

# Publika

## DAILY

NUMERO

1

Publika Daily

*Una risposta per ogni domanda*

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna  
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi



# COUPON ABBONAMENTO 2018

Modulo d'ordine abbonamenti da inviare via email via e-mail a [abbonamenti@publika.it](mailto:abbonamenti@publika.it) oppure via fax allo 0376 1760102

NOVITÀ

## Publika Daily

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

**Rivista Publika Daily** ..... 170,00 € IVA INCLUSA

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

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

Per richiedere un abbonamento di prova fino al 31/12/2017 vai su [www.publika.it/publika-daily](http://www.publika.it/publika-daily)

## Personale News

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

**Rivista Personale News** ..... 200,00 € IVA INCLUSA

Abbonamento 2018 rivista quindicinale Personale News

(192,31 € + iva 4%)

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

Abbonamento 2018 rivista quindicinale Personale News + Newsletter quotidiana sul personale

(288,46 € + iva 4%)

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

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

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

**Pacchetto completo Personale News** ..... 350,00 € IVA INCLUSA

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

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

## Tributi News

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

**Rivista Tributi News** ..... 200,00 € IVA INCLUSA

Abbonamento 2018 rivista quindicinale Tributi News

(192,31 € + iva 4%)

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

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

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

## Modulo abbonamenti per Enti P.A.

(compilare in stampatello)

Ente

Codice Univoco Ufficio

Indirizzo

CAP

Città

Provincia

Cod. Fisc.

Situazione cliente:  Nuovo abbonato  Già abbonato

E-mail destinatario rivista

PUBLIKA DAILY

PERSONALE NEWS

TRIBUTI NEWS

Data fatturazione  DIC 2017  GEN 2018

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

Codice CIG / Determinazione ...

### Durata e condizioni abbonamenti

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

I servizi accessori "Newsletter email aggiornamenti quotidiani" e "Quesiti" sono acquistabili solo contestualmente alla rivista. Il servizio "Newsletter email aggiornamenti quotidiani" è meno frequente o sospeso in alcuni periodi dell'anno (festività natalizie, pasqua, estate, ...).

### Formato e modalità invio rivista

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

### Area arretrati ed allegati

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

### Informativa Privacy

Ai sensi del D.Lgs. 196/2003, desideriamo informare che i dati del cliente sono gestiti nel rispetto della normativa vigente presso la sede operativa Publika Srl, Via Parigi 38, Porto Mantovano MN. Titolare del trattamento dei dati è Publika Srl, sede legale, via Pascoli 3, Volta Mantovana MN. Il cliente potrà rivolgersi a Publika per far valere tutti i diritti previsti dall'art. 7 del D.Lgs. 196/2003 (che si intende integralmente richiamato) ed in particolare per cancellazione, rettifica o verifica dei dati. Per non ricevere ulteriori informative barrare la seguente casella  Richiesta cancellazione.

Le richieste vanno inviate a [privacy@publika.it](mailto:privacy@publika.it).

### Sconto 15% per abbonamenti cumulativi

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

### Copyright e responsabilità

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

### Fatturazione e pagamento

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

### DURC e conto corrente dedicato

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

### IVA e Split Payment

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

### Timbro e firma del responsabile

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

Luogo e data

Timbro e firma

## SOMMARIO

<b>Area finanziaria e tributi</b> .....	5
▪ Il questionario SIQUEL impone la corretta determinazione e gestione della cassa vincolata.....	5
▪ Allegato n. 4/2 al D.Lgs 118/2011.....	12
▪ Quesiti area finanziaria e tributi.....	17
<b>Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità</b> .....	19
▪ Accesso civico generalizzato (FOIA): cosa fare? .....	19
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità .....	22
<b>Area contratti e appalti</b> .....	24
▪ La predisposizione del programma biennale degli acquisti di beni e servizi negli enti locali.....	24
▪ Quesiti area contratti e appalti .....	28
<b>Area personale</b> .....	32
▪ I limiti contrattuali e la “graduazione” dell’indennità di posizione delle posizioni organizzative .....	32
▪ Quesiti area personale .....	36
<b>Area servizi al cittadino</b> .....	38
▪ L’iscrizione anagrafica dei cittadini extracomunitari: analisi della procedura e delle singole casistiche .....	38
▪ Quesiti area servizi al cittadino .....	44

## COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Buongiorno a tutti.

E allora, cosa ne pensate?

Messo in archivio il numero "zero" della rivista (tenetelo sempre a portata di mano, che le risposte possono tornare utili in qualunque momento), qualche *feedback* è già arrivato, a soddisfazione di tutta la redazione.

Due settimane dall'esordio di Publika Daily, infatti, sono già volate e, nonostante il mercoledì di festa, non ce la sentivamo di lasciarvi subito soli, quindi eccoci di nuovo qua, per questa volta, di giovedì.

Poi sì, è vero, in questo periodo siamo tutti un po' distratti dal vento delle elezioni poiché, anche se la "tempesta" vera arriverà solo nel 2018, proprio in questi giorni ha iniziato a soffiare forte, a causa del confronto e approvazione della nuova legge elettorale. Tuttavia, benché la discussione sull'argomento sarebbe interessante e molto ampia, noi "tecnici" dobbiamo occuparci di altro ed essere sempre sul pezzo che, in questo momento, risponde al nome di legge di bilancio 2018.

Oddio, a dire il vero, anche questa trattasi di "bestia" piuttosto strana, posto che tutti ne parlano, ne anticipano i contenuti, sanno di modifiche/tagli/aggiunte ma, ufficialmente, nessuno l'ha ancora vista. Neanche il Parlamento, considerato che il Governo, ad oggi (30 ottobre), non ha trasmesso il testo della manovra sulla quale "*stanno ancora lavorando i tecnici*" (appunto!). Insomma, è un po' come nel film "*Lo Squalo*": senti la musica, scorgi la pinna, sai che sta arrivando e ti prepari al peggio... e, invece, almeno per il momento, nulla.

Certo, ovviamente anche noi sappiamo che dentro ci saranno i rinnovi contrattuali, il cd. Ecobonus, misure sull'APE Sociale, l'alleggerimento degli spazi finanziari per gli investimenti degli enti locali, gli incentivi per le fusioni e tanto altro; tuttavia, considerato che ancora è tutto modificabile, preferiamo essere concreti e affrontare questioni certe, in attesa della definitività delle norme.

Ad esempio, come bisogna comportarsi se l'ente riceve una segnalazione anonima circa eventuali illeciti commessi da parte del proprio personale? Questione delicata e che va trattata correttamente, in particolare anche alla luce della scarsa fiducia di cui godono i lavoratori della PA nell'attuale periodo storico. A tal proposito: sarà un caso che presto vedrà la luce la legge sul cd. *Whistleblowing*, approvata dieci giorni fa in Senato? A questo, però, non rispondiamo anche se un'idea ce la siamo fatta.

Inoltre, visto che siamo in piena stagione autunnale e ovunque ci sono eventi/manifestazioni/sagre che richiedono lo svolgimento di turni extra della Polizia Locale, a chi va imputato il costo di tali servizi? Sempre, e comunque, all'ente o anche a chi li organizza? Non vi anticipo nulla, se non che dopo la l. 96/2017 ci sono delle novità.

In ogni caso, se alla fine di questo numero vi va di rispondere alla domanda iniziale, vi segnalo che nel sito, oltre agli aggiornamenti quotidiani, troverete la mail per farci sapere cosa ne pensate: così facendo, per questa volta, potrete provare il gusto di dare VOI una risposta a noi, curiosi lettori.

Buona lettura

Giulio Sacchi



## AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

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

Responsabile di area: Marco Allegretti

### Approfondimento

## IL QUESTIONARIO SIQUEL IMPONE LA CORRETTA DETERMINAZIONE E GESTIONE DELLA CASSA VINCOLATA

di Marco Allegretti e Carlo Gemma

Il Principio Contabile applicato concernente la Contabilità Finanziaria (allegato 4.2 al d.lgs. 118/2011) ha dedicato l'intero paragrafo 10 all'approfondimento della corretta contabilizzazione dell'utilizzo degli incassi vincolati da parte degli enti locali.

Ciò, principalmente, al fine di quantificare correttamente l'entità "cassa vincolata" esistente giorno per giorno e monitorare così il rispetto dell'art. 195 TUEL.

Secondo tale previsione normativa, infatti:

*"Art. 195 TUEL – Utilizzo di entrate vincolate*

- 1. Gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222. I movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, sono oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria.*
- 2. L'utilizzo di entrate vincolate presuppone l'adozione della deliberazione della Giunta relativa all'anticipazione di tesoreria di cui all'articolo 222, comma 1, e viene deliberato in termini generali all'inizio di ciascun esercizio, ed è attivato dall'ente con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile.*
- 3. Il ricorso all'utilizzo delle entrate vincolate, secondo le modalità di cui ai commi 1 e 2, vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti. La ricostituzione dei vincoli è perfezionata con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile.*
- 4. Gli enti locali che hanno deliberato alienazioni del patrimonio ai sensi dell'articolo 193 possono, nelle more del perfezionamento di tali atti, utilizzare in termini di cassa le entrate vincolate, fatta eccezione per i trasferimenti di enti del settore pubblico allargato e del ricavato dei mutui e dei prestiti, con obbligo di reintegrare le somme vincolate con il ricavato delle alienazioni".*

La gestione pratica della questione comporta che gli enti locali debbano indicare sull'ordinativo di incasso (reversale) e/o pagamento (mandato) l'eventuale natura vincolata delle proprie entrate e spese. Tale indicazione serve al tesoriere per contabilizzare separatamente il saldo della cassa vincolata, che costituirà un "insieme" distinto rispetto alla quota non vincolata.

La questione è particolarmente attuale in quanto nel questionario SIQUEL al rendiconto 2016 - da compilare a cura dell'organo di revisione - vi è una sezione specifica (la 1.2) relativa alla gestione della cassa vincolata e all'anticipo di tesoreria, visto lo stretto collegamento che vi è fra le due entità ("*...l'utilizzo delle entrate vincolate ... vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria*"); pertanto, il limite massimo delle due è quello dettato dall'art. 222 TUEL).

Risulta, a questo punto, importante capire:

1. "*quali entrate considerare vincolate?*";
2. "*quando apporre il vincolo su reversali e mandati?*".

### Le richieste del SIQUEL

Particolare attenzione va posta in quanto la domanda presente all'interno del SIQUEL necessita della ricostruzione della cassa vincolata e relative movimentazioni nel corso dell'ultimo triennio 2014-2016 con tre richieste specifiche:

- 1) determinazione della cassa vincolata nei tre anni in esame;
- 2) evoluzione della cassa vincolata nei tre anni in esame;
- 3) verifica del rispetto dei limiti dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria nel triennio in esame.

Sicuramente, la domanda più complessa è quella relativa all'evoluzione della cassa vincolata, in quanto lo schema che deve essere compilato è piuttosto analitico:

#### 1.2.2. La cassa vincolata ha avuto la seguente evoluzione:

Consistenza cassa vincolata	+/-	2014	2015	2016
Consistenza di cassa effettiva all'1.1	+	0,00	0,00	0,00
Somme utilizzate in termini di cassa all'1.1	+	0,00	0,00	0,00
Fondi vincolati all'1.1	=	0,00	0,00	0,00
Incrementi per nuovi accrediti vincolati	+	0,00	0,00	0,00
Decrementi per pagamenti vincolati	-	0,00	0,00	0,00
Fondi vincolati al 31.12	=	0,00	0,00	0,00
Somme utilizzate in termini di cassa al 31.12	-	0,00	0,00	0,00
Consistenza di cassa effettiva al 31.12	=	0,00	0,00	0,00

Come si vede dal prospetto riportato viene richiesto il dettaglio annuo delle movimentazioni in entrata ed in uscita, nonché il dettaglio delle eventuali anticipazioni utilizzate.

È evidente, peraltro, che nei dati comunemente in possesso al revisore (ovvero qualora la cassa vincolata non venga perfettamente gestita dall'ente) potrebbero non esserci tutte le informazioni necessarie alla compilazione della tabella.

### Quali entrate considerare vincolate

Gli interventi in materia sono diversi e talvolta contrapposti, fra gli altri citiamo:

- sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei Conti, deliberazione n. 282/2012/PRSE:

*[...] le "entrate a specifica destinazione" ai sensi dell'art. 195 T.U.E.L. ... costituiscono un'eccezione al principio dell'unità del bilancio (in base al quale le entrate vanno a costituire, a prescindere dalla loro natura, un fondo unico per il soddisfacimento del fabbisogno di spesa); pertanto, la destinazione rilevante ai fini dell'art. 195 non può essere generica, ma deve essere, come risulta dalla lettera della norma, "specificata" nonché derivante da apposite disposizioni di legge o regolamentari che consentono di derivarne, a fini contabili, una simile qualificazione.*

*[...] Quando il vincolo di destinazione da generico assume il carattere della specificità, esso si espleta non più solo a livello di competenza (come avviene ad esempio per i proventi da concessioni edilizie), ma anche a livello di cassa (art. 195 T.U.E.L).*

*[...] se si tratta "entrate in conto capitale" genericamente destinate a creazione di nuova ricchezza e successivamente vincolate, per scelta autonoma dell'ente (non obbligata da disposizioni di legge o regolamentari), a determinate spese in conto capitale, l'eventuale utilizzo per cassa di tali somme può, se poi crea ritardi nei pagamenti, costituire irregolarità finanziaria, ma non violazione dell'art. 195".*

- in senso contrario, le indicazioni fornite da Corte dei Conti Toscana, a seguito del controllo-monitoraggio del rendiconto 2013:

*"Non risulta ... condivisibile ... una distinzione all'interno del genus delle entrate vincolate, tra entrate con vincolo generico (operante solo in termini di competenza) ed entrate a specifica destinazione (per le quali il vincolo opererebbe sia sulla competenza che sulla cassa). Per entrambe le tipologie di risorse, una volta che ne sia stata definita la destinazione specifica attraverso l'approvazione dei documenti di programmazione, si crea quel legame tra la risorsa prevista e poi accertata e la spesa programmata e poi impegnata che rende necessario non solo un vincolo sulla competenza del bilancio ma anche un vincolo in termini di cassa.*

*L'operato dell'ente, inoltre, non sembra assolvere alla funzione di tutela degli equilibri di cassa, previsti dal legislatore attraverso il meccanismo che prevede esclusivamente una distinzione tra entrate che finanziano la generalità del bilancio ed entrate che finanziano specifici interventi.*

*Limitando infatti l'applicazione di tale regola solo a talune delle entrate vincolate nella competenza del bilancio, l'ente in situazione di deficit di cassa di fatto finanzia le spese "ordinarie" con risorse che viceversa sono destinate a specifici interventi, senza che questo fenomeno, pur consentito dal TUEL, abbia una evidenza contabile".*

Sul tema, la posizione di IFEL è, invece, la seguente:

*"[...] Per entrate a destinazione vincolata si intendono quelle da: prestiti, trasferimenti con vincolo di destinazione e vincolate per legge. Si ritengono escluse le entrate da oneri di urbanizzazione, da alienazioni e da sanzioni al codice della strada, che sono destinate e non vincolate (agli investimenti)".*

Preso atto delle varie interpretazioni, in assenza di un chiaro orientamento definitivo (ad esempio di una apposita delibera a sezioni unite della Corte dei Conti), si ritiene che risulti sempre preliminarmente necessario fare riferimento ad una interpretazione letterale del dettato normativo.

Nello specifico, risulta necessario riprendere l'art. 195 TUEL, il quale prevede:

*"1. Gli enti locali, [...] possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222".*

A questo punto basta chiedersi: quali sono le entrate di cui all'art. 180, comma 3 lettera d)?

*"Art. 180 TUEL*

*[...] 3.*

*[ ... ]d) [...] vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti;"*

Pertanto - relativamente agli obblighi di riportare su mandati e reversali, la specifica indicazione del vincolo, oltre che di fare rientrare le stesse nel calcolo della quantificazione della "Cassa Vincolata" (con obbligo di delibera ex art. 195 TUEL prima del relativo utilizzo in termini di cassa nei limiti dell'art. 222 TUEL) - in conclusione si reputano:

- SOGGETTE, le sole entrate con vincoli di destinazione derivanti:
  1. da leggi;
  2. da trasferimenti;
  3. da prestiti;
  
- NON SOGGETTE, le entrate che hanno un mero vincolo di destinazione alla spesa d'investimento (alienazioni, oneri di urbanizzazione, trasferimenti senza vincolo di destinazione, ecc.).

### **Quando apporre il vincolo su reversali e mandati**

Il dubbio principale, leggendo il principio contabile applicato 4/2, sorge soprattutto riguardo alla identificazione dei singoli mandati e delle singole reversali sulle quali apporre il vincolo. Infatti, non è detto che tutti i mandati e le reversali relativi alle partite suddette debbano riportare l'indicazione del vincolo di destinazione.

Riprendendo, nello specifico, il paragrafo 10.6 di tale principio riguardante la ricostruzione della cassa vincolata al 01/01/2015, si legge:

*"L'importo della cassa vincolata alla data del 1 gennaio 2015 è definito con determinazione del responsabile finanziario, per un importo non inferiore a quello risultante al tesoriere e all'ente alla data del 31 dicembre 2014, determinato, dalla differenza tra i residui tecnici al 31 dicembre 2014 e i residui attivi riguardanti entrate vincolate alla medesima data.*

*[...] Trattandosi di un dato presunto, a seguito dell'approvazione del rendiconto della gestione 2014, l'ente comunica al proprio tesoriere l'importo definitivo delle riscossioni vincolate risultanti dal consuntivo.*

*A tal fine l'ente emette i titoli necessari per vincolare (attingendo alle risorse libere) o liberare le risorse necessarie per adeguare il saldo alla data della comunicazione, tenendo conto dell'importo definitivo della cassa vincolata al 1° gennaio 2015".*



Quindi, per prima cosa, la cassa vincolata iniziale doveva essere configurata come differenza fra residui passivi al 31/12/2014 e residui attivi al 31/12/2014 relativi a pagamenti e incassi a valere su cassa vincolata, questo per consentire al tesoriere la corretta gestione fino all'approvazione del rendiconto in cui vengono determinate le consistenze definitive.

Ad integrazione di quanto sopra però va considerato anche il paragrafo successivo:

*“10.7 Spese vincolate pagate prima del correlato incasso.*

*Nel caso in cui una spesa sia pagata anticipatamente rispetto all'incasso della correlata entrata vincolata, il mandato di pagamento non riporta l'indicazione di cui all'articolo 185, comma 2, lettera i), del TUEL, concernente il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti, in quanto la spesa non è effettuata a valere di incassi vincolati.*

*Di conseguenza, l'ordinativo di incasso concernente l'entrata correlata incassata successivamente al correlato pagamento, non riporta l'indicazione di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d), del TUEL, concernente gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti, in quanto, essendo il vincolo già stato rispettato, gli incassi non sono vincolati alla realizzazione di una specifica spesa”.*

Per cui sia nel caso della prima ricostruzione che di tutte le movimentazioni successive dei fondi vincolati è necessario determinare se l'incasso del fondo è antecedente al momento del pagamento.

Il principio è categorico e comporta una gestione puntuale di tutte le partite vincolate, infatti: l'apposizione del vincolo avviene nel momento in cui l'incasso avviene prima della correlata spesa, in caso contrario non va posto.

Ciò, di fatto, rende più complessa la gestione pratica di queste partite in quanto bisogna, comunque, determinare la correlazione sulle singole operazioni di entrata e di uscita e verificare prima di emettere mandati e reversali se necessario apporre il vincolo o meno.

Ciò risulta particolarmente rilevante, soprattutto se siamo chiamati ad una ricostruzione “postuma” del valore (come quella per il SIQUEL in assenza di una corretta rilevazione), mentre risulterebbe maggiormente gestibile se (come richiesto dal principio) gli enti rilevassero il dato giorno per giorno su mandati e reversali.

### **Le registrazioni contabili conseguenti all'utilizzo di entrate vincolate**

Il terzo elemento di gestione rilevante evidenziato dal principio contabile (e da rilevare nei prospetti richiesti al revisore) è la contabilizzazione dell'eventuale utilizzo di cassa vincolata per esigenze correnti, che di fatto rappresenta anche la vera novità di gestione rispetto alla precedente normativa.

A fronte di quanto previsto dal principio contabile nel momento in cui l'ente si trovasse nella necessità di utilizzare fondi vincolati per pagare impegni non vincolati è necessario movimentare accertamenti ed impegni in partite di giro la fine di evidenziare in modo corretto la quota di anticipazione di cui si ha usufruito.

I capitoli che devono quindi essere creati per gestire queste anticipazioni dovranno avere la seguente codifica:

MAC	Liv	Voce	Codice Vc	Note
E	IV	Entrate derivanti dalla gestione degli incassi vincolati degli enti locali	E.9.01.99.06.000	
E	V	Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL	E.9.01.99.06.001	Reversale senza Vincolo
E	V	Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	E.9.01.99.06.002	Reversale con Vincolo
U	IV	Uscite derivanti dalla gestione degli incassi vincolati degli enti locali	U.7.01.99.06.000	
U	V	Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	U.7.01.99.06.001	Mandato con vincolo
U	V	Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	U.7.01.99.06.002	Mandato senza vincolo

Quanto alla contabilizzazione nelle scritture finanziarie dei movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate, visto l'obbligo del tesoriere – come dicevamo sopra – di tenere due distinti insieme (parte libera e parte vincolata), si rende necessario contabilizzare in partite di giro ogni spostamento fra le due entità.

In particolare, come definito al punto 10.2 del principio contabile applicato, quanto all'utilizzo:

- 1) *"L'utilizzo degli incassi vincolati per il pagamento di spese correnti non vincolate determina la formazione di "carte contabili" di entrata e di spesa che il tesoriere potrà emettere automaticamente a seguito della delibera ex art. 195 del TUEL;*
- 2) *Entro il 10 di ciascun mese, l'Ente regolarizza tali sospesi attraverso le seguenti operazioni:*
  - a) *impegna ed emette un ordine di pagamento, a regolarizzazione delle carte contabili, per l'importo degli incassi vincolati che sono stati destinati alla copertura di spese correnti, sul capitolo di spesa "Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL" [voce iscritta fra le uscite delle partite di giro, cod. U.7.01.99.06.001]. L'ordine di pagamento è versato in entrata al bilancio dell'ente e presenta l'indicazione di cui all'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL, che trattasi di pagamento di risorse vincolate. L'entrata è registrata attraverso l'operazione di cui al punto b);*
  - b) *accerta ed emette una reversale di incasso, a regolarizzazione delle carte contabili, di importo pari alla spesa di cui alla lettera a), sul conto "Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL" [voce iscritta fra le entrate delle partite di giro, cod. E.9.01.99.06.001]. L'ordine di incasso non presenta l'indicazione di cui all'art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL, in quanto trattasi di incasso di entrate libere".*

Quanto, invece, al reintegro:

- 1) *"Ogni fine giornata il tesoriere genera autonomamente sospesi di entrata e di spesa in base alle disponibilità libere giacenti nel conto intestato;*
- 2) *Entro il 10 di ciascun mese, l'Ente regolarizza tali sospesi attraverso le seguenti operazioni:*
  - a) *impegna ed emette un ordine di pagamento, a regolarizzazione delle carte contabili, sul capitolo di spesa "Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL" [voce iscritta fra le uscite delle partite di giro, cod. U.7.01.99.06.002]. L'ordine di pagamento è versato in entrata al bilancio dell'ente e non presenta l'indicazione di cui all'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL, in quanto trattasi di pagamento di risorse libere. L'entrata è registrata attraverso l'operazione di cui al punto d);*

b) *accerta ed emette una reversale di incasso, a regolarizzazione delle carte contabili, di importo pari alla spesa di cui alla lettera c), sul conto "Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL" [voce iscritta fra le entrate delle partite di giro, cod. E.9.01.99.06.002]. L'ordine di incasso presenta l'indicazione di cui all'art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL, che trattasi di incasso di entrate a destinazione vincolata".*

La procedura così come descritta non risulta difficile e con riferimento alle tendenze attuali dei trasferimenti e dei contributi, sempre più spesso a rendicontazione, non comporta frequenti di movimenti di cassa vincolata.

Obiettivamente risulta, tuttavia, complessa una automazione informatica: ciò di fatto impone maggiore attenzione nella gestione di queste partite, sia in fase di previsione dove vanno raccordate le singole operazioni correlate, sia in fase di gestione incassi e pagamenti in quanto va posto solo quando la reversale viene emessa prima del mandato.

## Conclusioni

Concludendo, attraverso una corretta gestione dei fondi vincolati, anche le informazioni da trasmettere al revisore, al fine della corretta compilazione dei prospetti richiesti da SIQUEL, risultano molto più agevoli.

Infatti, in questo modo:

- la cassa effettiva è quella rilevata dal conto del tesoriere;
- le somme utilizzate in termini di cassa al 01 gennaio sono rappresentate dai residui in partite di giro relativi ai reintegri ancora da effettuare;
- incrementi per nuovi accrediti è la sommatoria di tutte le reversali alle quali è stato apposto il vincolo;
- decrementi per pagamenti è la somma sommatoria di tutti i mandati ai quali è stato apposto il vincolo;
- le somme utilizzate in termini di cassa al 31 dicembre sono rappresentate dai residui in partite di giro relativi ai reintegri ancora da effettuare.

Allo stesso modo, per il conteggio del corretto utilizzo dell'anticipazione di cassa e del rispetto dei vincoli, bisognerà considerare anche i residui aperti in partite di giro relativi al reintegro della cassa vincolata da aggiungere alla anticipazione di tesoreria.

## APPENDICE

**ALLEGATO N. 4/2 AL D.LGS 118/2011**

## Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria

## ESTRATTO

**10 La contabilizzazione dell'utilizzo degli incassi vincolati degli enti locali****10.1 Quadro normativo**

La riforma contabile prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, non ha modificato la disciplina degli incassi vincolati degli enti locali.

Pertanto, gli enti locali, ai sensi di quanto previsto:

- dall'art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL continuano ad indicare al tesoriere, attraverso l'ordinativo di incasso, l'eventuale natura vincolata dei propri incassi. Al riguardo, la riforma ha precisato che devono essere segnalate al tesoriere le riscossioni a destinazione vincolata derivanti da legge, da trasferimenti e da prestiti;
- dall'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL continuano ad indicare al tesoriere, attraverso l'ordinativo di pagamento, l'eventuale natura vincolata dei propri pagamenti. Al riguardo, la riforma ha precisato che devono essere comunicati al tesoriere i pagamenti con destinazione vincolata derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti;
- dall'art. 195 del TUEL possono continuare a disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222 (salvo gli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3). Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate utilizzate per il pagamento di spese correnti.
- dall'articolo 195 del TUEL, continuano a vincolare il ricorso all'anticipazione di tesoreria a seguito dell'utilizzo di entrate vincolate.

L'unica novità, introdotta dalla riforma contabile degli enti territoriali, è costituita dall'obbligo, a decorrere dal 1° gennaio 2015, di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) secondo le modalità indicate nel presente principio applicato (art. 195, comma 1, ultimo periodo, del TUEL integrato dal decreto correttivo del decreto legislativo n.118/2011).

Conseguentemente:

- all'art. 195, comma 2, del TUEL, è stata inserita una disposizione che prevede che l'utilizzo di incassi vincolati è attivato dall'ente con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile, fermo restando l'adozione della deliberazione della Giunta relativa all'anticipazione di tesoreria di cui all'articolo 222, comma 1, del TUEL che, all'inizio di ciascun esercizio, autorizza l'utilizzo di incassi vincolati;
- all'articolo 209 del TUEL è stato inserito il comma 3-bis, il quale prevede che "il tesoriere tiene contabilmente distinti gli incassi di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d). I prelievi di tali risorse sono consentiti solo con i mandati di pagamento di cui all'articolo

185, comma 2, lettera i). E' consentito l'utilizzo di risorse vincolate secondo le modalità e nel rispetto dei limiti previsti dall'articolo 195".

## 10.2 Registrazione dell'utilizzo di incassi vincolati per esigenze correnti

Nel corso della gestione, in considerazione della natura libera o vincolata degli incassi e pagamenti, indicata a cura dell'ente, nei titoli di incasso e di pagamento ai sensi degli articoli 180, comma 3, lettera d), e 185, comma 2, lettera i), del TUEL, il tesoriere distingue la liquidità dell'ente in parte libera e parte vincolata.

In caso di crisi di insufficienza dei fondi liberi, nel rispetto dei limiti previsti dall'articolo 195 del TUEL, il tesoriere provvede automaticamente all'utilizzo delle risorse vincolate per il pagamento di spese correnti disposte dall'ente.

Nel caso di incassi vincolati esclusi dall'obbligo di versamento nella contabilità speciale di tesoreria unica, si provvede all'utilizzo prioritario di tali disponibilità. Logicamente, si provvede prioritariamente al reintegro delle entrate vincolate giacenti presso la tesoreria statale.

L'utilizzo degli incassi vincolati per il pagamento di spese correnti non vincolate determina la formazione di "carte contabili" di entrata e di spesa, che il tesoriere trasmette a SIOPE utilizzando gli appositi codici provvisori, previsti a tal fine ("Pagamenti da regolarizzare per utilizzo di incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL" e "Incassi da regolarizzare per destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL").

A seguito della comunicazione dei sospesi in attesa di regolarizzazione, l'ente effettua la seguente operazione, con periodicità almeno mensile, entro 10 giorni dalla fine di ciascun mese:

- a) impegna ed emette un ordine di pagamento, a regolarizzazione delle carte contabili, per l'importo degli incassi vincolati che sono stati destinati alla copertura di spese correnti, sul capitolo di spesa "Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL". L'ordine di pagamento è versato in entrata al bilancio dell'ente e presenta l'indicazione di cui all'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL, che trattasi di pagamento di risorse vincolate. L'entrata è registrata attraverso l'operazione di cui al punto b);
- b) accerta ed emette una reversale di incasso, a regolarizzazione delle carte contabili, di importo pari alla spesa di cui alla lettera a), sul conto "Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL". L'ordine di incasso non presenta l'indicazione di cui all'art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL, in quanto trattasi di incasso di entrate libere.

A seguito dell'utilizzo degli incassi vincolati per il pagamento delle spese correnti, tutte le disponibilità libere giacenti nel conto intestato all'ente alla fine di ogni giornata di lavoro devono essere destinate al reintegro delle risorse vincolate, fino al loro completo reintegro.

Il reintegro delle risorse vincolate effettuato dal tesoriere genera dei sospesi di entrata e di spesa, trasmessi al SIOPE utilizzando gli appositi codici provvisori, previsti a tal fine ("Pagamenti da regolarizzare per destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL" e "Incassi da regolarizzare per reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL").

I sospesi riguardanti il reintegro degli incassi vincolati devono essere regolarizzati dall'ente entro le stesse scadenze indicate per la regolarizzazione dei sospesi riguardanti l'utilizzo degli incassi vincolati. A tal fine, sulla base delle comunicazioni dei sospesi trasmesse dal tesoriere, l'ente:

- c) impegna ed emette un ordine di pagamento, a regolarizzazione delle carte contabili, sul capitolo di spesa "Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL". L'ordine di pagamento è versato in entrata al bilancio dell'ente e non presenta l'indicazione di cui all'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL, in quanto trattasi di pagamento di risorse libere. L'entrata è registrata attraverso l'operazione di cui al punto d),

- d) accerta ed emette una reversale di incasso, a regolarizzazione delle carte contabili, di importo pari alla spesa di cui alla lettera c), sul conto "Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL". L'ordine di incasso presenta l'indicazione di cui all'art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL, che trattasi di incasso di entrate a destinazione vincolata.

### 10.3 Entrate vincolate depositate in conti diversi da quello di gestione di tesoreria

L'utilizzo degli incassi vincolati per il pagamento di spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL non può essere automaticamente disposto dal tesoriere se gli incassi vincolati, in quanto non soggetti all'obbligo di versamento nelle contabilità speciali di tesoreria unica, sono depositati in un conto corrente o di deposito distinto dal conto di gestione di tesoreria, o temporaneamente investiti.

In tali casi, in presenza di carenza di disponibilità nella cassa libera, è solo l'ente che può disporre il trasferimento degli incassi vincolati dagli altri conti correnti bancari o di deposito al conto di gestione di tesoreria. Una volta che le somme sono rientrate nel conto di gestione di tesoreria, il tesoriere provvede automaticamente all'utilizzo delle risorse vincolate per il pagamento di spese correnti disposte dall'ente.

A seguito dell'ordine di trasferimento di tali fondi, l'ente provvede alle seguenti scritture finanziarie:

- a) l'accertamento e l'incasso di entrate derivanti dalla riduzione di depositi bancari. L'ordine di incasso presenta l'indicazione di cui all'art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL, che trattasi di incasso di entrate a destinazione vincolata. Tali incassi, sono automaticamente utilizzati dalla banca per il pagamento di spese correnti ai sensi dell'articolo 195 del TUEL, generando i sospesi di entrata e di uscita;
- b) impegna ed emette un ordine di pagamento, a regolarizzazione delle carte contabili, per l'importo degli incassi vincolati che sono stati destinati alla copertura di spese correnti, sul capitolo di spesa "Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL". L'ordine di pagamento è versato in entrata al bilancio dell'ente e presenta l'indicazione di cui all'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL, che trattasi di pagamento di risorse vincolate. L'entrata è registrata attraverso l'operazione di cui al punto c);
- c) accerta ed emette una reversale di incasso, a regolarizzazione delle carte contabili, di importo pari alla spesa di cui alla lettera b), sul conto "Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL". L'ordine di incasso non presenta l'indicazione di cui all'art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL, in quanto, trattasi di incasso di entrate libere.

A seguito del reintegro delle risorse vincolate effettuato in automatico dal tesoriere, sulla base delle comunicazioni dei sospesi trasmesse sempre dal tesoriere, l'ente:

- d) impegna ed emette un ordine di pagamento, a regolarizzazione delle carte contabili, sul capitolo di spesa "Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL". L'ordine di pagamento è versato in entrata al bilancio dell'ente e non presenta l'indicazione di cui all'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL, in quanto trattasi di pagamento di risorse libere. L'entrata è registrata attraverso l'operazione di cui al punto e);
- e) accerta ed emette una reversale di incasso, a regolarizzazione delle carte contabili, di importo pari alla spesa di cui alla lettera d), sul conto "Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL". L'ordine di incasso presenta l'indicazione di cui all'art. 180, comma 3, lettera d), del TUEL, che trattasi di incasso di entrate a destinazione vincolata;
- e) ordina al tesoriere di trasferire le risorse escluse dall'obbligo di riversamento alle contabilità speciali di tesoreria unica al conto corrente o di deposito aperto per tali risorse. Impegna e paga spese derivanti dall'incremento di depositi bancari. L'ordine di pagamento presenta l'indicazione di cui all'art. 185, comma 2, lettera i), del TUEL, che trattasi di pagamento di risorse vincolate.

Il mancato utilizzo degli incassi vincolati per il pagamento delle spese correnti ai sensi dell'articolo 195 del TUEL comporta l'attivazione dell'anticipazione di tesoreria e, conseguentemente, la relativa spesa per interessi passivi.

E' pertanto necessaria, da parte degli enti, la massima attenzione nella gestione della propria liquidità, compresa quella temporaneamente depositata presso altri conti correnti e di depositi, al fine di evitare che l'ente vada in anticipazione quando dispone di risorse liquide e la relativa spesa per interessi.

#### 10.4 Gestione degli incassi in attesa di regolarizzazione

Nel corso dell'esercizio, sulla base del flag attribuito agli ordinativi di incasso e di pagamento ai sensi degli articoli. 180, comma 3, lettera d), e 185, comma 2, lettera i), del TUEL, sia l'ente che il tesoriere sono in condizione di determinare il saldo di cassa libero e il saldo di cassa vincolato.

La presenza di rilevanti importi di incassi in attesa di regolarizzazione da parte dell'ente, rende incerta la distinzione delle giacenze liquide tra fondi liberi e fondi vincolati.

Nelle more della regolarizzazione, tale incertezza non rileva se l'ente dispone di fondi liberi certi (derivanti da incassi regolarizzati) a valere dei quali è possibile effettuare pagamenti.

In ogni caso, il tesoriere considera "liberi" gli incassi in attesa di regolarizzazione li utilizza per i pagamenti non vincolati, in caso di insufficienza di fondi liberi derivanti da incassi già regolarizzati.

A seguito della regolarizzazione dei sospesi riguardanti entrate vincolate, può risultare che tali risorse sono già state utilizzate per il pagamento di spese non vincolate. In tal caso il tesoriere registra l'utilizzo di tali risorse con la conseguente formazione delle carte contabili destinate ad essere regolarizzate dall'ente e l'obbligo di ricostituire le giacenze vincolate a valere di tutte le giacenze riscosse dall'ente.

#### 10.5 La classificazione contabile delle operazioni nel bilancio

Al fine di consentire la registrazione contabile dell'utilizzo di incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL, il piano dei conti finanziario prevede che tali operazioni sono registrate tra le "altre entrate per partite di giro":

<b>Entrate derivanti dalla gestione degli incassi vincolati degli enti locali</b>	<b>E.9.01.99.06.000</b>
Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL	E.9.01.99.06.001
Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	E.9.01.99.06.002

tra le "altre uscite per partite di giro":

<b>Uscite derivanti dalla gestione degli incassi vincolati degli enti locali</b>	<b>U.7.01.99.06.000</b>
Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	U.7.01.99.06.001
Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	U.7.01.99.06.002

Trattando si entrate e spese registrate nelle partite di giro, gli stanziamenti riguardanti tali operazioni non svolgono la funzione di vincolo della spesa.

#### 10.6 La determinazione della giacenza vincolata al 1° gennaio 2015

All'avvio dell'esercizio 2015, contestualmente alla trasmissione del bilancio di previsione o, in caso di esercizio provvisorio, contestualmente alla trasmissione del bilancio provvisorio da gestire e dell'elenco dei residui, gli enti locali comunicano formalmente al proprio tesoriere l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014.

L'importo della cassa vincolata alla data del 1 gennaio 2015 è definito con determinazione del responsabile finanziario, per un importo non inferiore a quello risultante al tesoriere e all'ente alla data del 31 dicembre 2014, determinato, dalla differenza tra i residui tecnici al 31 dicembre 2014 e i residui attivi riguardanti entrate vincolate alla medesima data.

Per gli enti locali che hanno partecipato alla sperimentazione prevista dal decreto legislativo n. 118 del 2011 che non hanno più gli impegni tecnici, si deve fare riferimento alla differenza tra i residui attivi riguardanti entrate vincolate al 31 dicembre 2014 e la sommatoria del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre 2014 relativo a capitoli vincolati con i residui passivi relativi a capitoli vincolati.

Trattandosi di un dato presunto, a seguito dell'approvazione del rendiconto della gestione 2014, l'ente comunica al proprio tesoriere l'importo definitivo delle riscossioni vincolate risultanti dal consuntivo.

A tal fine l'ente emette i titoli necessari per vincolare (attingendo alle risorse libere) o liberare le risorse necessarie per adeguare il saldo alla data della comunicazione, tenendo conto dell'importo definitivo della cassa vincolata al 1° gennaio 2015.

### **10.7 Spese vincolate pagate prima del correlato incasso.**

Nel caso in cui una spesa sia pagata anticipatamente rispetto all'incasso della correlata entrata vincolata, il mandato di pagamento non riporta l'indicazione di cui all'articolo 185, comma 2, lettera i), del TUEL, concernente il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti, in quanto la spesa non è effettuata a valere di incassi vincolati.

Di conseguenza, l'ordinativo di incasso concernente l'entrata correlata incassata successivamente al correlato pagamento, non riporta l'indicazione di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d), del TUEL, concernente gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti, in quanto, essendo il vincolo già stato rispettato, gli incassi non sono vincolati alla realizzazione di una specifica spesa<sup>1</sup>.

### **10.8 Utilizzo risorse vincolate al 31 dicembre**

In sede di predisposizione del rendiconto, a seguito della comunicazione dei sospesi riguardanti l'utilizzo e il reintegro della cassa vincolata per le spese correnti da parte del tesoriere alla data del 31 dicembre dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce, l'ente effettua le consuete registrazioni contabili riferite alla data del 31 dicembre. Nel caso di utilizzo di cassa vincolata non completamente reintegrata alla data del 31 dicembre, per l'importo non ancora reintegrato, si accerta l'entrata da "Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL" e si impegna la spesa per "Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL".

A seguito della comunicazione da parte del tesoriere dei sospesi riguardanti il reintegro di tali risorse, la regolazione contabile è effettuata in conto residui.

Nel conto del tesoriere è data evidenza della composizione della cassa vincolata alla fine dell'anno e dell'eventuale utilizzo di cassa vincolata ancora da reintegrare<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Modifica prevista dal decreto ministeriale 20 maggio 2015

<sup>2</sup> Modifica prevista dal decreto ministeriale 20 maggio 2015



## QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 23/10/2017

### **Pagamento IMU e TASI appartamento in costruzione**

#### Domanda

Come considerare, ai fini IMU e TASI, un appartamento in corso di costruzione (senza rendita) nel caso di fabbricato composto anche da altre unità immobiliari già finite ed accatastate? Inoltre, in caso di pagamento dovuto, occorre sanzionare il contribuente?

#### Risposta

Le categorie catastali fittizie F3 ed F4 (rispettivamente "in corso di costruzione" e "in corso di definizione") sono da considerarsi provvisorie, dai 6 ai 12 mesi, con possibilità di ottenere la proroga con la presentazione di un'apposita dichiarazione del proprietario circa la mancata ultimazione dell'immobile (cfr. Agenzia del Territorio, Circolare n. 4/2009).

Si tratta, tuttavia, di una prassi totalmente disattesa, con la conseguenza che dopo anni si ritrovano diversi immobili ancora accatastati in tali categorie, ancorché "provvisorie".

Ciò posto, l'imponibilità come area fabbricabile dell'unità immobiliare accatastata in F3 è stata recentemente affermata dalla Cassazione con sentenza n. 11694 del 11 maggio 2017, che ha sancito il seguente principio di diritto: "in tema di imposta comunale sugli immobili, l'accatastamento di un nuovo fabbricato nella categoria fittizia delle unità in corso di costruzione non è presupposto sufficiente per l'assoggettamento ad imposta del fabbricato stesso, salva la tassazione dell'area edificatoria e la verifica sulla pertinenza del classamento".

Pertanto, nel caso di edificio composto da un'unica unità immobiliare con categoria catastale F3 (in corso di costruzione), si deve prendere come riferimento il valore dell'intera area edificabile, quale base imponibile per il calcolo dell'IMU e della TASI.

Nel caso, invece, di edificio composto da più unità immobiliari di cui solo una in corso di costruzione (fattispecie descritta nel quesito), l'IMU e la TASI devono calcolarsi sul valore dell'area fabbricabile in misura proporzionale alla quota di incidenza dell'unità non ultimata rispetto a tutte le unità che insistono sull'intera area fabbricabile. Ad esempio, se l'edificio è composto da quattro unità immobiliari con caratteristiche simili (da considerarsi a lavori completati), di cui tre finite e una in corso di costruzione, si può prendere come riferimento il 25% del valore dell'area edificabile.

Infine, in ordine alle sanzioni, si ritiene sussistente l'esimente delle obiettive condizioni di incertezza sulla portata applicativa della norma (ex art. 5, comma 2, del d.lgs. 472/1997 e art. 10, comma 3, della l. 212/2000), trattandosi di un orientamento giurisprudenziale recente ed in presenza di pregresse indicazioni contrastanti di Cassazione e prassi ministeriale (cfr. Cass. n. 10735/2013 e n. 5166/2013, MEF risoluzione n. 8/DF del 22/7/2013).

Quesito del 30/10/2017

### **Mancato invio spesometro e ravvedimento operoso**

#### **Domanda**

Mi sono accorto di aver commesso degli errori nella predisposizione dello spesometro, mentre il comune limitrofo non ha proprio provveduto alla predisposizione; essendo decorso il termine di scadenza dell'adempimento (16/10), cosa possiamo fare per sanare la posizione?

#### **Risposta**

Con la risoluzione n. 104/E del 28/07/2017 l'Agenzia delle Entrate ha fissato l'applicabilità dell'istituto del ravvedimento operoso alle sanzioni previste per le violazioni della comunicazione obbligatoria dei dati delle fatture emesse, di quelle ricevute e registrate, e delle relative note di variazione.

Pertanto – come indicato dalla risoluzione medesima – la violazione può essere regolarizzata inviando la comunicazione (sia la stessa inizialmente omessa oppure errata) e applicando alla sanzione di cui all'art. 11, comma 2-*bis*, del d.lgs. 471/1997, le "riduzioni" previste dal ravvedimento, a seconda del momento in cui interviene il versamento.

Al fine di meglio comprendere le modalità per regolarizzare l'omessa o errata comunicazione dei dati delle fatture, la risoluzione n. 104/E/2017, ha fornito chiarimenti operativi, proponendo il seguente esempio: in caso di errata comunicazione dei dati di 180 fatture relative al 1° semestre 2017, qualora il contribuente si ravveda in data 3/11/2017 (quindi, oltre il 15 giorni) deve nuovamente assolvere all'obbligo comunicativo e versare 40,00 euro (sanzione di 360 euro – 180 x 2 euro – ridotta di 1/9).

## 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

## ACCESSO CIVICO GENERALIZZATO (FOIA): COSA FARE?

di Roberta Zirelli

In data 23 giugno 2016, entrava in vigore il decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, introducendo una nuova forma di accesso civico ai dati e documenti pubblici, equivalente a quella che nel sistema anglosassone è definita *Freedom of Information Act* (FOIA), per il riconoscimento della libertà di accedere alle informazioni in possesso delle pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale, in conformità all'art. 10 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Nonostante sia abbondantemente trascorso il periodo transitorio di sei mesi, previsto per consentire alle amministrazioni pubbliche di adeguarsi alle novità introdotte (23 dicembre 2016), sono ancora molti gli enti che non hanno adottato adeguate misure organizzative, dirette a rendere effettivo l'esercizio del diritto di accesso.

Le linee Guida ANAC, approvate con delibera n. 1309 del 28 dicembre 2016, d'intesa con il Garante per la protezione dei dati personali, ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti all'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, e art. 5-bis, comma 6, del d.lgs. 33/2013, recante «*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*», offrono un contributo importante nel definire le diverse forme di accesso e forniscono indicazioni utili per la disciplina regolamentare interna.

In pratica, per gli operatori risulta difficile distinguere i casi in cui applicare la disciplina della l. 241/1990 ovvero quella dell'accesso civico generalizzato, perché le istanze pervengono agli uffici e al protocollo dell'ente in maniera diversificata, informale e spesso senza nessun evidente riferimento alla norma di legge che le legittima.

La questione, come suggerito da ANAC, dovrebbe trovare risposta nel regolamento interno che ogni ente deve adottare per fornire un quadro organico e coordinato dei profili applicativi relativi alle seguenti tre tipologie di accesso:

- a) accesso ai sensi degli artt. 22 e ss. della l. 241/1990, definito "accesso documentale", la cui finalità è di porre i soggetti interessati in grado di esercitare al meglio le facoltà partecipative e/o oppositive e difensive che l'ordinamento attribuisce loro a tutela delle posizioni giuridiche qualificate di cui sono titolari;
- b) accesso civico "normale" circoscritto ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obblighi di pubblicazione, che costituisce un rimedio alla mancata osservanza degli obblighi di pubblicazione imposti dalla legge, riconoscendo in capo a "chiunque" il diritto di accedere ai documenti, dati e informazioni, indipendentemente dalla titolarità di una situazione giuridica soggettiva connessa;

c) accesso civico "generalizzato (Foia)" riconosciuto indipendente da presupposti obblighi di pubblicazione. Corrisponde all'interesse dell'ordinamento di assicurare a "chiunque", anche in assenza di motivazione e indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridiche soggettive, l'accesso a dati e documenti detenuti da pubbliche amministrazioni; è espressione di una libertà che incontra, quali unici limiti, da una parte, il rispetto della tutela degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5-*bis*, commi 1 e 2, e dall'altra, il rispetto delle norme che prevedono specifiche esclusioni (art. 5-*bis*, comma 3).

Il regolamento interno di ogni ente dovrà disciplinare gli aspetti organizzativi e gestionali, ovvero "le modalità" di esercizio del diritto, attraverso l'individuazione degli uffici competenti a fornire risposta alle istanze, anche per l'esigenza di coordinare la coerenza delle risposte ai vari tipi di accesso, ed evitare che si verifichino sovrapposizioni e trattamenti differenziati, nonché stabilire la procedura per la valutazione, caso per caso, delle richieste di accesso, occupandosi esclusivamente dei profili procedurali e organizzativi di carattere interno; i profili di rilevanza esterna, che incidono sull'estensione del diritto, sono riservati alla legge nazionale.

Il ricevimento delle richieste di accesso, potrà essere posto in capo a:

- ufficio che detiene i dati le informazioni o i documenti;
- ufficio relazioni con il pubblico (URP);
- altro ufficio indicato dall'ente.

Negli enti più grandi e strutturati, l'individuazione di un unico servizio, designato a soddisfare le richieste di accesso, che dovrà relazionarsi con gli uffici che hanno in capo i procedimenti e detengono gli atti e i documenti, sembrerebbe la soluzione più funzionale ad assicurare un efficace e coerente coordinamento nel trattamento delle informazioni, come suggerito anche dall'ANAC: *"un unico ufficio (dotato di risorse professionali adeguate, che si specializzano nel tempo, accumulando know how ed esperienza), che, ai fini istruttori, dialoga con gli uffici che detengono i dati richiesti, per evitare comportamenti disomogenei tra uffici della stessa amministrazione"*.

Negli enti medi e piccoli ha più senso che ogni ufficio esamini e decida sulle richieste di FOIA pervenute, ovviamente coordinandosi prima, con il RPCT, onde evitare di dover accogliere in sede di riesame, ciò che si è negato in sede di primo esame o viceversa.

Il regolamento deve prevedere, inoltre, la disciplina dei rapporti tra gli uffici preposti a provvedere sulle istanze ed il responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), soggetto competente a decidere in ordine alle istanze di riesame che potrebbero essere presentate dal richiedente e dai controinteressati.

Infatti, l'amministrazione ha l'onere di concludere il procedimento nel termine di trenta giorni, con un "provvedimento espresso e motivato" comunicando la decisione al richiedente ed agli eventuali controinteressati:

- in caso di accoglimento, dovrà trasmettere "tempestivamente al richiedente i dati o i documenti richiesti";
- nel caso di accoglimento della richiesta di accesso civico, nonostante sia intervenuta l'opposizione o il silenzio dei controinteressati, salvi casi di comprovata indifferibilità, l'amministrazione dovrà comunicare la propria decisione ai controinteressati e attende almeno quindici giorni prima di trasmettere al richiedente i dati e i documenti. I quindici giorni sono il termine entro il quale i controinteressati possono richiedere il riesame della pratica, da parte del RPCT.

Le disposizioni organizzative adottate da ogni ente devono essere pubblicate sui siti istituzionali, nella sezione *Amministrazione trasparente>Altri contenuti>Accesso civico*, come precisato dalla Circolare n. 2/2017 del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, che indica come oggetto di pubblicazione le informazioni generali su:

- la procedura da seguire per presentare una domanda di accesso generalizzato;

- i rimedi disponibili (procedura di riesame e ricorso in via giurisdizionale), ai sensi dell'art. 5, comma 7, d.lgs. 33/2013, in caso di mancata risposta dell'amministrazione, entro il termine di conclusione del procedimento o in caso di rifiuto parziale o totale dell'accesso;
- il nome e i contatti dell'ufficio che si occupa di ricevere le domande di accesso;
- due indirizzi di posta elettronica dedicati alla presentazione delle domande: un indirizzo di posta elettronica certificata (PEC) collegato al sistema di protocollo; un indirizzo di posta ordinaria, con il quale deve essere sempre consentito l'invio di domande da parte dei richiedenti che non dispongano a loro volta di un indirizzo PEC;
- due moduli standard utilizzabili, rispettivamente, per proporre la domanda di accesso generalizzato e la domanda di riesame (con gli elementi di cui agli allegati 1 e 2 alla Circolare). La circolare precisa che, in ogni caso, l'uso di un formato o modulo diverso da quello reso disponibile online sul sito istituzionale dell'amministrazione, non può comportare l'inammissibilità o il rifiuto della richiesta.

Si ricorda, infine, che ANAC raccomanda e auspica, ma non è obbligo di legge, di pubblicare nel sito *web* (sezione Amministrazione trasparente>Altri contenuti>Accesso civico) anche un registro degli accessi, con oggetto, data ed esito, oscurando i dati personali.

Il registro dovrebbe essere:

- aggiornato ogni sei mesi (secondo la circolare preferibilmente con cadenza trimestrale);
- realizzato utilizzando, con le opportune configurazioni, i sistemi di gestione del protocollo informatico e dei flussi documentali;
- funzionale al monitoraggio che l'Autorità intende svolgere sull'accesso generalizzato oltre che utile per rendere noto su quali documenti, dati o informazioni è stato consentito l'accesso, ferma restando la necessità di non pubblicare i dati personali eventualmente presenti, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 19, comma 3, del d.lgs. 196/2013.

È bene che, anche l'istituzione di un registro centralizzato per le tre diverse tipologie di accesso, presupponga l'adozione di misure organizzative che consentano di tracciare il percorso delle istanze, sino alla conclusione del procedimento.

## QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 24/10/2017

### Dati reddituali e patrimoniali dirigenti e PO

#### Domanda

Un dipendente di Cat. D., incaricato di posizione organizzativa in un comune senza dirigenti, si rifiuta di consegnare annualmente la propria situazione reddituale e patrimoniale al servizio personale. Si chiede se il rifiuto risulti motivato.

#### Risposta

L'obbligo del dipendente pubblico di fornire la dichiarazione annuale dei redditi e la situazione patrimoniale, deriva dall'art. 13, commi 1 e 3, del d.p.r. 62/2013, recante "*Codice di comportamento per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni*", e deve essere disciplinato, anche come tempistica di presentazione, nel codice di comportamento di ogni ente.

Il rifiuto, pertanto, non è motivato e la violazione determina una responsabilità disciplinare.

Cosa del tutto diversa, invece, è la pubblicazione degli stessi dati nel sito *web* dell'ente.

Si ricorda, infatti, che con l'entrata in vigore del d.lgs. 97/2016 è stato inserito, nell'art. 14 del d.lgs. 33/2013, il comma 1-*quinquies*.

Secondo l'ANAC (cfr. Delibera n. 241 dell'8 marzo 2017 rubricata "*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013*"), l'obbligo di pubblicazione dei dati, delle informazioni e delle dichiarazioni (patrimoniali e reddituali) di cui al comma 1, lettera da a) ad f), veniva esteso anche ai titolari di posizioni organizzative operanti negli enti senza dirigenti o con delega dirigenziale.

Tuttavia, in data 12 aprile 2017, il Presidente dell'Autorità medesima ha comunicato la sospensione della pubblicazione dei dati di cui trattasi (art. 14, comma 1, lettere c) ed f)), per i titolari di incarichi dirigenziali e, conseguentemente, anche per i titolari di posizione organizzativa, in virtù della Deliberazione 382/2017.

Tale atto, infatti, è stato adottato in seguito all'ordinanza del TAR Lazio - sezione I-*quater* - n. 1030 del 2 marzo 2017, che ha sospeso i provvedimenti interni dell'Autorità garante della privacy, attuativi proprio dell'art. 14, per effetto di un ricorso di taluni dirigenti ivi impiegati, con il quale è stata richiesta di disapplicazione dell'articolo nella parte in cui prevede la pubblicazione dei dati di cui al comma 1 lettera c) - relativi a compensi e spese per viaggi di servizio - e lettera f) - relativa a redditi e patrimoni personali - poiché in contrasto con la normativa dell'Unione Europea.

Quindi, ad oggi, resta sospeso l'obbligo di pubblicare nella sezione *Amministrazione trasparente* i dati reddituali e patrimoniali dei titolari di posizione organizzativa, ma resta confermata la previsione di fornire gli stessi dati al proprio ente.

#### Riferimenti normativi:

- Art. 13, commi 1 e 3, del d.p.r. 62/2013
- Art. 14, comma 1-*quinquies*, del d.lgs. 33/2013
- ANAC - Delibera n. 241 del 8 marzo 2017 "*Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 33/2013*"
- ANAC - Delibera n. 382/2017.

Quesito del 31/10/2017

## Segnalazione anonima illecito penale

### Domanda

Nel nostro ente – alla casella email generale del comune - è pervenuta, in forma anonima, una segnalazione di presunto illecito penale contro un dipendente comunale. Come si deve comportare il segretario comunale nella sua veste di RPCT?

### Risposta

La segnalazione anonima pervenuta all'indirizzo di posta elettronica istituzionale dell'ente deve essere protocollata, secondo quanto previsto nel manuale di gestione del protocollo informatico (d.p.r. 445/2000) e, qualora riferisca in ordine ad un presunto illecito penale del dipendente, deve essere assegnata al RPCT ed al responsabile dell'ufficio per i procedimenti disciplinari.

Non si applica, invece, la procedura disciplinata dalla normativa anticorruzione (cd. *Whistleblowing*), in quanto prevista a **tutela del dipendente che segnala illeciti**.

Il RPCT, nel caso in cui la segnalazione descriva situazioni specifiche e circostanziate, che lasciano ipotizzare la configurazione di un reato, dovrà provvedere a trasmettere una segnalazione alla competente procura della repubblica.

Infatti, anche uno scritto anonimo, seppure non utilizzabile a fini probatori, può e deve, in virtù del principio di obbligatorietà dell'azione penale, costituire iniziativa per l'avvio dell'indagine da parte dell'autorità giudiziaria.

Perché possa sorgere l'obbligo di comunicazione è sufficiente che il RPCT ravvisi nel fatto il *fumus* di un reato.

### Riferimenti normativi:

- d.p.r. 445/2000
- art. 331 c.p.p.
- Piano Nazionale Anticorruzione 2016, paragrafo 7.5
- ANAC - Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015 «*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti*»
- Art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001 (*Whistleblowing*)

## AREA CONTRATTI E APPALTI

Il sistema dei contratti pubblici: regole, nozioni e procedure

Responsabile di area: Giuseppe Debenedetto

### Approfondimento

## LA PREDISPOSIZIONE DEL PROGRAMMA BIENNALE DEGLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI NEGLI ENTI LOCALI

di Stefano Usai

Una delle più rilevanti novità del nuovo codice dei contratti riguarda la previsione dell'obbligo della redazione del programma biennale (con appendice annuale) degli acquisti di beni e servizi per importi pari o superiori ai 40 mila euro. Ai sensi del comma 454 dell'art. 1 della l. 232/2016 (legge di bilancio), l'obbligo deve essere adempiuto per il prossimo esercizio finanziario (2018) e, pertanto, necessariamente il programma dovrà trovare inserimento nel DUP 2018/2020 come si dirà meglio più avanti.

La disciplina in tema di programmazione sugli acquisti di beni e servizi si trova accorpata con quella della programmazione dei lavori pubblici nell'art. 21 del codice dei contratti, in particolare – per quanto riguarda i beni ed i servizi – i commi interessati sono quelli che vanno dal sesto al nono (oltre al primo comma di introduzione della tematica).

Nel primo comma dell'art. 21 del codice il legislatore ha infatti puntualizzato che *“le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi”*.

Questa programmazione, ai sensi del comma 6 dell'art. 21 deve contenere gli acquisti di beni e di servizi di importo unitario stimato pari o superiore a 40.000 euro a pena di impossibilità di procedere con gli acquisti.

In questo senso si pronuncia anche il recente schema di decreto ministeriale sulla disciplina di redazione della programmazione (anche per i lavori pubblici) reso noto verso la fine di maggio e di prossima pubblicazione considerato che in tempi recentissimi ha ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato e della Conferenza unificata.

### La coerenza del programma con il bilancio

Il programma degli acquisti – ma questo vale anche per i lavori pubblici - deve essere approvato *“nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio [...]”*.

L'inciso non si riferisce direttamente agli enti locali ma alle altre amministrazioni che, come in passato, devono redigere una programmazione calibrata sulle proprie possibilità finanziarie.

Una delle novità di rilievo introdotte dal correttivo (d.lgs. 56/2017), è che con l'art. 11, comma 1 lett. b), ha apportato una rilevante modifica per i soli enti locali per consentire di armonizzare le scadenze dei termini di adozione dei vari programmi, lavori e acquisti di forniture e servizi alle previsioni *“che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti”*.



La norma, dunque, viene adeguata con riferimenti precisi alla specifica disciplina sui termini di approvazione del bilancio e, in particolare per gli enti locali, con le previsioni afferenti il documento unico di programmazione (nel prosieguo solo DUP). Nell'odierno, pertanto, la programmazione, tanto dei lavori quanto delle forniture e dei servizi, deve seguire la tempistica degli atti di programmazione finanziaria e, per quanto riguarda gli enti locali, del DUP - da approvarsi (e che avrebbe dovuto essere approvato) entro il 31 luglio con nota di aggiornamento entro il 15 novembre - in cui i due documenti programmatici devono essere inseriti.

Il documento unico di programmazione – semplificando – può essere configurato come un momento di sintesi dei vari allegati del bilancio e sostituisce la pregressa relazione previsionale e programmatica prevista nella contabilità finanziaria.

## La redazione del programma

Lo schema di decreto del Ministero delle Infrastrutture e trasporti (redatto di concerto con il Ministero delle Finanze), come rilevato, prevede importanti disposizioni – alcune già note dal precedente decreto del 2014 – sulla redazione della programmazione e sulle modalità operative.

In primo luogo, così come per la programmazione dei lavori, ogni stazione appaltante deve individuare un referente ed una struttura che si occupa della redazione del programma.

Il referente opera come coordinatore dei vari RUP della stazione appaltante che sono tenuti a fornire al primo tutte le informazioni/dati utili relativi al fabbisogno biennale ed in relazione agli appalti che devono essere avviati nell'anno.

Gli acquisti possono essere inseriti nel programma solamente se è intervenuta la progettazione di cui ai commi 14 e 15 dell'art. 23.

Il comma 14 prevede la progettazione – in un unico livello – anche per l'acquisizione di servizi (la norma cita anche le forniture ma l'aspetto sembra assolutamente residuale).

Solo nel caso di *“concorso di progettazione relativa agli appalti, la stazione appaltante può prevedere che la progettazione sia suddivisa in uno o più livelli di approfondimento di cui la stessa stazione appaltante individua requisiti e caratteristiche”*. La progettazione deve essere redatta, di regola, dai dipendenti della stazione appaltante.

## Il contenuto del programma

Lo schema di programma – per i comuni - deve essere approvato dalla giunta comunale. All'approvazione deve far seguito la pubblicazione all'albo pretorio *on line* della stazione appaltante per trenta giorni (obbligo ora previsto solo per i lavori) al fine di sollecitare gli interessati con eventuali proposte di modifica e, infine, deve essere inserito nel DUP per l'approvazione consiliare.

Secondo il comma 15 della stessa norma, per l'acquisizione di servizi (non viene ripetuto correttamente il riferimento alle forniture), il progetto deve contenere:

- a) la relazione tecnico-illustrativa del contesto in cui è inserito il servizio;
- b) le indicazioni e disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui al d.lgs. 81/2008 (art. 26, comma 3);
- c) il calcolo degli importi per l'acquisizione dei servizi con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso;
- d) il prospetto economico degli oneri complessivi necessari per l'acquisizione dei servizi;

- e) il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, comprendente le specifiche tecniche, l'indicazione dei requisiti minimi che le offerte devono comunque garantire e degli aspetti che possono essere oggetto di variante migliorativa e conseguentemente, i criteri premiali da applicare alla valutazione delle offerte in sede di gara;
- f) l'indicazione di altre circostanze che potrebbero determinare la modifica delle condizioni negoziali durante il periodo di validità, fermo restando il divieto di modifica sostanziale.

Pertanto, l'inserimento nella programmazione – oltre alla quantificazione delle risorse necessarie (con il corredo delle indicazioni tecniche sulla tipologia dei prodotti/servizi da acquistare) – richiede che la progettazione citata sia stata approvata (sulla falsariga dei lavori pubblici si può ritenere che l'organo competente, ad esempio in un comune, possa essere la giunta).

### L'ordine di priorità

Le acquisizioni sono soggette ad un ordine di priorità (art. 6, comma 9, dello schema di decreto).

In primo luogo, viene in rilievo il soddisfacimento di interessi primari (acquisti di beni/servizi per far fronte a calamità naturali), di seguito gli acquisti *“aggiuntivi o supplementari”*, nonché acquisizione cofinanziate da fondi europei e, quindi, le acquisizioni finanziate con capitale privato (in misura maggioritaria).

Lo schema di decreto – sulla falsariga di quanto previsto per la programmazione dei lavori (per cui le schede da utilizzare sono 6) - prevede tre schede che il referente è tenuto a *“compilare”* per poter procedere con l'approvazione dello schema di piano (per i comuni da approvarsi in giunta o con lo schema di DUP da presentare poi in Consiglio Comunale).

In particolare nella scheda:

occorrerà indicare le risorse necessarie per le acquisizioni, articolate per annualità e per fonti (tipologia) di finanziamento; nella scheda b) andrà riportata l'indicazione degli elementi essenziali per l'individuazione dei prodotti/servizi ciascun acquisto, tra l'altro, andrà contrassegnato con il codice CUP in caso di investimenti (soprattutto per le forniture); la scheda c), infine, riguarderà gli acquisti non effettuati con le pregresse acquisizioni mai effettuate.

La nuova programmazione, poi, si sostanzierà in nuovi aggiornamenti degli interventi già previsti aggiungendo nuove previsioni ed eliminando gli acquisti effettuati, mantenendo acquisti non effettuati.

### Le conseguenze della mancata programmazione

La mancata redazione del programma implica che l'amministrazione non possa procedere con degli acquisti di beni e servizi per importi pari o superiori ai 40 mila euro.

Della mancata adozione della programmazione, proprio per evitar comportamenti arbitrari, occorrerà darne conto nella sezione trasparenza della stazione appaltante (in questo senso l'art. 4, comma 7, dello schema di decreto).

La mancata adozione del programma impedisce l'acquisizione, salvo che si tratti di acquisti imposti per far fronte a eventi calamitosi, sopravvenute disposizioni di legge o regolamentari o per sopravvenuta disponibilità finanziaria (che impone comunque una modifica di un programma o una redazione *ex novo*), in questo senso dispone il comma 8 dell'art. 7 dello schema di decreto, che disciplina nel dettaglio i casi in cui il programma può essere modificato previo rispetto delle disposizioni in tema di pubblicità di cui si dirà più avanti.

Da notare che in sede di parere sullo schema, la Conferenza Unificata ha chiesto la modifica di alcune norme per consentire alla stazione appaltante di procedere, comunque, con l'acquisto nelle "more" della previsione della commessa nella programmazione.

## Le pubblicazioni

Così come il programma triennale dei lavori pubblici, anche il programma degli acquisti di beni e servizi è soggetto a specifica pubblicazione.

In particolare, anche per questa programmazione il comma 7 dell'art. 21 del nuovo codice prevede la pubblicazione:

- a) sul profilo del committente (ovvero la stazione appaltante);
- b) sul sito informatico del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- c) sul sito informatico dell'Osservatorio.

Tali pubblicazioni possono avvenire "anche tramite i sistemi informatizzati delle regioni e delle province autonome di cui all'articolo 29, comma 4".

Il comma 4 dell'art. 29 – fondamentale in tema di trasparenza, sostituito dall'art. 19, comma 1 lett. b), del decreto correttivo - chiarisce che "per i contratti e gli investimenti pubblici di competenza regionale o di enti territoriali, le stazioni appaltanti provvedono all'assolvimento degli obblighi informativi e di pubblicità disposti dal presente codice, tramite i sistemi informatizzati regionali e le piattaforme telematiche di e-procurement ad essi interconnesse, garantendo l'interscambio delle informazioni e l'interoperabilità, con le banche dati dell'ANAC, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti".

Pertanto, la pubblicazione attraverso il sistema informatizzato regionale dovrebbe essere sufficiente ad ossequiare gli obblighi sopra sintetizzati (se soddisfano la possibilità di interscambio dei dati/informazioni).

---

## QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 18/10/2017

### Principio di rotazione affidamenti

#### Domanda

E' possibile invitare ad una gara il contraente uscente, nel caso specifico affidatario diretto di un servizio, alla luce del principio di rotazione degli inviti?

#### Risposta

Il Codice dei contratti pubblici, all'art. 36, rubricato "Contratti sotto soglia", come modificato dal correttivo, prevede che l'affidamento e l'esecuzione di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie di cui all'art. 35 avvengano, tra gli altri, nel rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti.

Sul principio di rotazione degli inviti un'interessante ricostruzione è stata effettuata dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia, con sentenza n. 188 del 12 aprile 2017, il quale dopo aver evidenziato la non univocità della giurisprudenza amministrativa sul punto, ha osservato *"come la principale ragione invocata a sostegno delle declinazioni più morbide del principio di rotazione è quella che riguarda proprio la tutela della concorrenza. Si afferma infatti che far derivare dal criterio della rotazione una regola di non candidabilità per il gestore uscente entrerebbe in rotta di collisione con i principi del Trattato"*. Prosegue, poi, la sentenza nell'affermare *"che se il vecchio gestore abbia già beneficiato di una deroga anticoncorrenziale, è ragionevole che il principio di rotazione imponga una regola di non immediata (ri) candidabilità"*.

Pertanto, fermi restando quei casi eccezionali e specifici che giustificano la possibilità, se non addirittura la necessità, di invitare l'operatore uscente (si pensi, ad esempio, a prestazioni fornite unicamente da un numero ristretto di operatori), si ritiene che non possano esserci preclusioni di sorta alla partecipazione a procedure di gare del contraente uscente, affidatario diretto, nelle seguenti ipotesi:

- nel caso di lavori/forniture/servizi approvigionabili sulla piattaforma Mepa mediante RDO aperta, quale strumento telematico di negoziazione diretto a tutti gli abilitati e a coloro che riescono o possono abilitarsi nel frattempo;
- nel caso di avviso pubblico finalizzato alla ricezione di manifestazioni di interesse alla partecipazione ad una procedura di gara, da pubblicare sul sito nella sezione "Amministrazione trasparente", nel quale sia previsto l'invito a tutti gli operatori manifestanti interesse, oppure nel caso in cui sia previsto il sorteggio, e il contraente uscente sia stato pubblicamente estratto.

Quesito del 25/10/2017

## Procedure semplificate e numero manifestazioni interesse

### Domanda

Nelle procedure semplificate (art. 36 del Codice dei contratti) la stazione appaltante può procedere, ai fini dell'individuazione dei potenziali contraenti, con la pubblicazione di un proprio avviso "a manifestare interesse".

Se in seguito alla pubblicazione di tale avviso, il numero degli appaltatori che manifesta interesse risulti inferiore al numero minimo stabilito nell'art. 36, è possibile comunque procedere con la gara (ad inviti) o è necessario che il RUP "implementi" la consistenza dei soggetti da invitare con lettere di invito "mirate"?

### Risposta

Il quesito, effettivamente, coinvolge un aspetto importante del procedimento semplificato considerato che queste competizioni esigono un numero minimo di partecipanti (es. 5 operatori per forniture e servizi per importi pari o superiori ai 40mila euro fino al sotto soglia e n. 10 per i lavori per importi pari o superiori ai 40mila ed inferiori ai 150mila e n. 15 – sempre per i lavori – per importi tra i 150 mila ed il milione di euro).

Le disposizioni del codice, dell'art. 36, impongono quindi la consultazione del numero minimo degli appaltatori "ove esistenti".

L'inciso ultimo riportato esige un comportamento attento e responsabile da parte del RUP. Non può sfuggire che, se in seguito all'avviso pubblico – a cui deve essere assicurata una reale visibilità – la partecipazione risulti esigua ed inferiore al numero minimo fissato dalle disposizioni della norma, il responsabile unico del procedimento deve oggettivamente analizzare la condizione del mercato in relazione alla commessa/lavoro/servizio da acquisire.

Anche in base all'esperienza, o addirittura di banche dati presenti nella stazione appaltante (per precedenti appalti o appalti effettuati da stazioni appaltanti limitrofe) è possibile comprendere se il mercato sia in grado di esprimere un numero diverso di operatori che, magari, non hanno avuto modo di partecipare alla manifestazione di interesse per vari motivi.

La consapevolezza del RUP, in sostanza, che nel mercato siano effettivamente presenti più operatori deve indurre, a parere di chi scrive, ad implementare il numero dei potenziali contraenti con gli inviti diretti (ad es. nel mercato elettronico è possibile aumentare il numero delle RDO) fino ad un numero che oggettivamente consenta una reale competizione,

Da una reale competizione, ovviamente, possono ottenersi prestazioni migliori a prezzi competitivi.

Non deve essere assolutamente sottovalutata la circostanza che la disposizione normativa evidenzia che gli inviti devono essere "almeno" nel numero indicato.

L'avverbio indica, semplificando, che il RUP non può avviare/proporre una competizione con un numero di appaltatori inferiore a quello indicato dalla norma salvo che "dimostrì" (attraverso una congrua motivazione) che il mercato non può esprimere altri operatori. Ipotesi, onestamente, abbastanza rara.

La conclusione è che la manifestazione di interesse può essere sufficiente ad individuare gli operatori da invitare se, oggettivamente, ha avuto una pubblicità adeguata ed in ogni caso il RUP deve "esprimersi" nel senso che a fronte di una partecipazione esigua deve valutare se esistono o meno soggetti comunque potenzialmente interessati.

L'operazione corretta, pertanto, sarebbe quella di provare ad implementare la partecipazione esigua fino a giungere, almeno, al numero minimo stabilito per legge (di candidati da invitare).

La stazione appaltante o gli stessi dirigenti in conferenza di servizi (o lo stesso segretario comunale) potrebbe anche predisporre uno specifico indirizzo sul modo di procedere e sul numero minimo di inviti da effettuare in modo da assicurare una effettiva concorrenzialità.

Nel caso di implementazione del numero degli operatori da invitare, ovviamente, il RUP dovrà seguire un percorso oggettivo e motivato (dovrà essere chiaro, per intendersi, perché è stata invitata l'impresa A piuttosto che l'impresa B, considerato che entrambe non hanno "aderito" alla manifestazione di interesse).

I criteri di scelta – anche la localizzazione geografica - risultano chiaramente ribaditi anche nelle recenti guide CONSIP alla redazione delle RDO (nel MEPA) del 9 ottobre 2017.



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

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

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

### PERSONALMEnte – PAGHE INTERNE

#### Servizio di assistenza e supporto – tutoring

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

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

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

### Service PAGHE ESTERNALIZZATE

#### Servizio completo

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

Publika Servizi offre:

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

### Scontistica sui corsi di formazione

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

### Coordinatore del Progetto: Dott. Gianluca Bertagna

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

### Modulo richiesta informazioni

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

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

Modulo richiesta informazioni PD 2017-00

## AREA PERSONALE

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

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

### Approfondimento

## I LIMITI CONTRATTUALI E LA “GRADUAZIONE” DELL’INDENNITÀ DI POSIZIONE DELLE POSIZIONI ORGANIZZATIVE

di Giulio Sacchi

### 1. Premessa

Non molto tempo addietro (precisamente, fine anno 2016), in dottrina si sono affrontate alcune questioni collegate ai limiti contrattuali ed ai criteri di graduazione dell’indennità di risultato delle posizioni organizzative, di cui all’art. 10 del CCNL 31 marzo 1999<sup>3</sup>, in particolare prendendo spunto da un’interessante caso giurisprudenziale<sup>4</sup> che aveva visto coinvolti alcuni dipendenti del Comune di Lecce.

In sintesi, nel caso analizzato, i lavoratori (tutti dei profili tecnici, i quali erano stati, appunto, incaricati di posizione organizzativa), a fronte del raggiungimento degli obiettivi assegnati e della valutazione positiva ottenuta, per alcune annualità non si erano visti erogare dall’ente alcuna retribuzione di risultato, in virtù di una norma contenuta nella contrattazione decentrata che aveva introdotto il “*principio di correlazione*” tra i sistemi incentivanti e tale indennità (nel senso che al crescere dell’importo degli incentivi percepiti, in questo caso a titolo di progettazione, decresceva l’importo della retribuzione di risultato sino al suo azzeramento).

In ogni caso, il Tribunale, riconoscendo le ragioni dei lavoratori, aveva illustrato come, in base alle solide previsioni di cui all’art. 10, comma 3, del CCNL 31 marzo 1999, l’importo della retribuzione di risultato dei titolari di posizione organizzativa non può mai assumere valori non ricompresi tra il minimo del 10% e il massimo del 25% del valore economico della retribuzione di posizione attribuita ai dipendenti medesimi, portando a sostegno di tale tesi anche la posizione espressa dall’ARAN<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> <http://www.aranagenzia.it/contrattazione/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/contratti/433-ccnl-revisione-sistema-classificazione-professionale.html#ART.10> - [Retribuzione di posizione e retribuzione di risultato](#).

<sup>4</sup> Tribunale di Lecce in funzione di Giudice del Lavoro, sentenza n. 9486 del 23 settembre 2016.

<sup>5</sup> Orientamento applicativo RAL\_1858 del 1° agosto 2016, <http://www.aranagenzia.it/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/sistema-di-classificazione/6872-retribuzione-di-posizione-e-di-risultato/7652-ral1858orientamenti-applicativi.html>.



## 2. L'indennità di posizione: i limiti contrattuali

Dunque, nell'ambito dell'analisi, si era preso atto della sostanziale assenza di incertezze circa l'inderogabilità dei limiti contrattualmente fissati per la quantificazione dell'indennità di risultato; valori totalmente e assolutamente insuscettibili di modifica da parte della contrattazione integrativa.

Del resto, si era anche visto come fosse rimessa, in ogni caso, alla discrezionalità degli enti la possibilità, in sede decentrata, di graduare gli importi erogabili e di introdurre modalità di compensazione con altri istituti, tuttavia, senza poter mai oltrepassare i limiti, minimi e massimi, fissati dalla contrattazione nazionale.

Ora, in questa sede, occorre sottolineare come ad analoghe conclusioni si debba giungere anche in relazione alla retribuzione di posizione, disciplinata dallo stesso articolo, la cui chiarezza appare cristallina.

D'altro canto, a conferma di quanto detto, si segnala che sempre l'ARAN, con recenti orientamenti, ha affrontato alcune casistiche concrete e specifiche, esprimendo pareri in cui la costante risulta essere l'inderogabilità dei limiti valoriali fissati dai contratti nazionali.

## 3. Il caso del *part-time*.

Indicativo in tal senso, infatti, risulta essere l'orientamento applicativo RAL\_1928 dell'11 maggio 2017<sup>6</sup>, con cui l'Agenzia affronta il quesito posto da un ente, volto a conoscere se ad un lavoratore, con rapporto di lavoro a tempo parziale al 50% e titolare di posizione organizzativa, possa essere attribuita una retribuzione di posizione inferiore al minimo contrattuale.

Preliminarmente, l'ARAN sottolinea la peculiarità del caso *de quo*, ricordando che la titolarità di una posizione organizzativa può essere conferita al personale con rapporto di lavoro a tempo parziale solo nei limiti ed alle condizioni stabiliti dall'art. 11 del CCNL 22 gennaio 2004<sup>7</sup>.

Successivamente, l'Agenzia sottolinea come, una volta verificata la corretta applicazione della clausola contrattuale e il rispetto delle espresse previsioni in tal senso ivi contenute, in relazione a detti casi di minore durata della prestazione lavorativa, gli enti devono procedere al riproporzionamento del valore della retribuzione di posizione ordinariamente connessa all'incarico conferito, in relazione al tempo di lavoro previsto per il rapporto di lavoro *part-time*.

Dunque, secondo il ragionamento dell'Agenzia, qualora un ente intenda conferire un incarico di posizione organizzativa ad un dipendente a tempo parziale (a condizione che abbia orario almeno pari al 50% di quello pieno), lo stesso potrebbe procedere all'erogazione di una somma, in valore assoluto, inferiore alla soglia minima contrattualmente prevista (5.164,57 euro), ma solo perché espressamente previsto da altra norma contrattuale e in funzione della minore consistenza della prestazione fornita.

In soldoni, l'amministrazione dovrebbe:

- pesare l'indennità secondo gli ordinari criteri autonomamente adottati;
- nel caso la somma risultante sia inferiore ai limiti contrattualmente previsti, ricondurla ai valori minimi di cui all'art. 10, comma 2, del CCNL (stesso ragionamento varrebbe nel caso di sfioramento del valore massimo);
- riproporcionarla, in relazione al tempo di lavoro previsto.

<sup>6</sup> <http://www.aranagenzia.it/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/sistema-di-classificazione/6872-retribuzione-di-posizione-e-di-risultato/8304-ral1928orientamenti-applicativi.html>

<sup>7</sup> Il quale dispone che all'art. 4 del CCNL 14 settembre 2000, dopo il comma 2, è inserito il seguente: "2.bis I comuni privi di dirigenza, in relazione alle specifiche esigenze organizzative derivanti dall'ordinamento vigente, individuano, se necessario ed anche in via temporanea, le posizioni organizzative che possono essere conferite anche al personale con rapporto a tempo parziale di durata non inferiore al 50% del rapporto a tempo pieno. Il principio del riproporzionamento del trattamento economico trova applicazione anche con riferimento alla retribuzione di posizione".

D'altro canto, tale impostazione pare l'unica percorribile in quanto, diversamente ritenendo (prescindendo, quindi, dal riproporzionamento) si determinerebbe il paradosso di un incarico di posizione organizzativa retribuito allo stesso modo, sia se svolto a tempo pieno sia se svolto a tempo parziale.

#### 4. La "graduazione".

Viene confermata l'inderogabilità dei valori contrattualmente previsti (anche nel particolare caso del *part-time*) e, allo stesso modo, viene confermato il principio secondo cui, all'interno di tali valori, la graduazione della somma da corrispondere agli incaricati spetti all'autonomia dell'ente, al pari della retribuzione di risultato.

Anche in relazione a tale fattispecie, del resto, importanti indicazioni ci vengono fornite dall'ARAN<sup>8</sup>; l'Agenzia è di recente intervenuta sull'argomento su sollecitazione di un ente, il quale illustrava di aver effettuato, in tempi oramai risalenti, la pesatura delle posizioni organizzative previste dal proprio ordinamento, sulla base dei criteri a suo tempo adottati.

L'amministrazione sottolineava come, benché nell'ente non fossero intervenuti mutamenti organizzativi, dopo alcuni anni dalla pesatura all'epoca effettuata, taluni uffici avevano subito una diminuzione del proprio carico di lavoro.

Ciò premesso, veniva chiesto se fosse possibile procedere ad una nuova pesatura, anche in mancanza di mutamenti organizzativi, e se fosse possibile inserire, proprio i carichi di lavoro, tra i criteri di pesatura.

In risposta, l'ARAN premette che, sulla base della chiara disciplina contrattuale, ogni ente, dopo aver istituito le posizioni organizzative e fissato le relative competenze, deve procedere alla graduazione delle stesse, sulla base dello specifico sistema a tal fine adottato, in modo da valorizzare i compiti e le responsabilità che caratterizzano ciascuna di esse.

Poi, in esito al processo di graduazione, deve essere stabilito, per ciascuna posizione organizzativa, il valore economico della retribuzione di posizione, corrispondente al livello di apprezzamento assegnato, nel rispetto dei limiti minimi e massimi stabiliti dalla disciplina contrattuale e nell'ambito delle risorse effettivamente disponibili per tali finalità<sup>9</sup>.

Sempre in termini generali, l'Agenzia sottolinea che il valore precedentemente stabilito dall'ente per tale particolare compenso, relativamente a una posizione organizzativa, può eventualmente essere modificato:

- a) a seguito di una nuova graduazione della rilevanza organizzativa della stessa, sulla base del sistema di valutazione delle posizioni organizzative a tal fine adottato, in presenza di un ampliamento o di una riduzione dei compiti e delle responsabilità che la caratterizzano;
- b) qualora, pure in presenza di un'invarianza dei compiti e delle responsabilità di ciascuna posizione organizzativa, e quindi della relativa rilevanza organizzativa, si determini una situazione, ad esempio, di diminuzione delle risorse finanziarie destinate al finanziamento dell'istituto.

Del resto, un tale evento certamente potrebbe giustificare la necessità di rivedere in *minus* gli importi in atto della retribuzione di posizione di ciascuna posizione organizzativa, anche se sulla base delle medesime risultanze del processo di graduazione delle stesse già precedentemente applicato.

In ogni caso, conclude l'ARAN, occorre confermare il principio per cui la definizione dei criteri di pesatura e graduazione delle posizioni organizzative è rimessa, in via esclusiva, alle autonome determinazioni di ciascun ente.

<sup>8</sup> Orientamento applicativo RAL\_1930 dell'11 maggio 2017, <http://www.aranagenzia.it/orientamenti-applicativi/comparti/regioni-ed-autonomie-locali/sistema-di-classificazione/6867-posizioni-organizzative-e-le-alte-professionalita/8308-ral1930orientamenti-applicativi.html>.

<sup>9</sup> Cfr. art. 17, comma 2, lett. c, del CCNL 31 marzo 1999; per gli enti privi di dirigenza il riferimento è alle previsioni dell'art. 11 del CCNL 31 marzo 1999.

## 5. Conclusioni.

Alla luce di quanto sopra, dunque, si rileva come, al pari di quanto affermato per l'indennità di risultato, nel sistema contrattuale vigente, ad oggi, non vi siano spazi di incertezza circa i principi che governano l'erogazione della retribuzione di posizione, sia in ordine ai limiti (minimi e massimi), sia in riferimento alla discrezionalità concessa agli enti di individuare i modi e i criteri di graduazione degli importi erogabili.

---

## QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 19/10/2017

### Termine decorrenza progressioni

#### Domanda

Le progressioni orizzontali possono avere una decorrenza diversa dal 1 gennaio di ciascun anno?

#### Risposta

Non rileviamo alcun problema a dare una decorrenza diversa alle progressioni orizzontali rispetto al 1 gennaio di ciascun esercizio. Nessuna disposizione contrattuale lo prevede e anche a livello nazionale le decorrenze non sempre coincidono con inizio anno.

Tale nostra convinzione è suggellata da quanto affermato dall'ARAN nella Relazione Illustrativa al CCNL 22.01.2004, laddove, commentando l'art. 34 del medesimo contratto viene indicato:

*"L'importo complessivo da prelevare dalle citate risorse stabili deve essere calcolato (comma 2) con riferimento al valore annuo del compenso ivi compresa la quota della tredicesima mensilità. Questo comportamento è facilmente praticabile nel caso che la decorrenza sia stabilita al gennaio dell'anno di riferimento; **qualora sia stata prevista una diversa data**, (esempio: luglio del medesimo anno) il finanziamento del primo anno sarà pari a 7 mesi (sei mensilità più tredicesima), l'anno successivo il finanziamento a carico delle risorse decentrate sarà integrato con prelievo complessivo di ulteriori sei mensilità per un totale di tredici mensilità".*

---

Quesito del 26/10/2017

## **Stabilizzazione co.co.co. e differimento procedura concorsuale aperta**

### **Domanda**

Ai fini della stabilizzazione dei co.co.co. è possibile suddividere il concorso in due *tranches*, in modo da fare, nel 2018, un primo concorso riservato a 5 collaboratori presenti e, tra qualche anno, procedere al secondo concorso per 5 persone, aperto a tutti?

### **Risposta**

Il comma 2 dell'art. 20 del d.lgs. 75/2017 è finalizzato alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro flessibile, tra cui anche quelli di collaborazione coordinata e continuativa.

La procedura è quella del bando riservato a chi ha i requisiti (tre anni maturati al 31.12.2017 negli ultimi otto anni e un giorno di contratto dopo il 28.08.2015).

I posti destinabili a tali procedure riservate sono fino al 50% di quelli disponibili per nuove assunzioni e le stabilizzazioni possono avvenire nel triennio 2018-2020 in coerenza con il piano triennale dei fabbisogni.

A nostro parere, quindi, il 50% va misurato sui posti disponibili nel triennio.

Dunque, rispetto alla domanda specifica, si ritiene, al fine di preservare il principio costituzionale del libero accesso al pubblico impiego, che sia necessario procedere con prudenza e, quindi, di pari passo tra assunzioni dall'esterno e assunzioni riservate alle stabilizzazioni.

**AREA SERVIZI AL CITTADINO**

Demografici, Attività Produttive e PL

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

Responsabile di area: Martino Conforti

**Approfondimento****L'ISCRIZIONE ANAGRAFICA DEI CITTADINI EXTRACOMUNITARI:  
ANALISI DELLA PROCEDURA E DELLE SINGOLE CASISTICHE***di Martino Conforti*

In questo intervento passeremo in rassegna i singoli casi di iscrizione anagrafica dei cittadini extracomunitari, nel tentativo di fare chiarezza su un argomento spesso oggetto di numerosi dubbi da parte degli operatori dei servizi demografici. Non è sempre semplice, infatti, districarsi tra le diverse norme e circolari ministeriali che si sono succedute nel tempo, al fine di regolare le diverse casistiche di iscrizione anagrafica dei cittadini extracomunitari.

Partiamo, *in primis*, dal dato normativo.

Il d.lgs. 286/1998, recante *"Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero"*, chiarisce il principio cardine che regola le variazioni anagrafiche relative allo straniero extracomunitario.

L'art. 6, comma 7, del decreto, infatti, dispone:

*"7. Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani"*

Pertanto, una volta stabilito che lo straniero è regolarmente soggiornante in Italia, allo stesso applicheremo le medesime condizioni che applichiamo alle variazioni relative al cittadino italiano.

La questione che ci si presenta è, dunque, stabilire quando un cittadino straniero è regolarmente soggiornante.

Importante, in tal senso, anche il comma 2 dell'art. 6 del d.lgs. 286/1998:

*"[...] i documenti inerenti al soggiorno [...] devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati."*

Esaminiamo di seguito nel dettaglio le singole casistiche.

## **Cittadino extracomunitario in possesso di un titolo di soggiorno in corso di validità**

I documenti che il cittadino deve presentare ai fini dell'iscrizione anagrafica – in questo caso ovviamente uno dei seguenti in alternativa - sono:

- permesso di soggiorno;
- permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
- carta di soggiorno per familiare di cittadino UE;
- altri casi particolari di titolo di soggiorno.

In questo caso non si riscontrano particolari difficoltà: se il cittadino è in possesso di uno di questi titoli in corso di validità, oltre chiaramente al passaporto o documento equipollente, si applicano le medesime condizioni che vengono applicate alle variazioni relative al cittadino italiano.

## **Cittadino extracomunitario in attesa del primo rilascio del permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato**

I documenti richiesti – previsti dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 16/2007 - sono:

- contratto di soggiorno stipulato presso lo sportello unico dell'immigrazione;
- ricevuta postale di presentazione della richiesta di permesso di soggiorno;
- domanda di rilascio del permesso di soggiorno (mod. 209);
- passaporto.

Cerchiamo qui di seguito di fornire una breve illustrazione della corretta procedura di ingresso dei cittadini in questione, in base alle normative citate, relativamente al caso specifico, ovvero l'ingresso di un cittadino extracomunitario per motivi di lavoro subordinato.

L'art. 5, comma 3-*bis*, del d.lgs. 286/1998 prevede la necessità per lo straniero di stipulare un contratto di soggiorno per ottenere il rilascio o il rinnovo del permesso di soggiorno per lavoro subordinato.

Il contratto di soggiorno è stipulato tra il datore di lavoro e il lavoratore straniero, e deve contenere:

- a) la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica;
- b) l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza.

Non costituisce titolo valido per il rilascio del permesso di soggiorno il contratto che non contenga le dichiarazioni di cui alle lettere a) e b).

Il contratto di soggiorno per lavoro è sottoscritto, in base a quanto previsto dall'art. 22 del d.lgs. 286/1998, presso lo sportello unico per l'immigrazione della provincia nella quale risiede o ha sede legale il datore di lavoro, o dove avrà luogo la prestazione lavorativa, secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione.

Lo sportello unico, a questo punto, dopo aver acquisito il parere del questore circa la sussistenza o meno, nei confronti del lavoratore straniero, dei motivi ostativi al rilascio del nulla osta, oltre al parere della direzione provinciale del lavoro riguardo

l'effettiva sussistenza dei requisiti contrattuali e della capienza reddituale del datore di lavoro, se le verifiche effettuate sono positive, convoca il datore di lavoro per la consegna del nulla osta e per la firma del contratto di soggiorno.

La stipula del contratto di soggiorno presuppone l'effettuazione delle verifiche preliminari, necessarie per l'ottenimento del permesso di soggiorno.

Lo sportello unico, dopo la stipula del contratto, consegna all'interessato il modulo di richiesta di permesso di soggiorno e ne inoltra i dati alla questura competente.

Il lavoratore straniero deve spedire il modulo con l'apposita busta presso il servizio postale, il quale rilascia ricevuta.

## **Cittadino extracomunitario in attesa del primo rilascio del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare**

I documenti richiesti – previsti dalla circolare del Ministero dell'Interno n. 43/2007 - sono:

- nulla osta dello sportello unico dell'immigrazione al ricongiungimento
- ricevuta postale di presentazione della richiesta di permesso di soggiorno
- passaporto (effettuare la verifica della presenza del visto d'ingresso per ricongiungimento familiare)

Questa casistica è assimilabile a quella indicata nel punto 2. Anche qui vediamo una breve illustrazione della procedura.

L'ingresso per ricongiungimento familiare è possibile previo rilascio del visto per ricongiungimento familiare che consente l'ingresso in Italia, ai fini di un soggiorno di lunga durata, a tempo determinato o indeterminato, ai familiari di cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

L'ambasciata italiana del paese di origine concede al cittadino straniero il visto di ingresso per motivi di famiglia una volta che lo sportello unico per l'immigrazione della prefettura competente ha emesso il nulla osta.

Il rilascio del nulla osta per il ricongiungimento familiare, necessario per ottenere il relativo visto di ingresso, deve essere richiesto allo sportello unico per l'immigrazione del luogo di dimora, compilando gli appositi moduli telematici direttamente attraverso il sito internet del Ministero dell'Interno.

Pertanto la procedura si divide in 2 fasi:

- la prima, di competenza dello sportello unico, riguarda la verifica dei requisiti oggettivi per il rilascio del nullaosta (titolo di soggiorno, reddito, alloggio);
- la seconda, in capo alla rappresentanza consolare, strettamente connessa alla prima, riguarda la verifica dei requisiti soggettivi per il rilascio del visto d'ingresso (legami di parentela, e altri requisiti dei soggetti da ricongiungere). Ed è a questo punto che il consolato acquisisce i documenti che attestano la parentela.

Dopo aver ottenuto il visto ed essere arrivati i familiari in Italia, è necessario:

- entro 48 ore dall'ingresso in Italia del familiare autorizzato al ricongiungimento, il familiare ospitante deve presentare la comunicazione di ospitalità (art. 7 del d.lgs. 286/1998) all'ufficio competente e tenerne copia;
- entro 8 giorni dall'ingresso deve, poi, comunicare allo sportello unico per l'immigrazione, presso la prefettura competente, l'arrivo del familiare ed attendere la convocazione per ritirare la documentazione necessaria alla richiesta del permesso di soggiorno per motivi di famiglia, o del PdS UE di lungo periodo, con cui si recherà presso un ufficio postale per inoltrare la documentazione, formalizzando la richiesta di permesso di soggiorno per motivi di famiglia o di lungo periodo.



## Cittadino extracomunitario in attesa del rinnovo del permesso di soggiorno scaduto

I documenti richiesti – previsti dalla Direttiva del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2006 e dalla Circolare del Ministero dell'Interno n. 42/2006 – sono:

- ricevuta di presentazione della richiesta di rinnovo del permesso di soggiorno presentata entro 60 giorni dalla scadenza del precedente permesso di soggiorno;
- passaporto;
- permesso di soggiorno precedente;

In questo caso il cittadino extra UE è già in Italia con regolare permesso di soggiorno, ma il titolo è scaduto. La circolare ministeriale sopra richiamata chiaramente prevede che:

*"[...]si è dell'avviso che i principi affermati nella citata direttiva (del 5 Agosto 2006) consentano di procedere all'iscrizione anagrafica nei confronti dei cittadini stranieri extracomunitari mai iscritti nei registri della popolazione residente ovvero cancellati dagli stessi per irreperibilità e ricomparsi successivamente, a condizione che la domanda di rinnovo sia stata presentata prima della scadenza del permesso di soggiorno o entro sessanta giorni dalla scadenza dello stesso, e che sia stata rilasciata dall'ufficio la ricevuta attestante l'avenuta presentazione della richiesta di rinnovo".*

Quindi, la circolare estende all'iscrizione anagrafica la prorogatio dei diritti dello straniero che la "direttiva Amato" (Direttiva del Ministero dell'Interno del 5 agosto 2006) aveva stabilito in linea generale per i cittadini con permesso di soggiorno scaduto, ma in possesso della ricevuta di presentazione dell'istanza di rinnovo (qualora la domanda di rinnovo sia stata presentata prima della scadenza del permesso di soggiorno o entro sessanta giorni dalla scadenza dello stesso).

Ma da dove derivano i 60 giorni dalla scadenza del PdS previsti nella direttiva?

La risposta è fornita dalle premesse della direttiva stessa:

*"CONSIDERATO che il principio di continuità risulta altresì avvalorato, "ex adverso", dall'art. 13, comma 2, lettera b), del medesimo Testo Unico [286/1998], che, pur in caso di discontinuità fra scadenza del permesso di soggiorno e richiesta di un nuovo permesso, garantisce una speciale causa di inespellibilità anche per gli stranieri il cui permesso di soggiorno sia scaduto da non più di sessanta giorni ed il rinnovo non sia stato richiesto".*

## Iscrizione cittadini stranieri discendenti da cittadini italiani per nascita che intendono avviare in Italia la procedura di riconoscimento della cittadinanza "iure sanguinis"

La procedura è stata definita nel tempo da diverse circolari ministeriali:

- circolare del Ministero dell'Interno n. K.28.1/1991;
- circolare del Ministero dell'Interno n. 28/2002;
- circolare del Ministero dell'Interno n. 32/2007;
- circolare del Ministero dell'Interno n. 52/2007.

Sulla base delle stesse, i documenti attualmente richiesti per procedere all'iscrizione sono:

1) cittadini non appartenenti all'area Schengen:

dichiarazione di presenza formulata all'autorità di frontiera al momento dell'ingresso,

oppure

apposizione del timbro uniforme "SCHENGEN" sul documento di viaggio a cura dell'autorità di frontiera;

2) cittadini appartenenti all'area Schengen:

copia della dichiarazione di presenza formulata dagli interessati al questore entro otto giorni dall'ingresso;

oppure

copia della dichiarazione resa, ai sensi dell'art. 109 del r.d. 773/1931, ai gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive.

Oltre a questi documenti il cittadino dovrà produrre la documentazione necessaria a richiedere il riconoscimento della cittadinanza *jure sanguinis* prevista dalla circolare del Ministero dell'Interno n. K.28.1/1991.10

Su questa documentazione l'ufficiale di stato civile effettuerà una prima valutazione verificando che i documenti, ad un primo esame, siano effettivamente quelli necessari.

Ovviamente, i documenti saranno oggetto di una valutazione più approfondita in seguito alla presentazione dell'istanza vera e propria di riconoscimento della cittadinanza *jure sanguinis*, per la quale però è necessario avere la residenza.

### **Richiedenti protezione internazionale**

Per il richiedente accolto nei centri o strutture di ospitalità di varia natura previsti dalle norme, a cui è stato rilasciato il permesso di soggiorno, ovvero la ricevuta dello stesso, il centro o la struttura rappresenta il luogo di dimora abituale ai fini della iscrizione anagrafica ai sensi del d.p.r. 223/1989, e dell'art. 6, comma 7, del d.lgs. 286/1998.

Pertanto, secondo quanto previsto dal d.lgs. 142/2015, e dalla circolare del Ministero dell'Interno del 17 agosto 2016, i documenti richiesti in questo caso sono:

---

<sup>10</sup> Riassumendo possiamo dire che i documenti richiesti per il riconoscimento della cittadinanza *jure sanguinis* sono:

1. estratto dell'atto di nascita dell'avo italiano emigrato all'estero rilasciato dal Comune italiano ove egli nacque;
2. atti di nascita, muniti di traduzione ufficiale italiana, di tutti i suoi discendenti in linea retta, compreso quello della persona rivendicante il possesso della cittadinanza italiana;
3. atto di matrimonio dell'avo italiano emigrato all'estero, munito di traduzione ufficiale italiana se formato all'estero;
4. atti di matrimonio dei suoi discendenti, in linea retta, compreso quello dei genitori della persona rivendicante il possesso della cittadinanza italiana;
5. certificato rilasciato dalle competenti Autorità dello Stato estero di emigrazione, munito di traduzione ufficiale in lingua italiana, attestante che l'avo italiano a suo tempo emigrato dall'Italia non acquistò la cittadinanza dello Stato estero di emigrazione anteriormente alla nascita dell'ascendente dell'interessato;
6. certificato rilasciato dalla competente Autorità consolare italiana attestante che né gli ascendenti in linea diretta né la persona rivendicante il possesso della cittadinanza italiana vi abbiano mai rinunciato ai termini dell'art. 7 della legge 13 giugno 1912, n. 555;
7. certificato di residenza.

il permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale;

oppure

la ricevuta della richiesta del permesso di soggiorno.

In questi casi si ritiene che l'iscrizione anagrafica non possa essere negata nemmeno nel caso in cui lo straniero sia sprovvisto di passaporto o documento equipollente in corso di validità.

L'interessato potrà essere identificato per mezzo del titolo di soggiorno, che ha natura di documento di riconoscimento, ai sensi dell'art. 1, lett. c), del d.p.r. 445/2000, secondo cui:

“ogni documento munito di fotografia del titolare e rilasciato, su supporto cartaceo, magnetico o informatico, da una pubblica amministrazione italiana o di altri Stati, che consenta l'identificazione personale del titolare”.

Analogo ragionamento si può estendere alla ricevuta della domanda, sempre che la stessa abbia le caratteristiche di documento di riconoscimento, come definito dall'art. 1, lett. c), citato.

---

## QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 20/10/2017

### Soggiorno permanente lavoratrice comunitaria

#### Domanda

Una cittadina dell'Unione Europea, iscritta come lavoratrice nell'APR di questo comune a partire dal 2011 (e in possesso dell'attestato di regolarità di soggiorno), chiede ora il rilascio dell'attestato di soggiorno permanente, allegando documentazione relativa all'attività lavorativa svolta dal 2011 al 2016.

Da questa documentazione emerge che ci sono state alcune interruzioni nel periodo indicato determinate da brevi periodi in stato di disoccupazione e assenze per maternità. Attualmente non lavora, ma aveva maturato il periodo di 5 anni consecutivi nel corso del 2016.

È possibile in questo caso rilasciare l'attestato di soggiorno permanente?

#### Risposta

Cerchiamo di fare chiarezza relativamente alla questione: in base al comma 1 dell'art. 14 del d.lgs. 30/2007, il riconoscimento del diritto di soggiorno permanente si fonda su due requisiti: la legalità e la continuità del soggiorno.

Nella fase precedente alla sentenza della Corte di Giustizia 21 dicembre 2011 -Procc. C-424/10 e C-425/10, questi requisiti venivano accertati sulla base del d.lgs. 30/2007, in modo analogo all'accertamento dei requisiti richiesti per l'iscrizione. La sentenza della Corte di Giustizia citata, ispirata dal principio dell'applicazione uniforme all'interno dell'Unione delle norme comunitarie relative alla circolazione e al soggiorno, impone agli ufficiali d'anagrafe di rivisitare le precedenti prassi operative, alla luce della nuova interpretazione del concetto di soggiorno legale. Nel dettaglio, la sentenza in questione illustra che *"non si può ritenere che il cittadino dell'Unione che abbia compiuto un soggiorno di più di cinque anni sul territorio dello Stato membro ospitante sulla sola base del diritto nazionale di tale Stato, abbia acquisito il diritto al soggiorno permanente in conformità a tale disposizione se, durante tale soggiorno, egli non soddisfaceva le condizioni di cui all'art. 7, n. 1, della stessa direttiva"*. Sostanzialmente, dunque, l'ufficiale d'anagrafe dovrà accertare l'effettivo possesso delle condizioni di soggiorno per tutto il periodo di 5 anni previsto dalla norma e la dimostrazione del mantenimento, per cinque anni consecutivi, di uno dei requisiti della *"legalità del soggiorno"* indicati dall'art. 7, comma 1, del d.lgs. 30/2007, dovrà essere documentale.

Ovviamente il possesso dei requisiti si può estendere ai familiari (coniuge, figli minori di 21 anni o maggiori di 21 anni purché a carico, ascendenti diretti a carico, ecc.), e la dimostrazione che deve fornire il cittadino è relativa al fatto di essere stato in condizione di *"soggiorno legale"* per 5 anni continuativi: in questo periodo deve essere stato un *"lavoratore"*, oppure un *"famigliare"* di lavoratore, oppure deve aver posseduto le *"risorse necessarie e la tutela sanitaria"*.

Sempre secondo la Corte di Giustizia europea, nel caso di brevi interruzioni del possesso dei requisiti di regolarità del soggiorno, durante i cinque anni consecutivi, è necessario applicare il criterio della *"proporzionalità"*, secondo il quale eventuali brevi interruzioni non devono pregiudicare il diritto del cittadino dell'Unione al riconoscimento del diritto di soggiorno permanente. La difficoltà operativa sta nel valutare cosa si intende per *"brevi interruzioni"* non essendo possibile definire un criterio univoco, ma risultando necessario valutare ogni singolo caso.

In particolare, il cittadino deve dichiarare:

- di aver soggiornato legalmente ed in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale italiano;

- di non essere stato assente dal territorio nazionale per periodi superiori a quelli indicati dall'art. 14, commi 3 e 4, del d.lgs. 30/2007 (non più di 6 mesi, se non per motivi specifici: militare, studio, gravidanza, etc., comunque non superiore ai 2 anni);

- di non essere stato destinatario di un provvedimento di allontanamento di cui all'art. 18, comma 2, del d. lgs. 30/2007.

Pertanto, nel caso in esame, la cittadina UE ha correttamente prodotto le certificazioni relative al lavoro (vale anche lo stato di disoccupazione involontaria, se c'è stata l'iscrizione al centro per l'impiego dopo aver lavorato, la documentazione che si potrebbe richiedere ad integrazione in questo caso potrebbe essere il *certificato di iscrizione presso il centro per l'impiego e la documentazione sul rapporto di lavoro cessato involontariamente: lettera di licenziamento, contratto di lavoro a tempo determinato e ultima busta paga, oppure autodichiarazione sulla cessazione del rapporto di lavoro, etc.*).

D'altro canto, lo stato di gravidanza, come visto sopra, consente un allontanamento dallo Stato ospitante per un periodo che può arrivare fino a 12 mesi consecutivi, pertanto non dovrebbe destare preoccupazione il fatto che la cittadina non abbia lavorato in detto periodo, tenuto conto anche del fatto che, comunque, in tale caso la tutela sanitaria è garantita. Ad ogni buon conto, si potrebbe interpellare l'ASL per verificare l'iscrizione al SSN.

Nessuna disposizione, del resto, prevede che i requisiti debbano essere posseduti anche al momento della richiesta della relativa attestazione, dopo averli comunque maturati in passato nel corso dei 5 anni continuativi. Il diritto, infatti, matura dopo cinque anni di possesso ininterrotto dei requisiti richiesti e l'attestazione è il riconoscimento di questo stato di fatto. La mancata richiesta dell'attestazione non può inficiare l'acquisizione del diritto. Pertanto, una volta maturato, il diritto non viene perso anche se non ne viene richiesto il riconoscimento.

---

Quesito del 27/10/2017

### **Servizi ai privati e costi per servizi PL**

#### **Domanda**

Spettacoli, manifestazioni, sagre, competizioni su strada: nel caso di richiesta di utilizzo della Polizia Locale il costo può essere posto a carico degli organizzatori?

#### **Risposta**

Si. Non solo, il costo deve essere a carico degli organizzatori.

Il legislatore con il d.l. 50/2017 (entrato in vigore il 23.06.2017 e convertito nella l. 96/2017) torna su un tema delicato per gli enti locali, in particolare per i piccoli e medi comuni, ma non solo, che dedicano parte cospicua dell'attività istituzionale della polizia locale a "garantire" la sicurezza, non solo stradale, ad una serie di eventi che specie nel periodo estivo investono i relativi territori. Tali eventi, inoltre, si concentrano, di solito, in giorni festivi o nei fine settimana e quasi sempre in orari serali e/o notturni determinando un un'ulteriore e maggiore onere per l'amministrazione comunale.

E' evidente che il legislatore tenta ancora una volta, tramite la norma, di richiamare gli enti locali, sempre più a corto di risorse, a un corretto uso delle risorse umane e della propria polizia, ma anche impone, non più come una mera facoltà ma come obbligo da parte della p.a. di determinare e pretendere dal soggetto privato organizzatore, il ristoro delle risorse, non solo umane, impiegate in compiti di vigilanza e/o di polizia stradale e utilizzate per scopi privati ma con effetti pubblici.

In tal senso si rammenta e sottolinea, cercando anche di contestualizzare la norma, che già l'art. 3, lettera c-bis), del d.l. 119/2014 destina una quota tra il 1% e il 3% degli introiti derivanti dalla vendita dei biglietti in occasione di eventi sportivi al finanziamento dei costi sostenuti per il mantenimento della sicurezza e l'ordine pubblico e, in particolare, per la copertura dei costi per il lavoro straordinario e l'indennità spettanti alle forze di polizia.

Tornando alla l. 96/2017, il primo passaggio dell'art. 22, comma 3-bis, recita: *“le spese del personale di polizia locale [...] in materia di sicurezza e di polizia stradale necessari allo svolgimento di attività e iniziative di carattere privato che incidono sulla sicurezza e sulla fluidità della circolazione nel territorio dell'ente, sono poste interamente a carico del soggetto privato organizzatore o promotore dell'evento [...]”*.

Rispetto all'art. 43 della l. 449/97 (cd. norma sulle sponsorizzazioni), richiamata dall'art. 119 del d.lgs. 267/2000 (TUEL) che testualmente utilizzavano entrambi il termine *“possono stipulare contratti di sponsorizzazione ed accordi di collaborazione”* con i soggetti privati, si passa a *“sono poste interamente a carico”*: quindi un dovere, un obbligo e, appunto, non più una facoltà.

In tal senso un chiaro parere ANCI del 13.09.2017 esprime utili indirizzi anche per quanto riguarda il secondo e fondamentale passaggio dell'art. 22: *“in occasione dei medesimi eventi non sono considerate ai fini di calcolo [gli] straordinari del personale stesso”*. Aggiunge sempre la norma che *“In sede di contrattazione integrativa sono disciplinate le modalità di utilizzo di tali risorse al fine di remunerare i relativi servizi in coerenza con disposizioni normative e contrattuali vigenti”*.

L'ANCI rimanda alla contrattazione decentrata la scelta se remunerare il personale sotto forma di straordinari o attraverso i progetti incentivanti extra orario lavorativo, risorse comunque, si badi bene, escluse dal vincolo e limitazioni previste dal fondo per la produttività collettiva.

Importante, inoltre, sottolineare la necessità di prevedere un regolamento che disciplini modalità e relativi costi per le diverse tipologie di attività: non ultimo risulta altresì necessaria l'adesione volontaria e preventiva del personale *“senza possibilità di scelta successiva relativamente alle singole chiamate”*.

Si ritiene, infine, che nel caso di manifestazioni per le quali l'amministrazione comunale abbia concesso il patrocinio o abbia partecipato alla realizzazione non si possa applicare quanto previsto dalla norma in esame.

Corso di formazione su:

# L'orario di lavoro I permessi e le assenze

**CAGLIARI** Sede Parco Naturale Molentargius -Saline, via La Palma

**Mercoledì 22 novembre 2017**

1° Modulo

## L'orario di lavoro del personale dipendente

La materia dell'orario di lavoro e una corretta applicazione delle norme che lo regolano, rappresentano un argomento che attira sempre più spesso l'attenzione della giurisprudenza. Negli ultimi anni inoltre, le sempre più rigide regole per le assunzioni di nuovo personale, hanno costretto gli enti a rivedere la propria organizzazione puntando anche sulla flessibilità.

È quindi essenziale tracciare il confine tra un mancato rispetto dell'orario di lavoro ed un'assenza ingiustificata. Fino a dove e a quanto può spingersi lo spazio di azione che il datore di lavoro è chiamato a definire attraverso le diverse forme di articolazione flessibile dell'orario di lavoro?

Il corso affronterà le problematiche ricorrenti e darà gli strumenti per valutare dove usi e consuetudini abbiano condotto oltre il perimetro normativo.

**Giovedì 23 novembre 2017**



2° Modulo

## I permessi e le assenze del personale

nel comparto regioni e enti locali: corso pratico e operativo con tutte le ultime novità

Il corso si propone di esaminare in modo **chiaro** ed **esaustivo** le principali forme di assenza per i dipendenti della Pubblica Amministrazione come ferie, congedo parentale, permessi, malattia, alla luce della recente giurisprudenza.

Obiettivo del corso è quindi offrire strumenti di lavoro utili a risolvere i **casi concreti** dando ampio spazio ai **quesiti dei partecipanti**.

Docente	<b>Dott.ssa Consuelo Ziggiotto</b> Esperta in materia di personale degli Enti Locali. Docente Publika.
Destinatari	Amministratori (Sindaci, Assessori e Consiglieri), Segretari comunali e direttori generali, Dirigenti, Funzionari e dipendenti degli uffici personale, Dirigenti e Responsabili di servizio di tutti i settori comunali, Revisori degli Enti Locali, AA.GG., Personale di Enti Locali e ASP.
Attestati	Sarà rilasciato attestato di partecipazione.
Materiale didattico	Le dispense con il materiale didattico saranno consegnate in formato cartaceo all'inizio del corso.
Iscrizioni	Sono previste quote agevolate per gli Enti abbonati alle riviste Personale News e Tributi News di Publika . Le iscrizioni, se non diversamente concordato con la segreteria di Publika, devono comunque pervenire almeno <b>5 giorni prima</b> della data del corso Iscrivendosi: <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p> via fax al numero <b>0376 158 2160</b></p> </div> <div style="width: 45%;"> <p> via email a <b>formazione@publika.it</b></p> </div> </div> <p>La conferma dello svolgimento del corso sarà comunicata almeno due giorni prima dell'evento.</p>
Orario	Dalle <b>8:45</b> alle <b>13:30</b> . Coffee break ore 11:00.

## 1° Modulo - Cagliari 22 novembre 2017

# L'orario di lavoro del personale dipendente

- Le fonti del diritto, dalle direttive al contratto nazionale
- Quali relazioni sindacali adottare per la disciplina dell'orario di lavoro?
- I recenti atti di indirizzo per i rinnovi contrattuali invitano al rafforzamento della flessibilità oraria
- L'orario di lavoro ordinario
- L'orario di lavoro straordinario
- Le pause e i riposi: diritti indisponibili
- Dove collocare le eccedenze dei minuti
- In quale perimetro temporale agisce la flessibilità?
- L'obbligo di timbratura, il controllo e le responsabilità
- Il lavoro a turno: giurisprudenza in materia di avvicendamento
- I turni spezzati e le 11 ore di riposo continuativo
- L'orario plurisettimanale o multiperiodale
- I tempi delle trasferte
- La pausa pranzo e il buono pasto
- La differenza tra mancato rispetto dell'orario di lavoro e un'assenza non giustificata
- La giurisprudenza più recente in materia di assenze intermedie

**Data e orario:** 22 novembre 2017, dalle 8:45 alle 13:30, coffee break ore 11.00

## 2° Modulo - Cagliari 23 novembre 2017

# I permessi e le assenze del personale

nel comparto regioni e enti locali: corso pratico e operativo con tutte le ultime novità

- Le novità introdotte dal d.lgs.n. 80/2015 al Testo Unico della Maternità e Paternità
- Tutele per l'handicap grave: i permessi ex art. 33 L. 104/1992
- Il congedo straordinario retribuito ex art. 42 d.lgs.151/2001
- Il congedo non retribuito per gravi motivi familiari ex art. 4 L. 53/2000
- La malattia
- L'aspettativa per motivi personali ex artt. 11 e 14 CCNL 14.09.2000
- Le ferie
- I permessi brevi di cui all'art. 20 del CCNL del 6.7.1995
- I permessi retribuiti di cui all'art. 19 del CCNL del 6.7.1995
- Art. 15 CCNL 2000 – diritto allo studio
- I tre giorni di permesso di cui all'art. 4, L. 53/2000

**Data e orario:** 23 novembre 2017, dalle 8:45 alle 13:30, coffee break ore 11.00



## Quote standard

- Quote **intero corso** (22 + 23 novembre)  
Primo iscritto: € 250, iscritti successivi: € 220
- Quote **singolo modulo**  
Primo iscritto: € 150, iscritti successivi: € 130

## Quote scontate per abbonati

Offerta riservata agli **abbonati alle riviste** Personale News o Tributi News

- Quote **intero corso** (22 + 23 novembre)  
Primo iscritto: € 220, iscritti successivi: € 190
- Quote **singolo modulo**  
Primo iscritto: € 130, iscritti successivi: € 115

## Pagamento anticipato / posticipato

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

Per tutti gli altri **soggetti diversi dalla P.A.** (società, professionisti, sindacati, privati, ...)

è richiesto il pagamento **ANTICIPATO** sul seguente IBAN: IT 46 Z 08340 58050 000000015377. In caso di mancata partecipazione l'importo sarà reso entro 7 gg.

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

## Applicazione sconti

Saranno accettate iscrizioni a prezzo scontato sono per enti in regola con il pagamento delle fatture arretrate. In tutti gli altri casi sarà applicata la quota standard.

## Note organizzative

È necessaria l'iscrizione almeno **5 giorni prima** della data di svolgimento del corso. La quota comprende materiale documentario, coffee break e attestato di partecipazione. I prezzi si intendono iva esclusa 22%. La quota è esente IVA se la fattura è intestata ad Ente Pubblico. L'eventuale imposta di bollo di € 2,00 è compresa nella quota. Per ragioni organizzative si prega di comunicare eventuale disdetta almeno 5 giorni lavorativi prima dell'inizio del corso. È possibile sostituire i partecipanti in qualsiasi momento. La conferma dello svolgimento del corso sarà comunicata almeno due giorni prima della data dell'evento.

Corso di formazione: **"L'orario di lavoro del personale dipendente – I permessi e le assenze"**

## MODULO DI ISCRIZIONE DA INVIARE ALMENO 5 GIORNI PRIMA DELLA DATA DEL CORSO

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

PN 17

Richiedo l'iscrizione al corso intero per n.  partecipanti e/o ad un singolo modulo per n.  partecipanti per un totale di € , usufruendo delle seguenti tariffe:  **prezzo standard** oppure  **sconto abbonati** alle riviste di Publika

	COGNOME	NOME	MODULO/I	E-MAIL
PARTECIPANTI			<input type="checkbox"/> intero corso <input type="checkbox"/> 1° modulo (22/11) <input type="checkbox"/> 2° modulo (23/11)	
			<input type="checkbox"/> intero corso <input type="checkbox"/> 1° modulo (22/11) <input type="checkbox"/> 2° modulo (23/11)	
			<input type="checkbox"/> intero corso <input type="checkbox"/> 1° modulo (22/11) <input type="checkbox"/> 2° modulo (23/11)	

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

TIMBRO FIRMA DEL RESPONSABILE



## 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, Luca Canessa, Stefano Usai, Paolo Lucchini, Roberto Maria Carbonara, Giuseppe Debenedetto, Roberta Zirelli, Raffaella Sacchi.

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

Editore e proprietario: Publika S.r.l.  
Via Pascoli 3, 46049 Volta Mantovana MN  
Tel. 0376/1586860 - Fax 0376/1760102  
Sito internet: [www.publika.it](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  
Prezzo di lancio Euro 120,00 € IVA 4% INCLUSA (valido per ordini inviati entro il 31/12/2017)

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