoscritto nel caso in cui non avessero contratto il matrimonio.

## 2. La sentenza del Tribunale

Il provvedimento è molto interessante, al di là dell'aspetto mediatico della vicenda, in quanto il Tribunale enuncia diversi principi di diritto civile inerenti il negozio matrimoniale.

Entriamo nel dettaglio.

### 2.1 Il luogo di celebrazione del matrimonio e la mancanza di "delega" del celebrante

Il primo profilo che viene eccepito è relativo al fatto che il matrimonio sarebbe stato contratto in violazione degli artt. 96, 107 del c.c. e 50 del D.P.R. 396/2000, in quanto l'Ufficiale dello stato civile celebrante non aveva ricevuto la delega ex art. 109 del c.c. dal Comune che ha effettuato le pubblicazioni e quindi, secondo i ricorrenti, non avrebbe dovuto celebrare il matrimonio.

Il Tribunale in riferimento a questo chiarisce: *"ai sensi dell'art. 106 c.c. il matrimonio deve essere celebrato pubblicamente nella casa comunale davanti all'ufficiale dello stato civile al quale fu fatta la richiesta di pubblicazione; dalla norma, pertanto, si traggono due regole in merito alla competenza: l'ufficiale competente a compiere l'atto è quello che ha ricevuto la richiesta di pubblicazioni e il luogo competente è il Comune nella sua casa comunale. Orbene, l'ufficiale dello stato civile, il quale celebri un matrimonio per cui non era competente è sanzionato in via amministrativa con somma da Euro 30,00 a Euro 206,00 (art. 137 c.c.). Del pari, agendo lo stesso, non come rappresentante dell'amministrazione civile, bensì in qualità di rappresentante dello Stato nel caso di controversia giurisdizionale legittimato passivo non è il Comune bensì lo Stato (Cass. N. 2039/1959 e Cass n. 3415/1977). Va, inoltre, richiamato quanto disposto dall'art. 113 c.c. che ritiene, in ogni caso, valido il matrimonio celebrato davanti ad un apparente ufficiale di Stato civile "a meno che entrambi gli sposi, al momento della celebrazione, abbiano saputo che detta persona non aveva tale qualità", norma che tutela il legittimo affidamento delle parti e non pregiudica la validità del vincolo anche nei casi, come quello di specie, in cui l'investitura dell'Ufficiale di Stato civile manchi del tutto o sia viziata geneticamente. A chiusura del sistema di norme volte a regolamentare il matrimonio, inteso come atto, si pone poi l'art. 131 c.c. secondo cui "il possesso di stato, conforme all'atto di celebrazione del matrimonio, sana ogni difetto di forma", laddove per possesso di stato si indica un elemento fattuale che, pur non sostituendosi all'atto*

*matrimoniale, ha la funzione di rimuovere irregolarità formali sanando la celebrazione matrimoniale la quale è da considerarsi definitivamente valida.”*

La conclusione del Tribunale pertanto è che: *“Alla luce degli elementi evidenziati deve, pertanto, ritenersi che i vizi formali invocati non possano di per sé determinare l'invalidità del matrimonio risolvendosi in mere irregolarità che potranno, al più, comportare l'applicazione di una sanzione amministrativa per l'Ufficiale civile celebrante come disposto dall'art. 138 c.c. e che, in ogni caso, non possano precludere alle parti il diritto di sciogliere il vincolo matrimoniale nelle diverse forme riconosciute dalla legge e, dunque, anche mediante la procedura di cui all'art. 12 L. 162/2014 davanti all'ufficiale di Stato civile del Comune di residenza.”*

## 2.2 Il vizio della volontà

Relativamente al secondo profilo invocato e relativo al vizio della volontà, il Giudice premette che in punto di diritto il Codice civile contempla tassative ipotesi di invalidità del vincolo matrimoniale, talune delle quali determinano la sua nullità assoluta, altre la sua annullabilità, a seconda della loro maggiore o minore gravità. Il matrimonio civile è, pertanto, invalido qualora esso sia stato celebrato in presenza di: impedimenti (artt. 84-89 c.c.), violenza (art. 122 c.c.), errore (art. 122 c.c.), simulazione (art. 123 c.c.). La volontà dei nubendi costituisce il centro motore della vicenda matrimoniale; ciò è confermato dal disposto dell'art. 108 c.c. secondo cui la dichiarazione degli sposi di prendersi rispettivamente in marito e moglie non può essere sottoposta né a termine né a condizione per cui, laddove invece il matrimonio sia celebrato, la condizione e il termine si hanno come non apposti. Il matrimonio è anche atto incoercibile, di qui il divieto di ogni patto che mira a far nascere un obbligo a contrarre matrimonio come si evince dalla disciplina codicistica in tema di promessa di matrimonio (art. 79 c.c.), la quale, in ogni caso, non obbliga a contrarlo né ad eseguire ciò che si fosse convenuto per il caso di non adempimento.

Fatte queste premesse il Tribunale chiarisce che la domanda proposta è infondata e non merita di essere accolta per le ragioni che riportiamo qui di seguito:

*“I ricorrenti hanno agito al fine di ottenere la declaratoria di nullità del matrimonio tra loro contratto adducendo che la scelta del vincolo sia dipesa dalla violenza morale altrui, o comunque, dalla prospettazione di un timore di eccezionale gravità, l'uno o l'altro subiti nel grado e nelle forme a cui l'art. 122 c.c. riconduce la declaratoria di invalidità; le due ipotesi previste dalla norma concorrono entrambe ad un unico risultato rilevante ai fini della valutazione di nullità, e cioè la diversione della volontà del soggetto, che viene privato della possibilità di autodeterminarsi. Tuttavia, mentre in caso di violenza il presupposto che vizia il consenso è un'azione altrui direttamente destinata a incidere sulla volontà del nubendo, il timore riguarda l'atteggiamento psicologico della persona che avverte una condizione esterna, come irrimediabilmente incidente sulle sue scelte. Pertanto, contrariamente alla disciplina dei contratti, riguardo ai quali non è riconosciuto affatto il timore-vizio (ex art. 1437 c.c.), il timore è invece rilevante ai fini della nullità del matrimonio ma ciò solo in ragione della sua intensità, richiedendosi che esso sia di una gravità eccezionale.*

*Orbene, gli attori hanno addotto come contenuto della violenza altrui ovvero come espressione del loro timore, la minaccia rappresentata dalle somme eventualmente dovute a titolo risarcitorio alla casa di produzione nel caso in cui, a seguito della sottoscrizione del contratto, non avessero contratto matrimonio. Al riguardo va, tuttavia, preliminarmente rilevato che il principio dell'onere della prova imponeva agli attori di produrre in giudizio copia del contratto da loro sottoscritto con la società “N.P.”, produttrice del programma televisivo, risultando agli atti, invece, una copia fotostatica dello stesso del tutto priva di sottoscrizione. In ogni caso, pur volendo prescindere da questo aspetto, da quanto emerso dagli atti e dalle prospettazioni delle parti non può dirsi provato che le stesse siano addivenute a contrarre il vincolo per effetto di un consenso viziato, in quanto non pienamente libero perché prestato nel timore rappresentato dalle conseguenze economiche derivanti dall'eventuale revoca di esso. Ed invero, dagli atti emerge come lo stesso sig. S. avesse espresso alla produzione le proprie perplessità in virtù del contenuto troppo vincolante del contratto,*

*soprattutto nella parte in cui erano previste penali e l'obbligo di risarcire il danno in caso di abbandono del programma, ma che la produzione provvedeva a rassicurarlo garantendogli una totale assistenza e disponibilità in caso di difficoltà legate ad ogni fase della realizzazione, assicurandogli, dunque, la possibilità di sciogliere il vincolo in qualunque tempo senza sostenere alcuna spesa."*

In sostanza il Tribunale ritiene che dagli atti di causa non è emerso che le parti avessero subito la riferita pressione psicologica e che, pertanto, si siano, a causa di ciò, determinate a contrarre il vincolo matrimoniale.

Viene chiarito che nell'atto di citazione e nelle dichiarazioni rese all'udienza gli attori riferiscono che: *"al termine del periodo delle riprese gli esponenti, che sin dall'inizio avevano mostrato evidenti divergenze caratteriali, di comune accordo, decidevano di procedere alla separazione consensuale e ne davano comunicazione alla produzione, la quale faceva firmare un documento in cui conferivano mandato ai legali per la procedura"*.

Il giudizio infatti è stato instaurato solo dopo il rifiuto dell'Ufficiale di stato civile del Comune di residenza di procedere con la separazione, viste le irregolarità riscontrate e, quindi, della riferita impossibilità di procedere con una separazione consensuale di fronte all'Ufficiale di stato civile.

Sostanzialmente quello che le parti hanno voluto è stato esattamente contrarre il vincolo, partecipando volontariamente al programma, certamente rassicurate dalla prospettiva di poter procedere, gratuitamente e senza particolari difficoltà, all'eventuale successivo scioglimento del matrimonio.

### 3. Conclusioni

A questo proposito il Tribunale stesso conclude che:

*"Al riguardo va precisato, difatti, che per la legge elemento essenziale per far nascere il vincolo non è il dato volontaristico riferito alla sfera intima e personale, non rientrando tra le cause di invalidità matrimoniali l'eventuale riserva mentale, bensì l'aspetto esteriore rappresentato dall'esistenza di una volontà negoziale valida manifestata tramite le dichiarazioni dei coniugi di contrarre il matrimonio. Volontà che nel caso di specie è stata manifestata come attestato dall'Ufficiale civile celebrante e rappresentato nelle registrazioni prodotte. Del resto, lo stesso contratto sottoscritto dalle parti con la Società al punto 5 evidenziava la consapevolezza e la conseguente accettazione da parte dei contraenti che il matrimonio sarebbe stato pienamente valido a tutti gli effetti e che dal suddetto matrimonio conseguono tutti i diritti e gli obblighi di cui agli artt. 143, 147, 148 c.c."*

Pertanto, per i motivi indicati sopra, il Tribunale ha rigettato la domanda.

## QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 20/12/2019

### Cognome del marito

#### Domanda

Dobbiamo trascrivere un atto di matrimonio contratto in Brasile tra un cittadino iscritto nell'AIRE del nostro comune (a seguito di riconoscimento *iure sanguinis* della cittadinanza italiana da parte del Consolato italiano all'estero) ed una cittadina brasiliana non residente in Italia. Nel corpo dell'atto c'è l'indicazione che la sposa aggiunge al proprio il cognome del marito (quindi le generalità complete sono nome: (Tizia) + cognome da nubile: (Rossi) + cognome del marito (Bianchi). Anche l'intestazione dell'atto è fatta con l'indicazione del nome e dei due cognomi.

Ci chiediamo se i certificati e gli estratti di matrimonio devono essere rilasciati con il cognome da nubile o con quello assunto a seguito del matrimonio?

Abbiamo saputo che la famiglia stessa ha intenzione di trasferirsi in Italia presso il nostro Comune: potranno esserci dei problemi in caso di differenza di cognomi della sposa di cittadinanza brasiliana per quanto riguarda permesso di soggiorno e residenza?

#### Risposta

*A cura di Martino Conforti*

Per la risoluzione del caso in questione è necessario citare alcune norme contenute nella legge 31 maggio 1995, n. 218 "Riforma del sistema italiano di diritto internazionale privato."

In particolare l'art. 24 (Diritti della personalità) prevede:

*"1. L'esistenza ed il contenuto dei diritti della personalità sono regolati dalla legge nazionale del soggetto; tuttavia i diritti che derivano da un rapporto di famiglia sono regolati dalla legge applicabile a tale rapporto.*

*2. Le conseguenze della violazione dei diritti di cui al comma 1 sono regolate dalla legge applicabile alla responsabilità per fatti illeciti."*

Mentre l'art. 28 (Forma del matrimonio) dice:

*"1. Il matrimonio è valido, quanto alla forma, se è considerato tale dalla legge del luogo di celebrazione o dalla legge nazionale di almeno uno dei coniugi al momento della celebrazione o dalla legge dello Stato di comune residenza in tale momento."*

Pertanto nel caso in oggetto la sposa assume il cognome derivante dal matrimonio (nell'esempio: Rossi Bianchi), così come scritto nell'atto di matrimonio, in quanto cittadina straniera alla quale, in base alle norme citate, è riconosciuto il diritto di vedersi applicare la legge dello Stato di appartenenza, in quanto, peraltro, sposatasi proprio in quello Stato secondo le forme previste dalla legge del luogo.

Il problema che potrebbe nascere al momento dell'iscrizione anagrafica in Italia si presenterebbe nel caso in cui il passaporto della cittadina brasiliana non fosse aggiornato con l'aggiunta del cognome del marito (Rossi Bianchi), ma riportasse unicamente il cognome da nubile (Rossi).

Per risolvere il problema ci sono due ipotesi:

- il rilascio da parte del Consolato brasiliano in Italia di una attestazione che specifichi che si tratta della medesima persona e quali sono le esatte generalità;
- il rilascio di un nuovo passaporto con l'indicazione del nuovo cognome assunto a seguito del matrimonio.

## Promo Servizi Publika

# DEMOGRAFICAMENTE

## SERVIZIO DI INFORMAZIONE GIURIDICA IN AMBITO DI SERVIZI DEMOGRAFICI

**DEMOGRAFICAMEnte** è un servizio di informazione giuridica fornito all'ente locale sulle tematiche relative ai **servizi demografici** (anagrafe, stato civile, elettorale) attraverso:

- assistenza telefonica continuativa sulle problematiche e sugli adempimenti dell'Ente.
- risposte a quesiti formulati via posta elettronica senza limitazioni;
- aggiornamento costante e tempestivo sulle principali novità in materia via posta elettronica in caso di provvedimenti, comunicati e/o notizie di particolare rilevanza;
- approfondimenti in materia tramite l'invio, compreso nel servizio, della rivista i Publika Daily.

Coordinatore Scientifico Dott. Martino Conforti: responsabile Settore Demografico di Ente Locali. Docente e consulente in materia di Servizi Demografici degli Enti Locali, collabora con riviste specializzate.

È possibile usare il seguente modulo per richiedere informazioni o rivedere un'offerta dedicata, come sempre senza impegno.

Modulo richiesta informazioni servizio

da inviare all'indirizzo [info@publikaservizi.it](mailto:info@publikaservizi.it)

Ente

Referente

Telefono

E-mail

Note

Quesito del 10/01/2019

## Iscrizione minore UE

### Domanda

Una cittadina moldava, in possesso di regolare permesso di soggiorno, iscritta nella anagrafe del nostro comune, lavoratrice, dipendente a tempo indeterminato di una azienda manifatturiera locale, chiede l'iscrizione in anagrafe del figlio di 1 anno, nato in Romania, di cittadinanza rumena, avuto con il compagno rumeno.

Il padre del minore però non è iscritto anagraficamente in Italia, in quanto è dipendente di un'azienda in Romania.

I dubbi che ci poniamo sono: è possibile l'iscrizione di un familiare avente la cittadinanza dell'Unione europea in qualità di "familiare a carico" di una cittadina extracomunitaria? Quali documentazioni devono presentare gli interessati al fine dell'iscrizione anagrafica?

### Risposta

*A cura di Martino Conforti*

La questione che si pone è spesso oggetto di dubbi da parte degli operatori, in quanto la normativa non prevede questa casistica.

Infatti il D.lgs. n. 30/2007 *"Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri"*, prevede il caso dell'iscrizione del familiare avente cittadinanza dell'Unione europea a carico del cittadino UE avente diritto al soggiorno in Italia.

Quindi, in questo caso, dovendo necessariamente interpretare le norme vigenti, il ragionamento deve partire dai principi costituzionali di tutela dell'unità familiare (art. 29 Cost.), adottando una soluzione che sia coerente con la disciplina del diritto di soggiorno dei cittadini di Paesi non appartenenti all'Unione europea, contenuta nel d.lgs. n. 286/1998.

Il Ministero dell'Interno, infatti, seguendo questi principi, si è espresso in numerose occasioni nel senso che: possiamo ritenere che le condizioni che consentono il soggiorno del cittadino dell'Unione Europea familiare di cittadino extraUE sono, in questo caso, il rapporto di parentela e il possesso da parte della madre di redditi sufficienti al soggiorno del minore, sulla base dei criteri di parametrizzazione indicati nella circolare del Ministero dell'Interno n. 19/2007. In pratica per la quantificazione delle risorse economiche sufficienti si utilizza il parametro dell'importo dell'assegno sociale.

Relativamente alla questione della copertura sanitaria, se la madre è lavoratrice (come specificato nel quesito), regolarmente iscritta in anagrafe e gode di copertura sanitaria presso la ASL competente - questo requisito è verificabile in fase istruttoria - si può ritenere che tale copertura possa estendersi anche al figlio minore comunitario, seguendo il minore la condizione giuridica dei genitori.

Per l'iscrizione anagrafica del minore stesso sarà necessaria la presentazione dei documenti rilasciati dall'autorità competente del Paese di origine o provenienza che attesti la qualità di familiare (art. 9 D.Lgs. 30/2007).

Riguardo l'accertamento dell'identità della persona per i cittadini UE è richiesto: copia di un documento di identità valido per l'espatrio in corso di validità rilasciato dalle competenti autorità del Paese di cui si possiede la cittadinanza (art. 5 D.Lgs. 30/2007), quindi è necessario verificare che il documento emesso dallo Stato rumeno in favore del minore sia valido per l'espatrio.



## Publika Daily

Newsletter quotidiana con approfondimenti quindicinali

Direttore responsabile: Marco Painsi

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna

Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi

Hanno collaborato a questo numero: Gianluca Bertagna, Giulio Sacchi, Marco Allegretti, Augusto Sacchi, Martino Conforti, Giuseppe Debenedetto, Marco Terzi, Loredana Gemma Carfagna, Stefano Usai, Gianbattista Zanon, Enza Paglia, Lorenzo Marinoni, Davide D'Alfonso.

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

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

Distribuzione: vendita esclusivamente per abbonamento

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

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

