

Management locale

RIVISTA DI AMMINISTRAZIONE, FINANZA E CONTROLLO



ASSOCIAZIONE SERVIZI FINANZIARI ENTI LOCALI



- Armonizzazione - "Principio contabile applicato
concernente la programmazione di bilancio"**
Note di prima lettura per gli Enti Locali prima parte.....1
di PATRIZIO BELLI e di STEFANO FERMANTE



- Il reclutamento di personale
per gli uffici di supporto
agli organi di direzione politica.....23**
di BIAGIO GIORDANO



- Armonizzazione contabile e premialità
per la sperimentazione8**
di RAFFAELE ADINOLFI



- La retrocessione dell'area espropriata
per abuso edilizio27**
di ANTONIO MESSINA



- Il classamento catastale
degli impianti fotovoltaici ai fini
dell'applicazione dell'Imu10**
di ANTONINO MINEO



- La questione della trasparenza
in tema di concessione
di sovvenzioni e vantaggi economici29**
di STEFANO USAI



- La politica tariffaria e la sua modifica
in relazione al bilancio di previsione14**
di EUGENIO PISCINO



- La trasparenza - luci ed ombre34**
di MARIA TOPO



- IRAP: la convenienza della determinazione
dell'imposta col metodo commerciale19**
di FABIO BOVOLON



- Piccole prove di sostegno ai piccoli comuni36**
di ROBERTO MASTROFINI



- L'evoluzione della funzione valutativa38**
di SANTO FABIANO

Armonizzazione - “Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio”

Note di prima lettura per gli Enti Locali prima parte



di PATRIZIO BELLÌ e di STEFANO FERMANTE

Premessa

Il combinato disposto degli artt. 3 e 36 del D. Lgs. n. 118/2011, prevede che le amministrazioni pubbliche conformino la propria gestione ai principi generali, contenuti nell'allegato 1 del decreto stesso, nonché ai principi contabili applicati emessi nel corso del periodo sperimentale. Tra gli elementi che compongono la complessa architettura della riforma contabile, l'ultimo recente documento è il “Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio”. L'elaborato, accessibile nel sito “arconet” della Ragioneria Generale dello Stato, fissa strumenti e modalità del processo di programmazione.

Nel presente contributo vengono descritti i contenuti pertinenti gli Enti Locali, tralasciando quanto indicato con riferimento alle Regioni. Si tratta, con ogni evidenza, di una trattazione parziale, di primo approccio al tema e che meriterà ulteriori approfondimenti.

La programmazione

A partire dalla Legge n. 142 del 1990 il legislatore ha introdotto nell'ordinamento degli enti locali un approccio che è stato definito “aziendalista”, basato sul così detto “ciclo di Deming”.

Plan, Do, Check, Act (pianificazione, gestione, controllo, azione di miglioramento) sono le fasi cardine di un processo circolare che muove proprio dalla “programmazione” come momento di partenza cui, attraversato il percorso gestionale e mediante strumenti di controllo e verifica, si torna per riorientare le linee di indirizzo e le modalità attuative degli obiettivi. L'abbandono dell'approccio “incrementale”, anche detto della “spesa



storica”, nella elaborazione dei programmi delle amministrazioni è dunque da oltre vent'anni una missione che il legislatore ha imposto al sistema degli enti locali.

Il metodo prevede che sia proprio l'attività di programmazione, nel reperimento e destinazione delle risorse disponibili, il primo cardine su cui far ruotare tutto il ciclo ed il sistema di bilancio.

Detto in altri termini, se si programma in modo approssimativo e autoreferenziale, elaborando le previsioni su elementi meramente contabili,



si perde il contatto con la “realità amministrata”, tradizionalmente definita come “popolazione e territorio”.

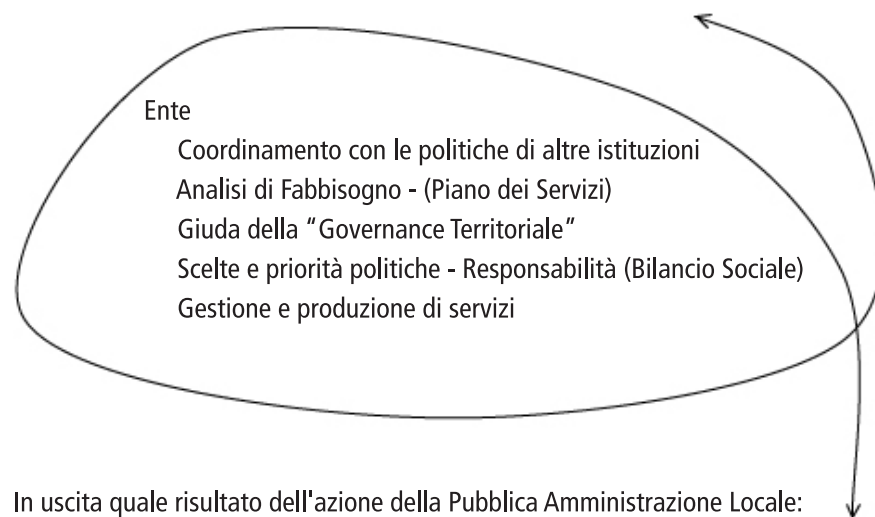
Si rischia così di orientare la spendita di risorse verso destinazioni che non generano utilità pubbliche, in una gestione diseconomica e inefficace rispetto all'esercizio delle funzioni di interesse generale. Per approfondimenti in argomento si veda l'elaborazione dello schema “alfa” che mette a fuoco una lucida rappresentazione delle relazioni tra territorio/comunità, ente e risultati prodotti.

L'autorevole commentatore, Mauro Galligani, già Dirigente Economico della Provincia di Pistoia, rivede il “ciclo di Deming”, aprendolo a collegamenti dinamici con il territorio:

In entrata nel circuito dell'azione della Pubblica Amministrazione Locale:

Istanze della comunità;

Politiche europee, statali, regionali



In uscita quale risultato dell'azione della Pubblica Amministrazione Locale:

Risultati che accrescono il valore e le utilità per la comunità;

Consolidamento e coordinamento con livelli di sussidiarietà verticale: Europa, Stato, Regione, Provincia;

Dal 1990 ad oggi si sono dunque confrontati diversi approcci. Tutti comunque orientati ad individuare la migliore declinazione possibile del metodo programmatico che fa, appunto, della “programmazione” il fulcro di una buona gestione delle risorse pubbliche.

Il richiamo al modello esposto è per che scrive parametro di raffronto per le riflessioni e gli approfondimenti doverosi nella disamina del nuovo principio.

IL “PRINCIPIO CONTABILE APPLICATO CONCERNENTE LA PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO”

Definizione e contenuti

L'elaborato del MEF è molto articolato e presenta una trattazione ampia del tema in oggetto. Come per altri aspetti della riforma, si ravvedono significative opportunità di miglioramento da cogliere e alcune criticità o carenze che occorrerà rilevare con spirito di concorso pro-attivo al dibattito aperto sull'applicazione del nuovo sistema contabile. Il documento si apre con la definizione di programmazione quale “processo di analisi e valutazione” che mediante la comparazione di politiche e piani per il governo del territorio, consenta di organizzare le attività e le risorse per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento.

Le parole chiave della definizione sono: attendibilità, congruità e coerenza.

I contenuti del programma di governo definiscono:

- le finalità: rilevabili nel medio periodo, tese a soddisfare i fabbisogni esterni, mediante l'attuazione di politiche articolate in programmi ed eventuali progetti;
- gli obiettivi: rilevabili nel breve periodo, quali declinazioni operative di programmi e progetti, nonché misurabili in termini di efficacia (qualità ed equità dei servizi), ed efficienza (rapporto tra risorse impiegate e quantità dei servizi).

La programmazione ha inoltre i seguenti caratteri qualificanti:

- la valenza pluriennale, ove l'orizzonte temporale deve essere almeno triennale;



- la lettura “non solo contabile” dei documenti, ove il principio della competenza finanziaria, che costituisce criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate, si dice, dovrebbe assolvere ad una funzione di trasparenza;
- il coordinamento (interdipendenza) e la coerenza dei documenti di bilancio, che richiede una “considerazione complessiva ed integrata del ciclo di programmazione”, con rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Opportunità

Ci si trova di fronte a definizioni e contenuti che non si discostano da quanto sino ad oggi conosciuto. La programmazione è giustamente qualificata come “processo”, non come mero adempimento periodico. La costruzione del processo può e deve essere legata con relazioni di interdipendenza. Occorre infatti connettere le valutazioni del contesto territoriale a quelle di sostenibilità finanziaria e di rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Senza il rispetto di tali equilibri il bilancio, documento di sintesi finale del processo di programmazione, tradisce la propria missione di strumento di governo della città.

Criticità

Ci pare di poter rilevare che la funzione di lettura “non solo contabile” del bilancio non venga assolta dal “principio della competenza finanziaria potenziata”, per la cui descrizione e commento si rinvia al precedente articolo del mese di settembre.

La nuova competenza finanziaria manifesta, al contrario, rilevanti criticità di lettura poiché comporta il trascinamento agli esercizi successivi di obbligazioni sorte in precedenza, con una commistione tra impegni pluriennali e impegni da Fondo Pluriennale Vincolato in scadenza e, altresì, con una commistione tra tutti gli importi in scadenza in esercizi ulteriormente futuri.

La costruzione delle previsioni di bilancio sarà pertanto connotata da un elevato tecnicismo contabile che rischia di vanificare gli “annunci” sulla maggiore attenzione da porre alle analisi di fabbisogno dei servizi e

conseguente programmazione nella gestione delle risorse. Di seguito si riporta un esempio delle previsioni di un capitolo bilancio di spesa con fonte di finanziamento vincolata e delle operazioni necessarie alla elaborazione.

Articolazione delle previsioni pluriennali

Cap.	Descrizione/ Settore	Tipologia della Previsione	Importo 2013	Importo 2014	Importo 2015
X	Opere per Ambiente	Nuova Competenza	1000	1000	1000
		di cui quota di competenza non in scadenza	- 200	-200	-200
		FPV da RP	500	200	300
		FPV da esercizio 2013	-	100	100
		FPV da esercizio 2014	-	-	100
		Totale delle previsioni pluriennali	1500	1300	1500
		Quota non in scadenza	-200	-200	-200
		Totale spese effettive, per le quali si manifesterà la scadenza	1300	1100	1300

Come si può notare, alla definizione degli stanziamenti di (nuova) competenza (contenute nel primo rigo), occorrerà affiancare una serie di complesse valutazioni per le conseguenti appostazioni negli esercizi di effettiva scadenza, sia dei debiti già sorti, ciò che sino ad oggi abbiamo considerato residui passivi (contenute nel terzo rigo), sia di quelli che sorgeranno per effetto dell'impegno delle risorse di (nuova) competenza (contenute nel quarto e quinto rigo). A ciò andranno sommate le appostazioni di quanto trascinato da esercizi precedenti, ma non in scadenza nell'esercizio di riferimento.



Strumenti della programmazione

Tra i documenti della programmazione vengono menzionati “oggetti familiari”, ferri del mestiere contabile, ormai maneggiati con abilità dagli operatori.

Viene tuttavia introdotto un elemento di novità. In luogo della Relazione Previsionale e Programmatica, si prevede l'elaborazione del “Documento Unico di Programmazione” (DUP).

Il DUP dovrà essere presentato dalla Giunta al Consiglio entro il 31 luglio di ogni anno.

Si compone di due sezioni:

- Sezione Strategica - Se.S., con orizzonte temporale di riferimento pari a quello del mandato amministrativo;
- Sezione Operativa - Se.O., con proiezione temporale pari al bilancio di previsione (triennale).

La Se.S. individua gli indirizzi strategici per ogni “missione” di bilancio (che si desume siano quelle della nuova classificazione), da perseguire entro la fine del mandato amministrativo.



La sezione deve trarre elementi di valutazione con riferimento alle condizioni “esterne” date, si dice:

- dagli obiettivi individuati dal Governo;
- dalle linee di indirizzo della programmazione regionale;
- dalla situazione socio-economica del territorio di riferimento e della domanda di servizi pubblici locali, anche in considerazione delle prospettive future di sviluppo socio-economico;
- dalla valutazione delle differenze i parametri economici utilizzati dall'ente e quelli considerati nella Decisione di Economia e Finanza (DEF).

Nell'ambito delle condizioni “interne” occorrerà, con riferimento al periodo di mandato, approfondire specificamente i seguenti aspetti:

- organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali, tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard;
- impiego delle risorse e sostenibilità economico finanziaria, attuale e prospettica e specificamente:
- programmi e progetti di investimento in corso di esecuzione e non ancora conclusi;
- tributi e tariffe dei servizi;
- spesa corrente relativa alla gestione delle funzioni fondamentali anche con riferimento alla qualità dei servizi resi e agli obiettivi di servizio;
- analisi delle necessità finanziarie e strutturali per l'espletamento dei programmi ricompresi nelle “missioni”;
- reperimento ed impiego di risorse straordinarie e in conto capitale;
- sostenibilità dell'indebitamento e suo andamento tendenziale nel periodo di mandato;
- equilibri della situazione corrente e generali del bilancio, nonché equilibri in termini di cassa;
- disponibilità delle risorse umane e valutazione delle spese di personale;
- coerenza e compatibilità, presente e futura, con le disposizioni del patto di stabilità e con i vincoli di finanza pubblica.



La Se.O. ha carattere generale, contenuto programmatico e costituisce lo strumento a supporto del processo di previsione definito sulla base degli indirizzi generali e degli obiettivi strategici fissati nella Se.S. del DUP. La finalità della sezione del documento, si dice, è quella di definire gli obiettivi dei “programmi” all'interno delle singole “missioni” (sempre, si desume, facendo riferimento alla nuova classificazione di bilancio); orientare le successive deliberazioni di Consiglio e Giunta; costituire presupposto per l'attività di controllo strategico e dei risultati conseguiti dall'amministrazione.

Il contenuto minimo è costituito da una serie di dati e valutazioni, in parte coincidenti con quelli della Se.S. e maggiormente dettagliati rispetto alla stessa. In più rispetto alla sezione strategica si rileva:

- coerenza della programmazione di bilancio con la pianificazione urbanistica;
- analisi e valutazione degli impegni pluriennali già assunti;
- programmazione di dettaglio delle opere pubbliche;
- programmazione del fabbisogno di personale, annuale e triennale;
- piano delle alienazioni e valorizzazioni dei beni patrimoniali.

La sezione deve essere suddivisa in due parti:

- Parte 1: con descrizione delle motivazioni delle scelte programmatiche per tutto il periodo del DUP, singoli programmi e relativi obiettivi annuali;
- Parte 2: programmazione dettagliata delle opere pubbliche, del fabbisogno di personale e delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio.

Nella Parte 1, specifica inoltre il “principio”, gli obiettivi individuati per ogni “programma” rappresentano la declinazione annuale e pluriennale degli obiettivi strategici contenuti nella Se.S. e costituiscono indirizzo vincolante per i successivi atti di programmazione, in applicazione del principio di coerenza tra i documenti di programmazione. Una particolare analisi dovrà essere dedicata alla consistenza e alla dinamica di sviluppo del “Fondo Pluriennale Vincolato”, sia parte corrente, sia relativo agli interventi in conto capitale.

Tale analisi dovrà avere a riguardo la gestione tecnico-contabile di tale istituto, ma dovrà essere orientata anche a valutare le modalità e soprattutto i tempi di realizzazione dei programmi e degli obiettivi dell'amministrazione. La Parte 2 deve esplicitare la coerenza del bilancio rispetto alla programmazione delle opere pubbliche, con particolare riferimento a:

- le priorità realizzative;
- la stima della durata degli adempimenti amministrativi e realizzativi delle singole opere, sino al collaudo delle medesime;
- la stima dei fabbisogni di cassa, che siano compatibili con i vincoli imposti dal patto di stabilità;
- l'alimentazione delle poste di Fondo Pluriennale Vincolato, che deriva dal disallineamento della manifestazione delle scadenze di Entrata con quelle di Spesa.

Per la parte inerente il personale, la Parte 2 deve contenere la programmazione del fabbisogno.

Per la parte inerente il Patrimonio, occorrerà individuare i cespiti non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali e quelli suscettibili di valorizzazione, ovvero dismissioni.

Opportunità

Si assiste dunque all'abbandono della Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) che era stata introdotta nel 1990 con la legge n. 142 e di cui fu poi elaborata una versione omogenea per ovvie ragioni di consolidamento e confronto delle informazioni ivi contenute.

Il documento, ad onor del vero, raramente è stato considerato fulcro della programmazione. Nella prassi consolidata delle amministrazioni locali la RPP è stata diffusamente vissuta come un adempimento “complementare” al processo di formazione delle previsioni di bilancio. Ciò ha recato conseguenze nefaste sulla sua elaborazione che, lungi dall'essere attivata logicamente e temporalmente prima del bilancio, veniva ad essere compilata in un processo parallelo, del tutto scollegato dalle previsioni. Eppure il legislatore vi aveva opportunamente introdotto elementi di riferimento/conoscenza del territorio, che dovevano costituire la base dati per la rilevazione dei fabbisogni e le conseguenti scelte di priorità



da soddisfare con le risorse date, in ottica di equilibrio e sostenibilità. La sua sostituzione con il DUP (documento unico di programmazione), di cui tuttavia ancora non si conoscono le caratteristiche concrete e se sarà possibile che ne vengano rilasciati modelli obbligatori, rappresenta comunque un'opportunità.

Per due ordini di ragioni:

- la sua adozione in schema da parte della Giunta, con presentazione al Consiglio entro la data del 31 luglio di ogni anno, obbliga l'amministrazione ad affrontare la competenza fondamentale sulla destinazione delle risorse, in un'ottica non schiacciata dal gioco delle somme sui singoli capitoli. Sarà dunque un possibile motore di innalzamento del dibattito in Consiglio, poiché obbligherà l'assemblea a prendere a riferimento analisi e valutazioni macro, pertinenti le rilevazioni sugli andamenti socio-economici del territorio e misurare così i potenziali effetti prodotti dalla spendita di risorse pubbliche. Sarà inoltre possibile che il Consiglio fornisca alla Giunta indirizzi sulla successiva elaborazione del bilancio, senza trovarsi nella paradossale condizione in cui, di fatto, è stato lasciato dal legislatore: organo elettivo di indirizzo, massima espressione democratica della volontà popolare, costretto per lo più a ratificare il complesso di documenti della programmazione, elaborati dalla Giunta ed accompagnati da una serie quasi inestricabile di vincoli, tali da renderne impossibile la modifica emendativa in corso di sessione di approvazione;
- proprio per effetto del maggiore interesse "politico" alla programmazione, o comunque approfittando dello spazio decisionale aperto sulle dinamiche di alto profilo, la struttura burocratica potrebbe/dovrebbe orientare il proprio approccio alla programmazione con la preventiva raccolta e sistemazione delle informazioni base pertinenti il fabbisogno dei servizi. Anziché costruire e/o negoziare la programmazione delle risorse disponibili in una logica di pura "spesa", i dirigenti o responsabili dei settori dell'amministrazione, potrebbero offrire agli organi elettivi dati e

valutazioni funzionali alla scelta dei fabbisogni da soddisfare, mediante le risorse, per solito scarse, insufficienti alla piena realizzazione dei "desiderata".

Ancora in positivo si rileva la necessità di riportare con rilievo nella programmazione "i programmi e i progetti di investimento in corso di esecuzione e non ancora conclusi". Una buona programmazione non vive esclusivamente della proiezione futura, ma tiene conto anche delle azioni intraprese. Sia in termini di impatti finanziari, sia per le utilità che discendono dalla completa realizzazione di progetti attivi.

Il richiamo agli equilibri di cassa potrebbero apparire pleonastici e tuttavia l'obbligo della tenuta delle scritture impone un attento presidio. Le sofferenze di liquidità sono spesso il primo segnale di situazioni di squilibrio provenienti dalla gestione di competenza. Ove si manifestassero tali evidenze, l'ente avrebbe opportunità di intervenire, riconducendo il bilancio entro una sostenibilità dei flussi.

Criticità

Il complessivo impianto del DUP (documento unico di programmazione) riproduce in parte segmenti della RPP (relazione previsionale e programmatica). Nel tentativo di ricondurre ad unità le modalità di attivazione e gestione del processo di programmazione, tende a superare i precedenti strumenti. Occorrerà comprendere se vi sia intenzione di procedere con successive specificazioni delle sezioni tematiche e delle modalità di rappresentazione dei contenuti richiesti. Ad oggi la descrizione appare orientata a fornire un inquadramento concettuale e metodologico che, sia pure prezioso per comprendere la portata dell'innovazione, non pare ancora delineare alcuni dei passaggi operativi.

L'aspetto che per primo viene in evidenza è legato ai differenti termini temporali di riferimento per le due "sezioni" del DUP.

Infatti, mentre la Se.S. prende in considerazione la durata del mandato (cinque anni), la Se.O. accompagna il bilancio pluriennale (tre anni). Nulla quaestio per la redazione di inizio mandato, ma i problemi sui



contenuti e sulla formulazione si pongono già a partire dal secondo anno:

- cosa inserire nella Se.S. con riferimento al primo anno di mandato amministrativo già trascorso? ... e così di seguito per le successive annualità ... (?)
- proseguendo negli anni il termine temporale del mandato, riferimento Se.S., si abbrevia, mentre quello della Se.O. travalica la durata del mandato: come risolvere la mancata sovrapposizione di periodi?

Nel merito si rilevano ulteriori commenti critici.

La suddivisione in due Parti della Se.O. (Sezione Operativa) non pare organizzare i contenuti in modo omogeneo. Specificamente la Parte 2 accorpa la definizione dettagliata del programma delle opere pubbliche con il fabbisogno del personale e la valorizzazione del patrimonio. Non è agevole individuare la connessione tra tali oggetti.

Inoltre. La nuova classificazione del bilancio propone un'aggregazione delle scritture per "missioni e programmi", dove la lettura delle spese per servizi e quella in conto capitale è accorpata e consente dunque conoscenza completa e analisi delle singole linee di azione dell'amministrazione, nell'esercizio delle competenze. Non si comprende pertanto quali ragioni abbiano spinto gli estensori a suddividere la definizione delle politiche in tema di servizi, da quelle per le opere pubbliche. Si riproduce così una lettura tradizionalmente separata tra gestione corrente e realizzazione delle opere. (Si ricorda che in passato il programma delle opere e con esso il Titolo II della spesa, erano anche chiamati, non a caso, "il libro dei sogni").

Si potrebbe pertanto cogliere l'occasione per proporre una visione "olistica" delle competenze, ove i programmi dell'amministrazione siano elaborati e rappresentati in ottica integrata. La decisione in merito alla realizzazione di un nuovo asilo nido trae, o dovrebbe trarre, origine dall'analisi di fabbisogno e dalla constatazione della mancata copertura dello stesso, con le soluzioni adottabili nell'ambito dei servizi già attivi. Quasi ogni settore dell'amministrazione non può prescindere dalla valutazione combinata dei servizi, gestiti con risorse correnti e delle strutture e infrastrutture necessarie a contenerli.

Sarebbe altresì auspicabile che il documento induca a rilevare intersezioni tematiche tra le competenze dell'azione amministrativa, proponendo politiche di integrazione settoriale.

A tale proposito appare ormai anacronistico che si faccia ancora riferimento ad una mera coerenza della programmazione finanziaria con gli strumenti di pianificazione urbanistica. Anche qui sarebbe innovativo proporre legami più stringenti tra le scelte di destinazione delle risorse, effettuate con le politiche di bilancio, e l'attuazione dinamica della "idea di città" contenuta del Piano Regolatore Generale.

È sicuramente difficile indurre comportamenti virtuosi con norme e con principi. Vi sono percorsi culturali che necessitano tempi lunghi, molta pratica empirica e diffusione di un "comune sentire". L'occasione della riforma potrebbe tuttavia porre obiettivi e proporre orizzonti maggiormente ambiziosi.

La portata innovativa, la complessità e la stesura estesa del "principio" non hanno consentito in questa sede la trattazione completa dei contenuti, sicuramente ricchi di interessanti spunti di riflessione e approfondimento. Occorre ancora affrontare:

- il frequente richiamo nel principio all'integrazione del processo di programmazione, con le politiche, le scelte e le responsabilità sulla gestione degli organismi partecipati;
- la gestione del Fondo Pluriennale Vincolato in sede di elaborazione del bilancio di previsione;
- il Piano Esecutivo di Gestione;
- le procedure di approvazione dei documenti di programmazione;
- il piano degli indicatori di bilancio;

Se ne rinvia la trattazione a successivi contributi.

1. William Edwards Deming, (1900 - 1993) statunitense, docente di economia, contribuì al miglioramento dei metodi produttivi delle aziende.
2. Mauro Galligani "La creazione di valore per la comunità nei risultati dell'ente locale. Aspetti critici e proposte operative" in La finanza locale n. 5 del 2003, Maggioli Editore.

Armonizzazione contabile e premialità per la sperimentazione



di RAFFAELE ADINOLFI

Il 30 settembre 2013 è scaduto il termine entro cui le amministrazioni avrebbero dovuto comunicare la volontà di aderire alla fase di sperimentazione dell'armonizzazione contabile. Il legislatore anche in considerazione dell'impegno richiesto, per l'esercizio 2014, aveva incrementato gli incentivi concessi agli enti aderenti alla fase di sperimentazione. In particolare l'articolo 9, commi 6, 7 e 8, del D.L. n.102/2013 prevedeva per gli enti locali che entravano in sperimentazione a far data dal 2014 alcune consistenti premialità:

1. una riduzione significativa del saldo obiettivo del patto di stabilità interno;
2. l'incremento al 50% del limite alla spesa di personale prevista dall'articolo 76, comma 7, del D.L. n.112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008;
3. l'incremento al 60% del limite alla spesa di personale prevista dall'articolo 76, comma 7, del DL 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008.

Non molte sembrano essere le amministrazioni che hanno deciso di aderire alla fase di sperimentazione per il 2014 e di conseguire i relativi vantaggi. Sembra opportuno comprendere come mai le premialità previste non hanno, in realtà, incentivato le amministrazioni. Solo in tal modo si potranno predisporre le necessarie azioni correttive per evitare nuovi rinvii e per evitare che la stessa situazione possa riprodursi per il 2015. In primo luogo la responsabilità va ascritta alle tortuose e travagliate evoluzioni legislative che hanno caratterizzato la finanza locale per l'anno 2013 culminate con lo slittamento del termine di approvazione dei

preventivi al 30 novembre 2013. Dirigenti, funzionari e dipendenti dei servizi finanziari degli enti locali sono stati totalmente assorbiti dai vecchi e nuovi adempimenti che, nel 2013, non hanno lasciato il tempo e lo spazio necessario per prepararsi all'armonizzazione contabile. Va poi evidenziata la portata innovativa del nuovo principio di competenza finanziaria rafforzata. Tale principio di competenza finanziaria potenziata prevede che le obbligazioni giuridiche attive e passive perfezionate devono essere registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione ed imputate all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. Tale principio nasce dalla volontà di preservare gli equilibri monetari degli Enti. In sostanza, si limita la possibilità di assumere impegni che si traducono in esborsi finanziari in un esercizio senza che in quell'esercizio vi siano accertamenti, temporalmente omologhi, in grado di generare entrate. L'adozione di tale principio sembra incidere, apparentemente, solo sulle modalità di contabilizzazione. In realtà la sua applicazione richiede un radicale cambiamento culturale attuabile solo con poderosi interventi di formazione ed aggiornamento del personale e richiede profondi interventi di riorganizzazione delle procedure interne.





Sarà necessario modificare le routine organizzative e gestire informazioni aggiuntive su scadenza delle obbligazioni, cronoprogrammi e stati di avanzamento. La limitatezza delle risorse finanziarie ha indotto le amministrazioni a scegliere, forse con un comportamento miope, di non aderire alla fase di sperimentazione rinviando al futuro l'impiego delle necessarie risorse.

Un altro fattore critico, fortemente ostativo, risiede nella necessità di effettuare una revisione straordinaria dei residui attivi e passivi. Tale adempimento preliminare, soprattutto nelle amministrazioni che in passato hanno salvaguardato, solo documentalmente, gli equilibri di bilancio attraverso poco prudenti gestioni dei residui attivi e passivi, potrebbe comportare l'emergere di un saldo negativo da assorbire, o nel bilancio del primo anno di sperimentazione o in quello pluriennale. Come si è visto, le principali cause della mancata adesione alla fase di sperimentazione del nuovo sistema contabile, sono tutte riconducibili, in fondo, ad una carenza di risorse. D'altra parte le premialità previste dal legislatore non avevano ad oggetto risorse finanziarie. Ne è conseguito che le amministrazioni finanziariamente solide hanno potuto usufruire dei vantaggi collegati alla sperimentazione, mentre le amministrazioni in maggiore difficoltà finanziaria e quelle con i bilanci che nascondono maggiori insidie per la finanza pubblica, non hanno potuto aderire. Sarebbe stato molto più opportuno 'mettere' sul piatto della sperimentazione un po' di risorse magari collegandole proporzionalmente al disavanzo emerso in sede di iniziale revisione straordinaria dei residui.



Il classamento catastale degli impianti fotovoltaici ai fini dell'applicazione dell'Imu



di ANTONINO MINEO

Non poche sono state le problematiche incontrate nell'inquadrare fiscalmente gli impianti fotovoltaici, soprattutto per definire l'esattanatura - mobiliare o immobiliare - presupposto necessario all'assoggettamento o meno all'ICI prima e ad IMU in seguito. L'impianto fotovoltaico è definito come un apparato costituito da pannelli fotovoltaici, da un inverter che trasforma l'energia prodotta dai pannelli da corrente continua a corrente alternata, da un contatore che contabilizza l'energia prodotta prima di essere consumata o di essere immessa nella rete.

Ai fini della presente trattazione precisiamo che i pannelli solari vengono fissati ad apposite strutture di sostegno stabilmente ancorate alle superfici cui si poggiano (suolo, lastrici solari, tettoie, ecc.). La questione che qui ci occupa circa la natura mobiliare o immobiliare degli impianti fotovoltaici (principio cardine nell'assoggettamento IMU) è stata nel tempo ampiamente dibattuta dalla stessa Amministrazione Finanziaria (sia dall'Agenzia delle Entrate che dall'Agenzia del Territorio).

In particolare, l'Agenzia delle Entrate con le circolari n.46/E del 2007 e 38/E del 2008 ha stabilito che "l'impianto fotovoltaico situato su un terreno non costituisce impianto infisso al suolo, in quanto i pannelli possono essere rimossi e posizionati in altro luogo, mantenendo inalterata la loro originaria funzionalità". In tal modo l'Agenzia delle entrate sembrava annoverare l'impianto fotovoltaico quale bene mobile.

Di contro, l'Agenzia del Territorio, con la risoluzione n. 3/T del 2008,



si è orientata a qualificarne la natura di bene immobile, in linea con la Sentenza di Cassazione n. 16824 del 21/7/2006.

Sin qui si rileva la differente interpretazione tra l'agenzia delle Entrate e l'Agenzia del Territorio.

In seguito, con la circolare n. 12/E, l'Agenzia delle Entrate esprimendosi in merito al trattamento fiscale del contratto di locazione finanziaria si orientava sulla natura di immobile del pannello fotovoltaico se riposto nella struttura di sostegno e incastrato con altri pannelli, collegati in serie e allacciati alla rete elettrica tramite inverter in quanto considerato parte di un complesso unitario ed in quanto tale assume natura di bene immobile.



In altre parole, l'Agenzia delle Entrate avvicinandosi alla posizione espressa dall'Agenzia del Territorio ha motivato il “cambio di rotta” alla funzione sottesa al contesto [complesso unitario] in cui si trova il bene [pannello fotovoltaico] in un determinato momento e agli interessi che esso fa emergere: funzione ed interessi che diventano criteri base sui quali definire la natura di bene mobile o bene immobile. Anche, l'Agenzia del Territorio, con nota n. 31892 del 22/9/2012, chiariva e ribadiva la propria linea ossia la possibilità di procedere all'accatastamento degli impianti fotovoltaici ed al conseguente assoggettamento all'IMU, ponendo fine ai dubbi interpretativi sorti nel precedente contratto tra natura mobiliare ed immobiliare degli impianti, fornendo altresì importanti precisazioni in merito alle fattispecie per le quali sussiste l'obbligo di accatastamento ed alla corretta prassi da adottare per l'intestazione degli immobili ospitanti gli impianti fotovoltaici anche nei casi in cui tali installazioni siano effettuati in immobili già accatastati o su terreni di terzi. In linea con quanto affermato nella risoluzione n. 3/T del 2008, l'Agenzia del territorio ha confermato che gli immobili ospitanti le centrali elettriche a pannelli fotovoltaici devono essere accatastati nella categoria catastale “D/1 - opifici” e che la relativa catastale, qualora valutata in base al costo di costruzione, riferito all'epoca censuaria 1988-1989, a cui applicare il saggio di fruttuosità del 2%, deve comprendere i pannelli fotovoltaici, caratterizzanti l'opificio e rimarcando che “ai fini dell'obbligo di accatastamento non è fondamentale esclusivamente la facile amovibilità delle sue varie componenti impiantistiche, quanto, piuttosto, la capacità delle stesse in rapporto con le altre porzioni immobiliari, di produrre un reddito ordinario, temporalmente rilevante, caratterizzante l'unità immobiliare a cui appartengono”.

Per quanto concerne, invece, le installazioni fotovoltaiche integrate architettonicamente e a quelle realizzate su aree di pertinenza, comuni o esclusive, di fabbricati o unità immobiliari censiti al catasto urbano, l'Agenzia del territorio ha precisato che non sussiste obbligo di accatastamento come unità immobiliari autonome in quanto

assimilabili agli impianti di pertinenza degli immobili; così come non hanno autonoma rilevanza catastale e costituiscono semplici pertinenze delle unità immobiliari, le porzioni di immobili che ospitano impianti di produzione di e.e. di modesta entità in termini dimensionali e di potenza, quali, ad esempio, quelli destinati prevalentemente ai consumi domestici delle abitazioni.

Queste unità immobiliari non hanno autonomia reddituale in quanto pertinenza del fabbricato su cui sono collocati potendo solo incidere sulla determinazione della rendita dell'unità principale. Il problema dell'accatastamento si pone per gli impianti di grandi dimensioni per i quali l'energia prodotta è destinata alla vendita e quindi soggetti ad accatastamento della categoria D1-Opifici. In questi casi, tuttavia, se pochi dubbi si possono avere nei casi di impianti tradizionali installati al suolo, diverse perplessità sorgono in tutti gli altri casi in cui i pannelli sono installati su manufatti quali serre, edifici industriali, lastrici solari, coperture, parcheggi e più in generale su immobili aventi già una propria destinazione funzionale e già catastati con loro destinazione specifica.

In questi casi occorrerà individuare separatamente la proprietà del fabbricato rispetto a quella dell'installazione fotovoltaica realizzata sulla copertura secondo l'Agenzia del territorio “si procede preliminarmente al frazionamento del fabbricato individuando con i rispettivi subalterni le porzioni immobiliari componenti l'unità secondo le previsioni richiamate al paragrafo 3.3 della circolare n. 4 del 29/10/2009. In particolare deve essere preliminarmente individuata la porzione di lastrico solare oggetto di trasferimento di diritti reali. Successivamente, ultimata la realizzazione dell'impianto fotovoltaico, si deve procedere alla presentazione della dichiarazione di variazione in categoria D/1, ovvero in D/10 qualora in possesso dei requisiti per il riconoscimento del carattere di ruralità...” Cosicché, se gli impianti sono collocati sui lastrici solari questi verranno accatastati come tali (categoria F/5 con rendita pari a zero); e una volta realizzato l'impianto, si procederà ad un altro accatastamento in categoria D/1-Opifici. Se invece l'impianto è



collocato sul suolo si procederà al frazionamento della o delle particelle e, individuando l'area interessata, si procederà all'accatastamento dell'impianto in categoria D/1, Opifici.

Gli effetti ai fini IMU saranno:

- a) L'acquisizione del diritto di superficie sul lastrico solare, funzionale all'installazione dell'impianto fotovoltaico, presuppone l'autonoma individuazione ai fini catastali dello stesso con conseguente attribuzione di rendita propria;
- b) La distinta individuazione dell'immobile ai fini catastali determinerà l'applicazione dell'IMU sulla base della rendita attribuita;
- c) Ad impianto fotovoltaico ultimato, sarà possibile procedere alla variazione della categoria catastale (es da F5 a D1) con conseguente diversa determinazione dell'IMU.

Si precisa che l'obbligo di presentare la dichiarazione di variazione catastale (DocFa) per procedere alla variazione della rendita è imposto quando il valore capitale dell'unità immobiliare subisce un incremento pari o superiore al 15%.

L'Agenzia del territorio precisa che non esiste nessun obbligo di dichiarazione al catasto nel caso di installazione di un impianto fotovoltaico di potenza non superiore a 3 Kwh o, comunque, non superiore a tre volte il numero delle unità immobiliari, nel caso in cui l'impianto serva le parti comuni, indipendentemente alla circostanza che sia installato al suolo ovvero sia architettonicamente o parzialmente integrato agli immobili già censiti al catasto fabbricati. Per gli impianti fotovoltaici installati al suolo, invece, l'obbligo di dichiarazione non sussiste se il volume dell'area destinata all'intervento (comprensiva degli spazi liberi che dividono i pannelli fotovoltaici) per l'altezza relativa all'asse orizzontale mediano dei pannelli stessi è inferiore a 150 m³.

Per quanto riguarda il soggetto obbligato a tali adempimenti, l'Agenzia del territorio, lo individua nel soggetto titolare dei diritti reali sull'immobile. Tali adempimenti sono delegabili ad altri mediante specifica delega redatta secondo le forme di legge; in tale circostanza,

la dichiarazione è sottoscritta per l proprietà, dal soggetto delegato. L'imposta sugli immobili si applica sulla base della rendita catastale dell'immobile di cui il lastrico solare fa parte. L'interpretazione è contenuta nella risoluzione n. 8/DF del 22 luglio 2013 del Dipartimento delle finanze, del Ministero dell'economia e delle finanze¹. Per la risoluzione², al lastrico solare non è associabile alcuna rendita catastale, che è l'elemento fondamentale per la determinazione della base imponibile dell'IMU, pertanto manca il presupposto applicativo dell'imposizione. Inoltre, nella fase di costruzione dell'impianto fotovoltaico, gli stessi non acquisiscono la natura di area fabbricabile, in quanto è tale solo l'area sulla quale non vi è alcuna unità immobiliare. Per il Dipartimento della finanze le considerazioni si applicano a tutte le categorie fittizie³, con la conseguenza che per un fabbricato in corso di costruzione o collabente (catastalmente individuato nella suddetta categoria fittizia) la base imponibile non è data dal valore dell'area edificabile⁴.

1. La risoluzione è commentata brevemente da L. Lovecchio, L'Imu fa seguito all'accatastamento, *IlSole24Ore* del 5 agosto 2013.
2. La risoluzione è stata oggetto di trattazione ampia, alla quale si rimanda, da parte di E. Piscino, L'applicazione dell'Imu agli impianti fotovoltaici, *Tributi News* n. 16/2013, Publika editore.
3. Categorie fittizie: (F1 = area urbana, F2 = unità collabenti, F3 = unità in corso di costruzione, F4 = unità in corso di definizione ed F5 = lastrico solare.
4. In contrasto la Suprema Corte, che con la sentenza n. 5166 del 1 marzo 2013, ha affermato l'assimilazione di queste unità alle aree fabbricabili e la loro assoggettabilità all'imposizione.



La politica tariffaria e la sua modifica in relazione al bilancio di previsione



di EUGENIO PISCINO

PREMESSA

Il bilancio di previsione degli enti locali, per l'anno 2013, deve essere approvato entro il prossimo 30 novembre, quando ormai mancherà un solo mese alla chiusura dell'esercizio finanziario. Proroghe su proroghe che hanno consentito nei fatti una gestione provvisoria del bilancio assestato 2012, che presenta, normalmente, valori più alti rispetto a quelli che dovranno essere approvati.

La gestione in dodicesimi del bilancio precedente è in grado, in questa situazione, di creare seri problemi di equilibrio finanziario, in particolar modo per la parte corrente del bilancio. C'è, inoltre, chi si è spinto, come chi scrive, a interrogarsi sull'effettiva utilità di un bilancio di previsione approvato a novembre e se non fosse stato più opportuno passare il turno per quest'anno e giungere unicamente alla predisposizione del rendiconto di gestione.

In effetti, alla scadenza del 30 novembre gli enti che non hanno deliberato lo strumento programmatico saranno soggetti alla diffida prefettizia, con l'attribuzione dell'ulteriore termine di 20 giorni per l'approvazione del bilancio prima dell'inizio della procedura di scioglimento del consiglio comunale¹.

A tale completa incertezza si aggiunge l'andamento ondivago del legislatore sul sistema tariffario, per creare ulteriore disorientamento negli organi di direzione politica e negli operatori degli enti, in particolare sulla tempistica da rispettare per l'approvazione delle deliberazioni e dei regolamenti relativi alle tariffe e aliquote.

A differenza degli anni precedenti, si sta affermando l'orientamento che



l'espressione utilizzata dal legislatore gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione è da intendersi come la possibilità per i comuni di approvare le aliquote e le tariffe in un momento successivo all'approvazione del proprio bilancio, ma comunque entro il 30 novembre².



LA NORMATIVA VIGENTE

Ai sensi dell'articolo 151 del TUEL, il bilancio di previsione per l'anno successivo è deliberato dagli enti locali entro il 31 dicembre. L'intera architettura normativa del testo unico è strutturata su tale data e la programmazione deve essere, teoricamente, pronta prima dell'inizio dell'esercizio finanziario³. E' prassi consolidata, che dall'entrata in vigore del TUEL, intervengano uno o più provvedimenti che determinano lo spostamento della data di approvazione del bilancio⁴. Si è passati dal termine del 31 marzo per i primi anni, al 30 giugno della metà degli anni 2000, fino ad arrivare allo spostamento al 31 ottobre, per il bilancio di previsione 2012. Come detto, quest'anno lo spostamento è stato ancora più lungo, arrivando al 30 novembre dell'anno di riferimento. A seguito dell'incertezza determinata con l'eliminazione dell'IMU, per una parte dei contribuenti, il d.l. n. 102 del 2013, all'articolo 8 dispone una nuova proroga al 30 novembre del termine per l'approvazione del bilancio di previsione per l'anno in corso. Si è registrata una prima proroga al 30 giugno con il comma 381 della legge n. 228/2012 e l'ulteriore proroga al 30 settembre, con l'articolo 10 comma 4-quater lett. b) del d.l. n. 35/2013. Al momento della fissazione della seconda proroga, il legislatore ha stabilito che se il bilancio è approvato dopo il 1° settembre, l'adempimento della salvaguardia degli equilibri di bilancio, di cui all'articolo 193 del TUEL, da adottarsi entro il 30 settembre, diviene facoltativo.

La proroga ulteriore deriva dalla necessità di consentire agli enti una maggiore certezza sull'entità delle proprie entrate, in considerazione delle numerose modifiche legislative intervenute sulla materia, nel corso dell'anno.

In tema di imposte e tributi, l'articolo 172, trattando degli altri allegati al bilancio di previsione, prevede alla lett. e) che sono allegate le deliberazioni con le quali sono determinati, per l'esercizio successivo (sempre nel caso di approvazione del bilancio entro il 31 dicembre dell'anno precedente), le tariffe, le aliquote e le eventuali maggiori detrazioni. Il comma 169 dell'articolo unico della legge finanziaria per il 2007 ha disposto che gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la

deliberazione del bilancio di previsione. Tali deliberazioni, anche se approvate successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine innanzi indicato, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento. In caso di mancata approvazione entro il suddetto termine, le tariffe e le aliquote si intendono prorogate di anno in anno.

Una norma particolare è stata prevista per le aliquote dell'IMU, laddove si stabilisce al comma 13-bis del dell'articolo 13 del d.l. n. 201/2011⁵, che a partire dall'anno d'imposta 2013, le deliberazioni di approvazione delle aliquote, delle detrazioni e i regolamenti sulla nuova imposta, debbono essere inviati, esclusivamente, per via telematica, con inserimento del testo nell'apposita sezione del Portale del federalismo fiscale, per la pubblicazione nel sito informatico⁶. L'efficacia delle deliberazioni e dei regolamenti dell'IMU decorre dalla data di pubblicazione degli stessi nel suddetto sito web. Tale pubblicazione ha effetto, inoltre, sull'entità dei versamenti della prima e seconda rata, stabilendo che la prima rata è calcolata sulla base delle aliquote e detrazioni deliberate per l'anno precedente. Il versamento del saldo, da eseguirsi a dicembre, tiene conto degli atti pubblicati sul sito fino alla data del 28 ottobre di ogni anno di imposta. A tal fine il comune deve effettuare l'invio degli atti entro il 21 ottobre dello stesso anno; in mancanza si applicano gli atti adottati per l'anno precedente. Per il solo anno 2013, tale normativa è stata modificata dal comma 2 dell'articolo 8 del d.l. n. 102/2013 che ha stabilito che l'efficacia delle deliberazioni di approvazione delle aliquote e i regolamenti dell'IMU, decorre dalla data di pubblicazione nel sito istituzionale di ogni comune⁷, anziché sul Portale del federalismo fiscale, fermo restando gli obblighi già previsti dal citato comma 13-bis.

L'eccezione è prevista, inoltre, per l'addizionale comunale all'Irpef, laddove è stabilito che i comuni debbono pubblicare entro il 20 dicembre dell'anno precedente, le aliquote da applicare per il nuovo esercizio finanziario. Cioè è necessario affinché si possano applicare le nuove aliquote già in sede di versamento in acconto. La delibera di variazione dell'addizionale decorre dal 1° gennaio dell'anno di pubblicazione sul sito del MEF. In questo contesto già di per sé molto articolato, si inserisce una nuova eccezione, infatti la legge di stabilità per il 2013, al comma 444 dell'articolo



unico, riconosce la possibilità ai comuni, al fine di garantire gli equilibri di bilancio, di modificare le tariffe e le aliquote, anche successivamente all'approvazione del bilancio, e comune entro il 30 settembre, cioè entro la data fissata per la salvaguardia degli equilibri, di cui all'articolo 193 del TUEL.

Sul punto sarebbe auspicabile un intervento del legislatore al fine di rendere omogenei tutti questi termini, così differenti tra loro, che non fanno che determinare difficoltà gestionali da parte dell'ente locale.

IL MOMENTO DEL'ADOZIONE DELLE TARIFFE

Il differimento del termine per l'approvazione del bilancio di previsione degli enti locali determina anche la possibilità di deliberare, entro tale termine, le aliquote e i regolamenti comunali, con efficacia per l'intero anno d'imposta 2013.

Come indicato in premessa, a dispetto degli esercizi precedenti, sta acquisendo maggiore consistenza l'orientamento che prevede che l'espressione della norma: gli enti locali deliberano le tariffe e le aliquote relative ai tributi di loro competenza entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione si interpreta nel senso che gli enti locali possono deliberare, in tema di aliquote e tariffe, in un momento successivo all'approvazione del proprio bilancio, ma comunque entro il termine dalla norma fissato per la deliberazione stessa. L'interpretazione letterale della norma fa propendere per tale possibilità, in modo che il termine ultimo per l'approvazione delle aliquote e tariffe è quello fissato dalle norme statali (quest'anno, come detto, il 30 novembre) e non quello di approvazione del proprio bilancio. L'interpretazione contraria determinerebbe l'effetto che i comuni che hanno già deliberato il bilancio di previsione 2013, nel rispetto dell'originaria scadenza (del 31 dicembre dell'anno precedente) o della prima proroga (30 giugno 2013) non potrebbero più apportare alcuna modifica alle proprie aliquote, con il rischio concreto di compromettere gli equilibri di bilancio. Sul punto vi sono orientamenti diffusi, da un lato della Corte dei conti e dall'altro del Dipartimento delle finanze. La Corte è intervenuta su richiesta della Sezione regionale di controllo per la Liguria, in quanto

esistevano sull'argomento orientamenti non univoci espressi in sede consultiva da alcune Sezioni regionali⁸ secondo le quali è possibile derogare alla norma che non prevede la possibilità di apportare variazioni alle tariffe della TARSU dopo l'approvazione del bilancio di previsione. La Corte dei conti, Sezione riunite in sede di controllo⁹, ha rilevato che la normativa della TARSU¹⁰ riconosce all'ente la potestà nella determinazione della tariffa, ma tale potere è circoscritto in un margine di tempo ben definito, che è la data di approvazione del bilancio di previsione. Per la Corte la disciplina risponde al criterio della ragionevolezza, dato dal bilanciamento delle situazioni giuridiche soggettive dei cittadini, che non possono essere soggetti a prestazione imposte oltre i limiti fissati dalle norme e dell'esigenza della copertura delle spese previste in bilancio, che per il servizio integrato dei rifiuti debbono trovare copertura con il gettito della TARSU. La normativa rappresenta, per i giudici contabili, un limite alla discrezionalità dell'ente locale, salvo la possibilità di deroga espressa da parte del legislatore, per situazioni eccezionali. Ciò è avvenuto nel recente passato quando si è permesso ai comuni della regione Campania¹¹ di deliberare variazioni della tassa rifiuti per l'anno 2008, anche dopo il 31 maggio 2008 (data fissata per l'approvazione del bilancio di previsione di quell'anno)¹². La Corte dei conti supporta il suo pensiero con il riferimento all'orientamento consolidato della Corte Costituzionale in tema di competenza esclusiva dello Stato sul sistema tributario, sulla base del quale non è consentito alle regioni e agli enti locali, di derogare alla disciplina statale sui tributi. Non è, pertanto, possibile modificare le tariffe e le aliquote dopo l'approvazione del bilancio di previsione.

Il Dipartimento delle finanze intervenendo sul potere di deliberare aumenti dell'addizionale comunale all'Irpef¹³, pur riconoscendo formalmente che le deliberazioni concernenti le entrate degli enti devono necessariamente procedere l'approvazione del bilancio, ritiene che i comuni che hanno già deliberato il bilancio e che adotteranno o riadotteranno legittimamente le delibere dell'ADDIRPEF, devono provvedere con urgenza alla conseguente variazione di bilancio con la maggiore entrata derivante dall'istituzione o dall'aumento dell'addizionale. Si riconosce, pertanto, la possibilità per gli



enti locali di modificare le tariffe e le aliquote successivamente al momento dell'approvazione del bilancio.

Di analogo orientamento è l'Anci Emilia Romagna, che proprio con riferimento al decreto legge n. 102 del 31 agosto 2013 ritiene che la lettera della norma è evidente e che il termine ultimo per l'approvazione delle deliberazioni in tema di aliquote e tariffe è quello previsto dalle norme statali (rectius 30 novembre) e non quello di approvazione del proprio bilancio¹⁴.

La tesi è supportata dal legislatore della legge di stabilità che ha riconosciuto, come visto sopra, la facoltà agli enti di modificare le tariffe e le aliquote anche successivamente all'approvazione del bilancio (al momento della redazione della norma fissata al 30 giugno).

A tal punto, sarebbe auspicabile un intervento del MEF, in quanto il prevalere dell'interpretazione più restrittiva potrebbe determinare rischi per gli equilibri finanziari per quei comuni che hanno già approvato il bilancio di previsione 2013, deliberando un incremento dell'IMU sull'abitazione principale, in particolar modo nel caso in cui lo Stato non dovesse riconoscere il rimborso integrale del mancato gettito.

LE CONCLUSIONI

Nonostante sia utile l'intervento ministeriale, si ritiene che l'interpretazione letterale della norma è accoglibile, seppur con qualche distinguo. Le motivazioni a supporto sono da trovare, in primis, nella lettera della norma che parla di possibilità di deliberare le tariffe e le aliquote entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione. Alcun cenno è fatto al momento dell'approvazione del proprio bilancio. Dall'altra parte, la disposizione del TUEL che elenca tra gli allegati obbligatori al bilancio le deliberazioni delle aliquote e tariffe è diretta alla necessità di garantire la certezza nelle previsioni di entrata e nel rendere difficile una loro sopravvalutazione.

Nell'ipotesi di imposte e tasse già in vigore per gli anni precedenti, l'obbligo, si ritiene, possa essere adempiuto con l'allegazione delle decisioni degli anni passati.

Circa la TARES e le sue tariffe, si ritiene possibile deliberarle in un momento

successivo all'approvazione del proprio bilancio, ma comunque entro il termine fissato dal legislatore per l'adozione del bilancio¹⁵. La tesi è supportata dalla disposizione che prevede che l'entrata derivante dalla tassa copra interamente i costi del servizio rifiuti. Pertanto, dato 1000 il costo, il bilancio di previsione deve riportare un analogo importo in entrata, venendo meno la necessità di una deliberazione tariffaria precedente all'approvazione dello strumento programmatico.



1. A partire dall'esercizio finanziario 2002 un decreto legge, riproposto con cadenza sistemica, e infine convertito con legge 26 marzo 2010, n. 42, ha affidato al Prefetto la nomina del commissario ad acta, previa diffida notificata ai consiglieri, con la quale si assegna un termine (non superiore a 20 giorni) decorso infruttuosamente il quale il commissario va a sostituirsi all'organo inadempiente e contestualmente si avvia la procedura per lo scioglimento del consiglio.
2. Sull'argomento si veda anche G. Debenedetto, La Tares in vista del bilancio: piano tariffario e tariffe, Tributi News n. 15/2013, Publika editore.
3. Articolo 151 - Principi in materia di contabilità - 1. Gli enti locali deliberano entro il 31 dicembre il bilancio di previsione per l'anno successivo, osservando i principi di unità, annualità, universalità ed integrità, veridicità, pareggio finanziario e pubblicità. Il termine può essere differito con decreto del Ministro dell'interno, d'intesa con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze. - 2. Il bilancio è corredato di una relazione previsionale e programmatica, di un bilancio pluriennale di durata pari a quello della Regione di appartenenza e degli allegati previsti dall'articolo 172 o da altre norme di legge.
4. Tutti i provvedimenti di spostamento del termine di approvazione dei bilanci, dall'anno 2001 ad oggi sono consultabili sul sito piscino.it - Governo Locale.
5. Il comma 13-bis, inserito dall'articolo 4, comma 5, lett. l), del d.l. n. 16 del 2012, è stato successivamente sostituito dall'articolo 10, comma 4, lett. b), del d.l. n. 35 del 2013.
6. Adempimento previsto dall'articolo 1, comma 3, del d.lgs. n. 360 del 1998.
7. L'argomento è stato ampiamente trattato da E. Piscino, Le modifiche all'imposizione immobiliare, Management locale n. 2/2013, Asfel.
8. Si veda, in particolare, il parere espresso dalla Sezione regionale per la Lombardia con la deliberazione n. 803 del 2 luglio 2010.
9. Le Sezioni Riunite sono intervenute in quanto la problematica assurge a questione di massima, data la portata applicativa generalizzata delle disposizioni legislative ricordate e considerata la rilevanza della questione anche per i riflessi sugli equilibri economico-finanziari dei bilanci degli enti locali. Ci si riferisce alla deliberazione n. 2/CONTR/2011, Sezioni Riunite, del 13 gennaio 2011.
10. La potestà è riconosciuta dall'articolo 69 del d.lgs. n. 507 del 15 novembre 1993, come integrato dall'articolo 53, comma 16, della legge n. 388 del 23 dicembre 2000, n. 388.
11. L'ipotesi è prevista dall'articolo 3, comma 8-quater, del decreto-legge 3 giugno 2008, n. 97, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 agosto 2008, n. 129.
12. In tal senso, si veda anche la deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 158 del 14 ottobre 2010.
13. Si veda la Risoluzione n. 1/DF del 2 maggio 2011 del Dipartimento delle finanze, ad oggetto: Addizionale comunale all'IRPEF di cui all'art. 1, del d.lgs. 28 settembre 1998, n. 360. Art. 5 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, in materia di cessazione graduale del potere di deliberare aumenti del tributo.
14. L'intervento dell'Anci Emilia Romagna è commentato da M. Barbero, Chi ha approvato i bilanci può rivedere le aliquote, ItaliaOggi del 27 settembre 2013.
15. L'analisi della rateizzazione e dell'approvazione delle tariffe tares è oggetto di studio da parte di E. Piscino, Le modalità di riscossione della tares nel 2013, Tributi News n. 19/2013, Publika editore.

IRAP: la convenienza della determinazione dell'imposta col metodo commerciale



di FABIO BOVOLON

IL QUADRO NORMATIVO

Come noto, anche le pubbliche amministrazioni sono soggetti passivi IRAP ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. e-bis) del D.Lgs. 446/97. Mentre per le società commerciali la base imponibile è rappresentata dal valore della produzione netta, per le Amministrazioni pubbliche (art. 10-bis) la base imponibile è costituita dall'ammontare delle retribuzioni erogate al personale dipendente, dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente e dei compensi erogati per co.co.co, nonché per attività di lavoro autonomo non esercitate abitualmente.

Il comma 2 dell'art. 10-bis consente tuttavia agli enti pubblici che svolgono anche attività commerciali di optare per la determinazione della base imponibile Irap secondo i criteri previsti per le società commerciali (c.d. "opzione Irap commerciale"). L'opzione può riguardare anche soltanto una delle attività commerciali esercitate e vincola alla sua concreta applicazione per almeno un triennio.

Pertanto, se un comune, oltre a svolgere attività istituzionale, esercita anche attività commerciali e opta, per queste ultime, per la determinazione della base imponibile Irap secondo le regole della società commerciali si avranno due basi imponibili con la conseguente applicazione delle diverse aliquote corrispondenti.

Una pubblica Amministrazione si trova pertanto a poter decidere se pagare l'IRAP secondo uno dei seguenti metodi:

- "istituzionale": applicando l'aliquota dell'8,5% all'ammontare del costo del personale
- "commerciale": applicando l'aliquota del 3,9% (o diversa aliquota



in base a quanto disposto dalle rispettive regioni¹⁾ sul valore della produzione delle (sole) attività commerciali e quella dell'8,5% sul costo del personale al netto di quello che svolge attività nei servizi commerciali dell'ente (questo personale è pertanto escluso dalla base imponibile su cui calcolare l'8,5%).

La convenienza dell'opzione Irap è pertanto quella di non pagare l'imposta sul costo del personale impiegato nelle attività commerciali dell'ente, oppure di riuscire a pagarne meno rispetto a quella che risulterebbe dall'applicazione dell'aliquota Irap istituzionale (8,5%).

Le attività commerciali che possono essere oggetto di opzione ai fini Irap sono quelle rilevanti ai fini dell'Iva. Si è già detto che qualora l'ente svolga varie attività commerciali, l'opzione può essere esercitata anche per una sola di esse, e comunque non necessariamente su tutte. Per altro verso, va fin d'ora osservato che i servizi appaltati a terzi non possono dare - di per sé - alcun particolare risparmio d'imposta: non



essendovi utilizzo di personale dipendente o parasubordinato, l'Irap calcolata col metodo istituzionale sarebbe pari a zero essendo nullo il costo del personale.

Tuttavia, il valore della produzione netta “negativo” dei servizi commerciali appaltati può servire per abbattere quello di attività commerciali con personale dipendente, qualora la loro somma algebrica porti ad una tassazione inferiore con il sistema commerciale rispetto a quello istituzionale/retributivo.

Facciamo un esempio:

	attività commerciale X	Attività commerciale Y (appaltata)
Costo del personale	200.000 euro	0
Valore produzione netta	500.000 euro	-150.000 euro
IRAP metodo istituzionale		17.000
IRAP commerciale escludendo l'attività appaltata (Y)		19.500
IRAP metodo commerciale includendo l'attività appaltata (Y)		13.650

Nell'esempio, per l'attività esternalizzata Y presa da sola, è indifferente optare per il metodo commerciale o quello istituzionale, risultando l'imposta dovuta sempre uguale a zero. Questa considerazione ci indurrebbe dunque a non optare per il metodo commerciale e quindi a non calcolare il valore della produzione netta dell'attività Y che risulterebbe negativo. Senza includere tale valore (negativo) emerge una convenienza per determinare l'IRAP col metodo istituzionale anche per l'attività X (17.000 = 8,5% di 200.000) rispetto al metodo commerciale (19.500 = 3,9% di 500.000).

Tuttavia, se includiamo l'attività Y nell'opzione commerciale, è evidente che l'opzione per il metodo commerciale risulta più conveniente in quanto il valore della produzione netta negativo dell'attività Y ci torna utile per abbattere la base imponibile complessiva, su cui applicare l'aliquota “commerciale” del 3,9%. In tal caso l'Irap dovuta è pari a 13.650 euro: 3,9% di (500.000 - 150.000).

Dunque nell'esempio è più conveniente calcolare l'Irap commerciale per entrambe le attività, che applicare l'Irap istituzionale all'attività Y (pari a 0) e commerciale all'attività X (19.500).

LA BASE IMPONIBILE COL METODO COMMERCIALE

L'opzione per la determinazione dell'Irap col metodo commerciale può determinare dei risparmi considerevoli per l'ente, posto che spesso tali attività rilevanti IVA sono gestite in “perdita” o con valore della produzione esiguo o comunque tale da rendere più conveniente calcolare il 3,9% sulla base imponibile commerciale piuttosto che l'8,5% sul costo del personale. L'opzione “commerciale” consiste nel calcolare la base imponibile come differenza tra il valore e i costi della produzione così come risultano dal conto economico dell'esercizio [A) - B) dell'articolo 2425 del codice civile], al netto delle spese per il personale.

I costi e i ricavi devono essere determinati sulla base del principio di competenza economica, indipendentemente dalla data dell'incasso o del pagamento.

Un tale calcolo potrà essere tanto più preciso quanto più accurata è la tenuta della contabilità economico-patrimoniale all'interno dell'ente. L'ideale sarebbe poter strutturare dei centri di costo relativi alle attività commerciali, in modo tale che possano essere generati - mediante contabilità integrata con quella finanziaria - dei conti economici ai sensi dell'art. 2425 c.c. In assenza di un sistema informativo così strutturato, l'approccio metodologico per il reperimento dei dati deve partire dalle attività rilevanti IVA, rilevando (in assenza di una contabilità economico civilisticamente attendibile) i componenti positivi e negativi dai registri IVA rettificandoli in base alla competenza economica (p.es. fatture passive contabilizzate perché pagate nel 2012 ma relative al 2011 vanno tolte, fatture passive contabilizzate perché pagate nel 2013 ma riguardanti il 2012 vanno aggiunte). Possiamo dire che la contabilità IVA è dunque un “contenitore” praticamente completo per le informazioni che ci servono. Tale assunto è coerente con quanto disposto dall'art. 20 del D.Lgs. 446/97 che prevede ai fini IRAP la valenza della contabilità IVA (“Ai fini dell'imposta di cui al presente titolo i soggetti passivi devono osservare gli obblighi



documentali e contabili ai quali sono tenuti ai fini delle imposte sul reddito e sul valore aggiunto”).

Dunque gli elementi essenziali da prendere in considerazione sono i seguenti:

- (+) Ricavi delle vendite e delle prestazioni
- (+) Variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti
- (+) Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni
- (+) Altri ricavi e proventi

VALORE DELLA PRODUZIONE (A)

- (-) Costi per materie prime, sussidiarie, di consumo e merci
- (-) Costi per servizi
- (-) Costi per godimento di beni di terzi
- (-) Ammortamenti e svalutazioni
- (-) Variazione delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci
- (-) Accantonamento per rischi
- (-) Altri accantonamenti
- (-) Oneri diversi di gestione

TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE (B)

VALORE DELLA PROD. NETTA (A - B) = BASE IMPONIBILE COMMERCIALE

Il raffronto tra le due basi imponibili (commerciale / istituzionale) è desumibile dalla seguente tabella:

IRAP COMMERCIALE	IRAP ISTITUZIONALE
+ Ricavi di cui alla lett. A) art. 2425 C.C.	+ Redditi di lavoro dipendente
- Costi di cui alla lett. B) art. 2425 C.C. esclusi dipendenti non disabili e contratti formazione lavoro, assimilati, occasionali)	(esclusi disabili e contratti formazione lavoro)
+ Redditi assimilati	+ Occasionali
Base imponibile commerciale = Valore della produzione	= Base imponibile istituzionale
x aliquota 3,9%	x aliquota 8,5%
= IRAP COMMERCIALE	= IRAP ISTITUZIONALE

Il calcolo della convenienza per l'opzione “commerciale” Per determinare la convenienza o meno all'opzione dell'Irap col metodo commerciale può risultare utile lo schema qui riportato. In linea generale si può affermare che ove il valore della produzione netta è negativo, è sempre conveniente optare per il metodo commerciale. Perché se siamo in presenza di attività con personale dipendente, il metodo istituzionale farebbe sorgere in capo all'ente un Irap dovuta positiva. Ma anche in assenza di personale (es. servizio appaltato), il valore negativo abbatterebbe la base imponibile di altre attività commerciali. Per il calcolo di convenienza dell'opzione “commerciale” due sono gli elementi da considerare: il personale eventualmente assegnato a quella determinata attività commerciale e il valore della produzione netta dell'attività stessa.

Ovviamente, per quelle attività commerciali con valore della produzione netta positivo, ma nelle quali non è presente personale dipendente (il cui costo sarà pertanto nullo), non sarà conveniente optare per l'Irap commerciale perché in tal caso si determinerebbe evidentemente un'imposta dovuta per l'ente, a fronte di un'imposta non dovuta nel caso di calcolo col metodo istituzionale.

Attività commerciali (rilevanti IVA)	Personale dipendente attivo	Valore della produzione netta (base imp. commerc.)	Convenienza per l'opzione “commerciale”
X	Sì	Positivo	Dipende (va calcolata)
Y	Sì	Negativo	Sì
W	No	Positivo	No
Z	No	Negativo	Sì

La convenienza per le attività tipo “X” (con personale dipendente e valore della produzione netta positivo) va calcolata volta per volta. Prendiamo i seguenti esempi:

	Scuola materna	Gestione parcheggio
Ricavi	8.000	5.000
Costi (deducibili Irap)	6.500	2.100
Costo del personale	1.000	1.000
Irap istituzionale	8,5% di 1.000 = 85	8,5% di 1.000 = 85
Irap commerciale	3,9% di (8000-6500) = 59	3,9% di (5000-2100) = 113

Come risulta dagli esempi riportati in tabella, per l'attività “scuola materna” vi è la convenienza per l'opzione commerciale in quanto l'Irap dovuta, pari a 59 è inferiore a quella calcolata mediante il metodo istituzionale (85). Al contrario, per l'attività “gestione parcheggio” l'opzione non risulta conveniente.

Si può quindi determinare un “coefficiente” di convenienza all'opzione che è dato dal rapporto tra base imponibile commerciale e base imponibile istituzionale che renda equivalente l'Irap dovuta con un metodo rispetto all'altro. Tale coefficiente non sarà altro che il rapporto tra aliquota istituzionale e l'aliquota commerciale. Cioè $8,5/3,9 = 2,18$. Dunque se la base imponibile dell'attività commerciale è inferiore a 2,18 volte la base imponibile istituzionale per quella stessa attività, allora risulta conveniente optare per il metodo commerciale.

Nell'esempio, questa condizione si realizza per l'attività scuola materna, dove 1.500 (base imp. commerc.) è inferiore al costo delle retribuzioni (1.000) per il coefficiente 2,18: $1500 < (2,18 \times 1000)$.



Il reclutamento di personale per gli uffici di supporto agli organi di direzione politica



di BIAGIO GIORDANO

Si tenterà in questa sede di delineare, con l'ausilio dei criteri e dei parametri elaborati da alcune recenti sentenze della magistratura contabile, un corretto percorso applicativo del reclutamento di personale ai sensi dell'art. 90 del T.U.E.L., norma che si è prestata ad interpretazioni alquanto opinabili, quando non è stata l'oggetto di veri e propri abusi. La natura fiduciaria che caratterizza i rapporti instaurati ai sensi di questa disposizione, infatti, è stata in molti casi utilizzata a mo' di appiglio al quale si è fatto ricorso per avallare una modalità di assunzione di personale che è sì sottratta al principio del pubblico concorso, ma che incontra comunque un serie di limitazioni.

I primi due comma dell'art. 90 T.U.E.L., che sono quelli della cui applicazione di discute in questa sede, prevedono quanto segue:

“1. Il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi può prevedere la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori, per l'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo loro attribuite dalla legge, costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti dissestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato, i quali, se dipendenti da una pubblica amministrazione, sono collocati in aspettativa senza assegni.

2. Al personale assunto con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato si applica il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali.”

Dunque, in primo luogo, il reclutamento di personale ai sensi della norma



in questione è consentito esclusivamente nei limiti ivi esplicitamente richiamati, ossia per costituire la provvista di dipendenti necessaria agli “uffici posti alle dirette dipendenze del sindaco, del presidente della provincia, della Giunta o degli assessori”. Sotto questo profilo, è il Regolamento degli Uffici e dei Servizi che deve specificare le modalità di costituzione di tali strutture.

In difetto di una simile indicazione in sede regolamentare, si deve ritenere



preclusa alla radice la possibilità, da parte dell'Ente locale, di procedere ad assunzioni ai sensi dell'art. 90 T.U.E.L.: ciò sta a significare che è nello strumento con il quale l'Ente locale traccia i principi della propria architettura burocratica che non ne viene ravvisata la necessità. A tale riguardo, appare difficilmente configurabile l'ipotesi che il Regolamento degli Uffici e dei Servizi contenga, anche mediante rinvio al provvedimento con il quale l'Ente ha adottato la propria struttura organizzativa, sia l'indicazione di tali uffici, sia la dotazione organica degli stessi.

L'opportunità di costituire simili uffici appartiene infatti all'organo apicale dell'Ente (Sindaco o Presidente della Provincia), nella sua qualità di vertice dell'amministrazione dell'Ente locale.

Sotto questo profilo, la previsione della facoltà di costituire tali uffici, contenuta nel Regolamento degli Uffici e dei Servizi, appare come una sorta di attribuzione, da parte della Giunta Comunale o Provinciale - organo competente in ordine all'approvazione del Regolamento, e altresì organo competente in materia di determinazione della struttura organizzativa dell'Ente - di tale facoltà, che il Sindaco/Presidente dovrà pur sempre esercitare in vista del perseguimento di obiettivi qualificabili in termini di pubblico interesse.

Tale facoltà non è peraltro incondizionata. Essa è infatti la più parte delle volte sottoposta a condizioni di tipo procedurale, consistenti in primo luogo nell'adozione di apposito provvedimento sindacale o presidenziale. È con proprio atto che l'organo apicale dell'Ente deve procedere alla costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze proprie, della Giunta Comunale o Provinciale, ovvero degli Assessori. Tale provvedimento deve essere innanzitutto adeguatamente motivato in termini di ragioni di pubblico interesse: motivazioni che, come è ovvio, non possono semplicemente consistere - come è stato viceversa spesso riscontrato nella pratica - in un apodittico richiamo all'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo attribuite dalla legge.

Il provvedimento sindacale o presidenziale di costituzione di questi uffici dovrà anzitutto individuare la composizione degli stessi in relazione alle

funzioni ad essi attribuite. Si fa presente a questo riguardo che, per espressa disposizione legislativa, al personale assunto con contratto a tempo determinato deve essere applicato il contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli enti locali (il personale già dipendente dell'Ente ovviamente risulta già soggetto alle clausole dei CC.CC.NN.LL.): pertanto, la composizione di tali uffici deve essere specificata in termini di profili professionali richiesti per l'espletamento delle mansioni occorrenti, con conseguente inquadramento nelle relative categorie professionali. Il provvedimento di costituzione degli uffici politici dell'Ente dovrà inoltre contenere adeguate motivazioni in termini di pubblico interesse, con specifico riferimento alle concrete esigenze dell'ufficio di supporto dell'attività del vertice politico.

È infatti pur sempre un interesse pubblico meritevole di soddisfazione che deve essere sotteso alla costituzione degli uffici politici; e tale interesse deve essere reso esplicito, al fine di consentire il sindacato dell'azione amministrativa rispetto ai canoni di efficacia e di economicità, "i quali ormai vanno considerati limiti esterni dell'azione amministrativa, come tali sindacabili nel giudizio di responsabilità amministrativa, atteso che, in forza dell'art. 1 della citata legge n. 241/1990, operano come limiti della stessa legittimità (Corte di cassazione, Sezioni unite, n. 10069/2011, n. 21660/2009) ".

Non appare superfluo rimarcare, sotto tale aspetto, che gli uffici in questione non sono giudicati dall'ordinamento come indispensabili ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente, tanto che la costituzione degli stessi rappresenta solamente una eventualità

Altre condizioni procedurali sono talora previste nei regolamenti degli Uffici e dei Servizi: a titolo di esempio, oltre al provvedimento sindacale/presidenziale, può essere altresì richiesta una modifica del modello organizzativo dell'Ente. Si tratta comunque di previsioni che tendono ad introdurre percorsi più stringenti nella costituzione di tali uffici: condizioni che, come nel caso di quella qui in esame, riconducono all'organo giuntale la competenza in materia, in una sorta di percorso condiviso con il Sindaco/Presidente della Provincia.



Quanto alla dotazione organica degli uffici di collaborazione politica dell'Ente, essa, come si è notato poco innanzi, deve essere dettagliatamente individuata, con riferimento ai compiti che a tali uffici sono attribuiti. In sede di reclutamento del personale, andranno applicati i già menzionati canoni di efficienza e di efficacia dell'azione della pubblica amministrazione, canoni che discendono dall'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e che si rifanno al basilare principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sancito dall'art. 97 della Costituzione. L'applicazione concreta di tali canoni al reclutamento di personale ex art. 90 T.U.E.L. comporta una serie di corollari.

In primo luogo, una recente sentenza della magistratura contabile ha opportunamente affermato che la provvista di personale non può indifferentemente avvenire con personale interno ovvero con il reclutamento di lavoratori esterni all'Ente, lasciando questo sostanzialmente libero di decidere a quale delle due modalità fare ricorso: "il conferimento di incarichi a soggetti esterni non può considerarsi una prerogativa meramente e ampiamente discrezionale del conferente, ma va opportunamente collocata nel contesto normativo ordinamentale, che consente il ricorso a professionalità esterne solo per giustificati motivi e per l'effettiva utilità della pubblica amministrazione".

Conseguenza di tanto è che, in conformità con i principi vigenti in materia di conferimento di incarichi a soggetti esterni all'amministrazione, al reclutamento di soggetti esterni per gli uffici di supporto agli organi di direzione politica si potrà procedere solo ed esclusivamente a seguito di una reale ricognizione del personale in servizio presso l'Ente. Da tale ricognizione - della realizzazione della quale sarà necessario dare atto nel provvedimento di conferimento dell'incarico - dovrà emergere che l'Ente non dispone di dipendenti che possano essere inseriti negli uffici di supporto politico.

L'applicazione dei principi di efficienza e di efficacia amministrative osta all'attribuzione, al personale reclutato a tali fini, di semplici compiti di segreteria: può infatti ragionevolmente presumersi che all'interno dell'Ente prestino servizio soggetti in grado di assicurare lo svolgimento di questo

genere di attività, che in astratto richiede un ordinario livello di competenze professionali e di diligenza, che verosimilmente è possibile rinvenire tra i dipendenti in servizio presso l'Ente.

Del pari, le mansioni alle quali il personale incardinato negli uffici politici è adibito devono avere attinenza elusivamente all'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo attribuite agli organi politici dalla legge, rimanendo pertanto esclusa qualunque altra mansione, che possa essere disbricata dalla struttura amministrativa dell'Ente.

Per tale via, è stata considerata causativa di responsabilità erariale la circostanza di avere proceduto al reclutamento di personale ai sensi dell'art. 90 T.U.E.L. che sia stato adibito allo svolgimento di "supporto nell'attività amministrativa economico-finanziaria ed innovazione tecnologica per la gestione del sito internet"; o, comunque, a mansioni che esulassero dalle funzioni innanzi richiamate, risolvendosi in definitiva in meri compiti di gestione.

Infine, un ulteriore limite che l'applicazione pratica della norma in esame incontra è rappresentato dalla necessità che il personale destinato agli uffici di collaborazione politica sia in possesso dei requisiti professionali e culturali richiesti per l'accesso dall'esterno ad una determinata categoria: a titolo esemplificativo, i lavoratori reclutati in via fiduciaria in profili professionali appartenenti alla categoria D devono essere in possesso del diploma di laurea: "ciò al fine di evitare che l'assunzione (sia pure a tempo determinato) di personale sfornito dei requisiti normalmente previsti per lo svolgimento di funzioni che è destinato ad esplicare determini l'inserimento nell'organizzazione pubblica di soggetti che non offrono le necessarie garanzie di professionalità e competenza".

Il sintetico esame dei principi affermati dalla giurisprudenza contabile in ordine agli incarichi conferiti ai sensi dell'art. 90 T.U.E.L. sta a dimostrare che la facoltà di nomina fiduciaria di personale da inserire negli uffici politici degli Enti locali non è immune da limitazioni. Il carattere fiduciario degli stessi, sul quale si fa troppo spesso leva per giustificare un reclutamento che spesso sconfina in una pressoché totale discrezionalità, non deve far perdere di vista la circostanza che le modalità di assunzione devono comunque soggiacere a limiti fissati per il conseguimento di interessi di



carattere generale.

Sotto tale profilo, se un limite è insito nella stessa disposizione normativa - il personale deve essere adibito all'esercizio di funzioni riconducibili all'indirizzo e al controllo attribuite agli organi politici dalla legge - altre limiti sono stati elaborati dalla giurisprudenza contabile per effetto della collocazione delle norma nel contesto normativo ordinamentale. In tale maniera, sono stati di volta in volta affermati i principi della necessità, da un lato, di verificare in via preventiva la mancanza di personale in servizio atto a svolgere le mansioni richieste, così come avviene in caso di conferimento di incarichi a soggetti esterni; dall'altro lato, di reclutare soggetti in possesso delle qualificazioni professionali e culturali utili al proficuo svolgimento delle mansioni alle quali essi sono destinati. Il mancato rispetto delle su richiamate condizioni può determinare danno erariale, del quale possono essere chiamati a rispondere gli amministratori e i funzionari dell'Ente che abbiano contribuito a dare corso ad assunzioni viziate da illegittimità.

1. In tal senso, Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sicilia, sentenza n. 1552 del 9.4.2013.
2. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sicilia, sentenza n. 1953 del 16.5.2013.
3. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Campania, sentenza n. 1298 dell'8.7.2010.
4. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Lombardia, sentenza n. 348 del 12.7.2012; Sezione giurisdizionale per la Sicilia, sentenza n. 1552 del 9.4.2013.
5. Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Toscana, sentenza n. 85 del 20.2.2012.

La retrocessione dell'area espropriata per abuso edilizio



di ANTONIO MESSINA

Nello studio dell'impianto normativo di riferimento occorre prendere le mosse dall'art. 31 del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001, il quale testualmente recita: "Il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale, accertata l'esecuzione di interventi in assenza di permesso, ingiunge al proprietario e al responsabile dell'abuso la rimozione o la demolizione, indicando nel provvedimento l'area che viene acquisita di diritto. Se il responsabile dell'abuso non provvede alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, il bene e l'area di sedime, nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive sono acquisiti di diritto gratuitamente al patrimonio del comune". Il successivo 5° comma dispone, poi, che: "L'opera acquisita è demolita con ordinanza del dirigente o del responsabile del competente ufficio comunale a spese dei responsabili dell'abuso, salvo che con deliberazione consiliare non si dichiara l'esistenza di prevalenti interessi pubblici e sempre che l'opera non contrasti con rilevanti interessi urbanistici o ambientali". La procedura disciplinata dall'art. 31 del citato Decreto, prevede, quindi, la seguente sequenza amministrativa: a) l'autorità comunale, accertata la realizzazione di un manufatto in assenza del titolo permissivo, ingiunge al proprietario e al responsabile della realizzazione dell'opera la demolizione di quanto abusivamente costruito; b) se il responsabile non provvede alla demolizione nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione, l'immobile e la relativa area di sedime sono acquisiti di diritto - e gratuitamente - al patrimonio comunale.

L'effetto ablatorio si verifica, pertanto, "ope legis" alla inutile scadenza del



termine fissato per ottemperare all'ingiunzione di demolire; sicché, è la scadenza del termine per ottemperare a configurare il presupposto per l'applicazione automatica della sanzione amministrativa, che consiste nel trasferimento coattivo all'ente comunale della proprietà sull'immobile non demolito. Sicché, l'accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione nel termine surriferito costituisce titolo per l'immissione in possesso e per la trascrizione nei registri immobiliari.

Scopo evidente della sanzione che ci occupa è quello di consentire all'ente



di provvedere d'ufficio alla demolizione del manufatto, a spese del responsabile dell'abuso, salvo che si accerti in concreto un prevalente interesse pubblico alla conservazione dell'immobile stesso. In definitiva, l'acquisizione gratuita dell'area costituisce una sanzione autonoma che consegue all'inottemperanza all'ingiunzione, abilitando poi l'autorità comunale ad una scelta fra la demolizione di ufficio e la conservazione del bene, definitivamente già acquisito, in presenza di prevalenti interessi pubblici.

Se ciò è vero, come è vero, non può revocarsi in dubbio che, avvenuta la demolizione dell'opera abusiva e recuperate le somme anticipate dalla Pubblica Amministrazione dai soggetti responsabili dell'abuso, non risponde ad alcun interesse pubblico continuare a detenere la proprietà di tale area. Conforta l'assunto, la giurisprudenza formatasi in materia del seguente tenore: "Una volta demolito l'abuso, il Comune può anche procedere alla restituzione ai precedenti titolari dell'area non avendo più interesse a mantenerne la titolarità" (cfr T.A.R. Campania - Napoli, sez. IV, 24.05.2010 n. 8345; T.A.R. per la Sicilia - Catania sez. I, 25 marzo 2010 n. 937; T.A.R. Campania - Napoli, sez. II, 23.11.2009 n. 7810; T.A.R. per la Sicilia - Catania sez. I, 20 aprile 2009, n. 758; T.A.R. Campania - Napoli, sez. II, 31 gennaio 2006 n. 1243; T.A.R. Campania - Napoli, sez. IV, 4 gennaio 2002, n. 74). Del resto la conclusione appena prospettata risulta in sintonia con l'obiettivo che il Legislatore ha inteso raggiungere attraverso la previsione in esame, e cioè costringere il responsabile dell'abuso ad eseguire egli stesso la demolizione nel termine stabilito dall'ingiunzione: tant'è che i relativi effetti ablatori che ne scaturiscono, in caso di mancata ottemperanza, sono finalizzati esclusivamente all'eliminazione in danno dell'abuso.

Ne discende a tutto tondo che, soddisfatto l'interesse pubblico alla demolizione dell'opera, ben può configurarsi la restituzione dell'area agli originari proprietari, non avendo il comune più interesse a mantenerne la titolarità.

La questione della trasparenza in tema di concessione di sovvenzioni e vantaggi economici



di STEFANO USAI

1. PREMESSA

La recente deliberazione n. 59/2013 (del 15 luglio) della Civit, Commissione indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche - Autorità Nazionale Anticorruzione - fornisce le necessarie precisazioni ed opportuni chiarimenti in tema di "pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)".

In particolare, con la deliberazione si è precisato che oggetto di pubblicazione non sono gli importi qualificabili come corrispettivi di prestazioni (appalti) o di consulenze (oggetto di trasparenza in altri ambiti del decreto) ma nel caso di specie, delle "sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese, e comunque di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati ai sensi dell'art. 12 della l. n. 241/1990, di importo superiore a mille euro".

Il chiarimento, pur facilmente desumibile dalla nuova impostazione sul tema definito negli artt. 26 e 27 del decreto legislativo 33/2013, risultava comunque necessario per effetto delle difficoltà pratico/operative poste dall'ormai abrogato articolo 18 della legge 134/2012 il cui primo comma citava, come atti soggetti a pubblicazione nella rete internet, anche i corrispettivi dovuti a professionisti e ad imprese. Riferimenti/o, che manca del tutto - correttamente - nella nuova formulazione delle disposizioni contenute negli artt. 26 e 27. Alla luce di ciò, occorre tener chiaramente distinto ciò che deve essere pubblicato nella sezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici" (e nelle sottosezioni dell'allegato



A del decreto trasparenza di cui si dirà più avanti) dai dati oggetto di pubblicazione nella sezione "Bandi di gara e contratti".

Nel primo caso come noto, la pubblicazione richiesta ha un "valore" ed una intensità differenti.



In particolare, per le sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese ed in ogni caso di concessione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati - di importo superiore a 1000 euro (concessi nell'arco dell'anno solare allo stesso beneficiario) - costituisce condizione legale di efficacia, recita il terzo comma dell'articolo 26. Pertanto, la sua eventuale omissione o incompletezza, viene rilevata d'ufficio dagli organi dirigenziali, sotto la propria responsabilità amministrativa, patrimoniale e contabile per l'indebita concessione o attribuzione del beneficio economico. In sostanza, il mancato adempimento - nel caso di specie la pubblicazione dell'atto di concessione (ovvero della determinazione dirigenziale come ribadito dalla Civit nella deliberazione in commento) impedisce la prosecuzione dell'atto e, soprattutto, impedisce al responsabile del servizio finanziario di emettere il mandato. Qualora questi procedesse comunque, si esporrebbe a responsabilità erariale come sopra ribadite.

E' evidente, poi, che l'inadempimento degli obblighi di "trasparenza", avrà quanto meno l'effetto di ritardare l'erogazione - supponendo un adempimento tardivo - determinando un ritardo e possibile istanza di risarcimento ai sensi del decreto legislativo 104/2010. Esposizione che riguarderà, a sommosso avviso, il responsabile del procedimento di spesa che non abbia ottemperato. Sempre che il responsabile per la trasparenza (ai sensi dell'articolo 43 del decreto trasparenza) riesca a dimostrare di aver ben presidiato il procedimento di pubblicazione attraverso circolari, richieste e solleciti vari.

Per completezza, l'articolo 26 nel suo ultimo comma rammenta l'esigenza di tutelare le prioritarie guarentigie in tema di privacy evitando la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico-sociale degli interessati.

2. OGGETTO DELLA PUBBLICAZIONE

Sempre l'articolo 26 nel suo primo comma rammenta l'esigenza di pubblicare "gli atti con i quali sono determinati, ai sensi dell'articolo 12

della legge 7 agosto 1990 n. 241, i criteri e le modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari e per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati". Pubblicazione, a ben vedere, anche questa sostanziale considerato che senza i criteri/modalità da seguire nell'assegnazione di sovvenzioni l'ente non può procedere con nessuna erogazione.

Criteri normalmente declinati in uno specifico regolamento a cui seguono poi i vari atti di tipo gestionale.

La deliberazione della Civit si cura, inoltre, di chiarire altri aspetti pratico/operativi che hanno suscitato dubbi/perplexità negli operatori in fase applicativa.

In particolare, si legge nella deliberazione, "in base a quanto stabilito dalla norma" le assegnazioni di vantaggi economici soggette a pubblicazione "sono da intendersi sia se erogati con un unico atto, sia con atti diversi ma che nel corso dell'anno solare superino il tetto dei mille euro nei confronti di un unico beneficiario. Ove, quindi, l'amministrazione abbia emanato più provvedimenti i quali, nell'arco dell'anno solare, hanno disposto la concessione di vantaggi economici a un medesimo soggetto, superando il tetto dei mille euro, l'importo del vantaggio economico corrisposto, (...) è da intendersi come la somma di tutte le erogazioni effettuate nel periodo di riferimento. In tali casi, l'amministrazione deve necessariamente pubblicare, come condizione legale di efficacia, l'atto che comporta il superamento della soglia dei mille euro, facendo peraltro riferimento anche alle pregresse attribuzioni che complessivamente hanno concorso al suddetto superamento della soglia".

Inoltre, "nel caso di attribuzioni di vantaggi economici effettuate su base pluriennale si deve ritenere che l'amministrazione sia comunque tenuta a pubblicare l'atto di concessione, ancorché emesso in epoca precedente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 33/2013, ove le somme erogate siano di pertinenza del bilancio di previsione degli anni successivi al suddetto decreto".

Come noto, e nella deliberazione, la commissione rammenta che la "pubblicazione costituisce condizione legale di efficacia del provvedimento



concessorio. Si deve quindi ritenere che la disposizione si riferisca a tutti quei provvedimenti che, sulla base della normativa vigente, sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse".

Quindi, non necessariamente il solo provvedimento che "assegna" un vantaggio "monetario" ma anche quello che comporta la possibilità di beneficiare di un vantaggio economicamente quantificabile (il classico contributo concesso, a mero titolo esemplificativo, attraverso l'utilizzo gratuito di immobili del comune, di impianti sportivi etc affrancando i beneficiari delle richieste di pagamento).

Per effetto di quanto, prosegue l'Autorità, si deve concludere "che, ai sensi dell'art. 26, sono da pubblicare i dati relativi alle somme da corrispondere ad imprese e professionisti privati unicamente nella misura in cui questi sono individuati da specifiche disposizioni quali destinatari di provvedimenti di ausilio finanziario consistenti in sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzioni di vantaggi economici".

Il riferimento ultimo, a sommosso avviso, fa emergere qualche dubbio sulla necessità/utilità di pubblicare la determinazione di assegnazione del vantaggio considerato poichè il successivo articolo 27 individua la serie di dati che (almeno) devono essere oggetto di pubblicazione. In ogni caso, anche in tempi recenti la Civit con risposte ai quesiti, ha avuto modo di precisare che oggetto di pubblicazione - oltre a quanto già evidenziato - è proprio la determinazione di assegnazione a pena di improseguibilità del procedimento amministrativo correlato. Uno dei rari casi, pertanto, in cui è necessario pubblicare la determinazione dirigenziale a fini di efficacia.

Intesa quindi nel suo senso immediato, l'atto di concessione (di cui parla l'articolo 26 comma 2) non può che essere - limitando la riflessione al solo aspetto pratico/operativo senza altre considerazioni "speculative" - la determinazione di assegnazione della sovvenzione (o similare). Ovvero l'atto gestionale adottato dal responsabile del procedimento di spesa (e del servizio). L'atto in parola - tenendo conto della circostanza

che nel caso di specie (art. 26 c. 3) il legislatore del decreto trasparenza ha individuato una delle tre ipotesi di trasparenza efficacia - deve essere oggetto di pubblicazione tempestiva e "comunque, prima della liquidazione delle somme oggetto del beneficio".

3. L'ARTICOLO 27 DEL DECRETO TRASPARENZA

A completamento del micro sistema, l'articolo 27 dello stesso decreto trasparenza, nel suo primo comma, puntualizza che "la pubblicazione di cui all'articolo 26, comma 2, comprende necessariamente, ai fini del comma 3 (nda ai fini dell'efficacia/proseguibilità della concessione) del medesimo articolo: a) il nome dell'impresa o dell'ente e i rispettivi dati fiscali o il nome di altro soggetto beneficiario; b) l'importo del vantaggio economico corrisposto; c) la norma o il titolo a base dell'attribuzione; d) l'ufficio e il funzionario o dirigente responsabile del relativo procedimento amministrativo; e) la modalità seguita per l'individuazione del beneficiario; f) il link al progetto selezionato e al curriculum del soggetto incaricato". La determinazione di assegnazione del beneficio (che, per completezza, si situa come atto che conclude una procedura di tipo, si direbbe, ad evidenza pubblica ai sensi dell'articolo 12 della legge 241/90 pur non sostanziandosi e restando totalmente estranea, ovviamente, ad un appalto) contiene in se tutti gli elementi richiamati nel comma appena riportato, ad eccezione dell'link e/o il curriculum (che rappresentano autentiche sbavature della norma che nulla hanno a che vedere con i procedimenti de quibus).

In una lettura, si direbbe combinata, il micro sistema desumibile dagli articoli 26 e 27 impone pertanto una duplice pubblicazione: la seconda contenente le informazioni - comma 1 art. 27 - da pubblicarsi con tabelle che consentano l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo da organizzarsi annualmente in unico elenco per singola amministrazione.

4. ECCESSO DI PUBBLICAZIONE O ADEMPIMENTO NECESSARIO?

Alla luce di quanto, pur tacendo (per il momento) su altri ed ulteriori obblighi sempre desumibili dal decreto trasparenza - per altri ambiti dell'azione amministrativa - che si esauriscono in una stereotipata



pubblicazione di dati già presenti nel sito della pubblica amministrazione, sembra lecito interrogarsi se la “doppia” pubblicazione sia davvero necessaria.

In particolare, come altrove già rilevato, ci si deve interrogare sulla effettiva utilità della pubblicazione della determinazione.

Senza dubbio, naturalmente, non si può discutere la finalità dell'intero impianto disegnato dal legislatore diretto a favorire il controllo sociale del cittadino e a dare trasparenza all'intera fase di “costruzione” dell'azione amministrativa; ma, altra questione, è se a tali fini sia congruo imporre una duplicazione di adempimenti e/o comunque adempimenti probabilmente non necessari. Si pensi alla complicità, per i non addetti, che comporta la lettura di una determinazione.

In ogni caso, i dati richiesti con l'articolo 27 ben sintetizzano gli elementi necessari e sufficienti per consentire un adeguato controllo. Ulteriori questioni pur autorevolissime, l'Autorità non esplicita in modo totalmente persuasivo. Si pensi, in particolare, al passo della deliberazione in cui, precisato che “in forza dell'art. 26, c. 3, del d.lgs. n. 33/2013, la pubblicazione sul sito istituzionale degli atti di concessione è condizione per l'efficacia, i suddetti atti devono essere pubblicati tempestivamente e, comunque, prima della liquidazione delle somme oggetto del beneficio”. Ora, questo passaggio implica che, adottata la determinazione, che assegna il beneficio (alla conclusione di un procedimento “competitivo” secondo quanto prescritto dall'articolo 12 della legge 241/90) firmata dal solo responsabile di servizio e quindi - a prescindere per il momento dalla questione della trasparenza - , assolutamente inefficace (trattasi di atto inesistente nel mondo giuridico) perché priva ancora del visto che attesta la copertura finanziaria ai sensi dell'articolo 151 del testo unico degli enti locali 267/2000 (quarto comma) secondo cui “i provvedimenti dei responsabili dei servizi che comportano impegni di spesa sono trasmessi al responsabile del servizio finanziario e sono esecutivi con l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria”. Pertanto, primo rischio in cui si può incorrere, è determinato dalla pubblicazione di un atto senza visto che ne attesti la copertura finanziaria e, pertanto, scoperto (pur vero che la copertura potrebbe essere data in

fase di prenotazione di impegno ovvero in fase di avvio del procedimento, sempre che l'atto venga adottato).

Secondo rischio può essere determinato dalla circostanza l'atto adottato risulti sbagliato.

A questo, la deliberazione invero fornisce una risposta evidenziando “che, qualora l'amministrazione provveda a modificare o revocare un atto di concessione di vantaggi economici, le informazioni già pubblicate sul sito istituzionale non debbano essere sostituite ma soltanto integrate da apposita comunicazione in cui si dia atto delle avvenute modificazioni”. Ma rimane ferma la questione di fondo: viene pubblicato un atto privo di effetti sotto il profilo non solo contabile ma comunque assolutamente non esecutivo (non si tralasci che nell'ultimo passo si parla di informazioni e non più di atto).

In ogni caso una pubblicazione di questo tipo genera un affidamento definitivo ed appare foriero - in caso di errore - di possibile contenzioso,





a prescindere poi dalle questioni sulla trasparenza. A questo il legislatore non può restare insensibile (per uno scopo lodevole si ammette la possibilità di contenziosi dispendiosi).

Inoltre, sotto il profilo pratico/operativo, questo passaggio impone che, effettuata la pubblicazione, la determinazione venga trasmessa al responsabile dei servizi finanziari. Ma questo atto è già diverso dal primo, non fosse altro per la circostanza che conterrà se corretta, l'indicazione dell'avvenuta pubblicazione e, quindi, la firma - quasi a liberatoria - del responsabile dei servizi finanziari che la rende perseguibile alla fase dell'emissione del mandato. In ogni caso rimarrebbe ferma la questione della doppia pubblicazione (art. 27, comma 1).

5. CONCLUSIONI

Pur rimarcando la necessità di ossequiare, ovviamente, le disposizioni della commissione e dello stesso decreto trasparenza, non sembra necessario, francamente, imporre la pubblicazione della determinazione di assegnazione, come detto per la circostanza che ancora non è esecutiva (potrebbe risultare addirittura - in casi patologici - scoperta, priva di copertura) e non diventare mai eseguibile a prescindere dalla questione della trasparenza.

La trasparenza - luci ed ombre



di MARIA TOPO

L'esigenza di rendere sempre più informato e partecipe il cittadino alla vita amministrativa e politica in tutte le sue articolazioni (centrali e periferiche) ha spinto il legislatore all'emanazione di numerosi provvedimenti che impongono a quanti sono chiamati a gestire la cosa pubblica (e non solo) un'informazione ed una pubblicità completa (e, aggiungerei, complessa). In verità, il processo ha inizio nel 1990 con la legge 241/90 sull'accesso agli atti amministrativi e sulla semplificazione di talune modalità di documentazione intese ad agevolare il cittadino nel disbrigo di procedure "burocratiche".

Ogni innovazione, si sa, comporta un impatto con la preesistente realtà non sempre agevole e a volte addirittura di vera e propria resistenza conservativa. Così è stato per la citata legge (che nel corso degli anni ha subito numerose modifiche ed integrazioni) che ha stentato a decollare soprattutto per l'atteggiamento "arrogante" di funzionari e dipendenti che mal sopportavano il nuovo approccio del cittadino all'attività amministrativa rimasta per troppo tempo in una sorta di cortina di nebbia ai più inaccessibile. Gli avvenimenti degli ultimi venti anni (tangentopoli, fine della prima repubblica, corruzione, ecc...) hanno però aperto una breccia che si è sempre più allargata fino a diventare una grande porta a tutti accessibile (almeno si spera).

Con grande determinazione (anche se costellata da travagliati dibattiti nelle aule parlamentari) il legislatore, ben consapevole che la corruzione dovesse essere oltre che repressa soprattutto prevenuta, ha approvato la legge 6 novembre 2012 n.190 il cui nucleo fondamentale si basa essenzialmente sulla trasparenza. E' infatti risaputo che il fenomeno

corruttivo si annida soprattutto negli apparati politici e burocratici "chiusi" che non consentono intromissioni, controlli, partecipazione. Informare, pubblicizzare, rendere partecipi attraverso gli strumenti che l'enorme e crescente progresso tecnologico ci ha messo a disposizione negli ultimi anni costituisce sicuramente un ostacolo alla corruzione e, quindi, un deterrente ad ogni "tentazione".

Sono, quindi, da plaudire tutte le norme che impongono alle amministrazioni pubbliche di informare costantemente i cittadini sulle attività che vengono poste in essere, sulle modalità con cui tali attività sono svolte, sui soggetti (privati e pubblici) coinvolti, sui risultati raggiunti, ecc... Analogo plauso va alle disposizioni che impongono di rendere pubblici i redditi degli amministratori sia all'atto dell'assunzione della carica che a quello della cessazione; alle retribuzioni dei dirigenti; agli incarichi agli stessi conferiti; alle modalità di conferimento degli stessi incarichi.





Amministratori e funzionari sono a servizio della collettività e alla collettività devono dar conto del loro operato. Ancora un plauso per le sanzioni introdotte in caso di omissioni. Sanzioni disciplinari, amministrative e correlata responsabilità contabile. In definitiva, la trasparenza, intesa come veicolo di informazione e pubblicità dell'azione amministrativa in tutte le sue sfaccettature costituisce un importantissimo passo in avanti per arginare il dilagante fenomeno corruttivo che, come stimato dalla Corte dei Conti, costa circa 90 miliardi di euro alla collettività. Qualche ombra, mi si consenta, però esiste. Riguarda gli aspetti organizzativi della pubblica amministrazione in ordine ad una uniforme, efficace ed efficiente azione di trasparenza e la difficoltà di numerosi cittadini di rapportarsi con la pubblica amministrazione con l'utilizzo della tecnologia attraverso cui la trasparenza è veicolata. Non tutte le pubbliche amministrazioni sono in grado di offrire informazione e pubblicità secondo i dettami di legge sia per la carenza di figure professionali adeguate sia per l'impossibilità di far ricorso a professionalità esterne per effetto delle ormai famose clausole legislative di "invarianza della spesa". Penso ai piccoli comuni (la stragrande maggioranza degli enti territoriali) che con personale ridotto "al lumicino", prossimo alla pensione, ancora "legato" alla macchina da scrivere non può certamente "offrire" una qualità di trasparenza adeguata. Qualità che non può essere migliorata neanche con il ricorso a nuove risorse umane (blocco delle assunzioni) o a società di servizi (invarianza della spesa).

Sarebbe auspicabile che il governo centrale, facendosi interprete di tali disagi e difficoltà, realizzasse una piattaforma unica da mettere a disposizione di tutte le pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda invece i cittadini, ricordo che il grado di alfabetizzazione informatica dell'Italia è tra i più bassi d'Europa (con picchi enormi specie tra la popolazione anziana) e che la complessità di accesso alle informazioni e, quindi ai servizi, risulta claudicante con conseguente inevitabile discriminazione. Anche per questa "ombra" sarebbe auspicabile un intervento equilibratore.

Piccole prove di sostegno ai piccoli comuni



di ROBERTO MASTROFINI

Finalmente qualche piccolo segnale in favore dei piccoli comuni sempre più a corto di ossigeno per cercare di sostenere un po' di sviluppo locale... In data 30 agosto 2013, il Ministero delle infrastrutture ha firmato il decreto di approvazione della Convenzione, stipulata il 29 agosto 2013 con l'ANCI prevista dal comma 9 dell'art. 18 del D.L. n. 69/2013, che disciplina i criteri per l'accesso all'utilizzo delle risorse rese disponibili dal primo programma "6000 Campanili" (100.000.000,00).

A tal fine è stato approvato un avviso pubblico rivolto a:

1. tutti i comuni che, sulla base dei dati anagrafici risultanti dal censimento della popolazione 2011, avevano una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i quali potranno presentare una apposita domanda di contributo finanziario;
2. le unioni composte da Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
3. i Comuni risultanti da fusioni tra Comuni ciascuno dei quali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

IL PROGETTO E L'IMPORTO DEL FINANZIAMENTO

Ogni soggetto richiedente potrà presentare un solo progetto anche comprendente più opere connesse funzionalmente purché coerenti con le tipologie di intervento previste dalla legge ed aggiudicabili tramite un'unica procedura.

L'importo del finanziamento richiesto per ogni progetto non potrà essere inferiore a 500.000 e superiore a 1.000.000. Nel caso di importo superiore il soggetto richiedente dovrà indicare la copertura economica



a proprie spese della parte di costo eccedente 1 milione di euro (verranno quindi finanziati tra 100 e 200 progetti).

GLI INTERVENTI E LE TIPOLOGIE AMMISSIBILI

Sono ammissibili al finanziamento interventi destinati ad "edifici pubblici" intendendo come tali immobili di proprietà comunale e immobili sui quali il soggetto interessato ha titolo per realizzarli:

A) Interventi infrastrutturali di adeguamento, ristrutturazione e nuova costruzione di edifici pubblici ivi compresi gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche:

- adeguamento normativo di edifici pubblici esistenti (a titolo esemplificativo: sicurezza sismica, sicurezza antincendio, risparmio energetico, sicurezza sui luoghi di lavoro, eliminazione di barriere architettoniche, ecc.);



- ristrutturazione e rifunionalizzazione di edifici pubblici;
- nuova costruzione di edifici pubblici.

B) Realizzazione e manutenzione di reti viarie e infrastrutture accessorie e funzionali alle stesse o reti telematiche di NGN e WI-FI:

- interventi sulle reti viarie di competenza comunale ivi compresi gli eventuali lavori connessi a sottostanti sottoservizi (fognature, acquedotti, pubblica illuminazione, cablaggio, ecc.).

C) Salvaguardia e messa in sicurezza del territorio.

Tali interventi possono riguardare, a titolo esemplificativo: regimazione idraulica, consolidamento di frane, prevenzione incendi boschivi, bonifiche ambientali, ecc.

La richiesta di finanziamento firmata digitalmente va redatta secondo il modulo allegato alla Convenzione tra il Ministero infrastrutture e ANCI che dovrà essere pubblicata sulla G.U.R.I. dopo la sua registrazione da parte della Corte dei Conti e potrà essere inoltrata esclusivamente tramite PEC a partire dalle ore 9:00 del giorno successivo alla data di pubblicazione stessa, entro e non oltre 60 giorni.

L'evoluzione della funzione valutativa



di SANTO FABIANO

La nostra produzione normativa ha certamente un andamento emotivo: per un certo periodo si definiscono alcune priorità che appaiono decisive e inderogabili, poi, improvvisamente, si passa ad altri temi, con la stessa enfasi e con lo stesso approccio emergenziale. Ogni riforma, inoltre, appare come quella decisiva i cui effetti determineranno il cambiamento atteso. Poi, come è evidente, tutto ciò non accade e si lasciano sul terreno strati di adempimenti e scenari sanzionatori che non consentono di avere un disegno unitario e rendono complessa o persino impossibile una visione unitaria.

Una di queste riforme epocali è stata quella che ha introdotto il sistema di valutazione nelle pubbliche amministrazioni, ma di cui si tratta, in questo momento, in tono minore a causa della “prevalenza emotiva” di temi quali la trasparenza, l'anticorruzione e il codice di comportamento. Certamente si tratta di un adempimento già “assolto” per effetto delle prescrizioni contenute nella riforma Brunetta. Ma in realtà non tutti hanno percepito che ogni innovazione successiva a quel provvedimento, soprattutto la nuova produzione normativa, richiedono un profondo aggiornamento del sistema valutativo che, anche a seguito di richiami espliciti da parte del legislatore, ha mutato profondamente la sua natura e i suoi scopi.

Il sistema di valutazione, la cui sistematizzazione si deve al decreto legislativo 29/93 e ai successivi contratti collettivi, in particolar modo quelli del 1999, nasceva con lo scopo di esprimere un giudizio in ordine al conseguimento degli obiettivi da parte dei titolari delle posizioni apicali. E in tal senso è stato inteso per lungo tempo, anche se, talvolta, gli obiettivi risultavano



prodotti da indicazioni frettolose e poco rispondenti alle reali funzioni amministrative. Oppure, dettagliati nella misurazione e nel conseguimento di indicatori specifici, che, tuttavia rappresentavano solo un aspetto parziale e non sempre significativo dell'azione amministrativa.

Probabilmente è per questa ragione che con il decreto legislativo 150/2009 si introduce il concetto di “performance” e (soprattutto) si prevede che questa si esprima in tre diversi livelli:

- performance organizzativa, cioè dell'amministrazione intesa nel suo complesso
- performance di struttura, riferita alle realizzazioni delle unità organizzativa



- performance individuale, con attenzione al contributo personale di ciascuno.

Si tratta già di una prima importante svolta che introduce una nuova e diversa prospettiva nella funzione di valutazione: la valutazione non è una “vicenda” che riguarda il rapporto tra valutatore e valutato, né il giudizio su quest'ultimo, quanto invece, l'esito di una serie di verifiche complesse che hanno lo scopo di fornire informazioni utili sullo stato dell'amministrazione nel suo complesso.

La base del nuovo sistema di valutazione, già nel 2009, è proprio il sistema informativo, sia “in entrata”, cioè le informazioni utili ai fini della predisposizione del giudizio valutativo, sia “in uscita”, cioè gli effetti che la valutazione avrebbe dovuto generare.

Partiamo dall'ultimo. Gli esiti della valutazione, nelle intenzioni del legislatore, avrebbero dovuto avere effetti di particolare importanza, soprattutto nell'ambito della “funzione premiante”. A una buona valutazione avrebbero dovuto corrispondere l'attivazione di un sistema di premialità, sia di natura economica, sia di carriera, mentre una cattiva valutazione avrebbe fornito i presupposti per l'attivazione di un sistema sanzionatorio. Sappiamo bene che, per ragioni contingenti, tuttora presenti, il sistema premiante non è stato attivato, mentre è rimasto attivo il sistema sanzionatorio. E ciò ha rappresentato, inevitabilmente una profonda trasformazione della funzione valutativa che, come vedremo, da attività orientata alla verifica del conseguimento di risultati, è divenuta, nel tempo, una attestazione della conformità dei comportamenti individuali alle prescrizioni normative, determinando, gravi conseguenze sanzionatorie in caso di inadempimento.

E ciò avviene proprio mente si provava ad affermare che l'oggetto della valutazione dovesse essere il “merito” o il “demerito”, con la conseguenza che per merito si intenderebbe, sempre più il rispetto delle prescrizioni formali e per demerito il suo contrario, con la conseguenza evidente di una crescente disattenzione sul risultato effettivo dell'azione amministrativa.

Già prima della riforma dei controlli interni, avvenuta con il decreto legge 174 e la sua conversione con legge 213, il compito dei valutatori è sempre più finalizzato all'acquisizione di notizie relative alla regolarità dell'azione amministrativa.

In tal senso il decreto legislativo 150/2009 fornisce già un ricco esempio di implicazioni tra il sistema di valutazione e la correttezza dell'azione amministrativa:

articolo 11

9. In caso di mancata adozione e realizzazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità o di mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui ai commi 5 e 8 è fatto divieto di erogazione della retribuzione di risultato ai dirigenti preposti agli uffici coinvolti. articolo 14 6. La validazione della Relazione sulla performance di cui al comma 4, lettera c), è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito di cui al Titolo III.

articolo 21 decreto legislativo 165/2001

1. Il mancato raggiungimento degli obiettivi accertato attraverso le risultanze del sistema di valutazione di cui al Titolo II del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni ovvero l'inosservanza delle direttive imputabili al dirigente comportano, previa contestazione e ferma restando l'eventuale responsabilità disciplinare secondo la disciplina contenuta nel contratto collettivo, l'impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale. 1-bis. Al di fuori dei casi di cui al comma 1, al dirigente nei confronti del quale sia stata accertata, previa contestazione e nel rispetto del principio del contraddittorio secondo le procedure previste dalla legge e dai contratti collettivi nazionali, la colpevole violazione del dovere di vigilanza sul rispetto, da parte del personale assegnato ai propri uffici, degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'amministrazione, conformemente agli indirizzi deliberati dalla Commissione di cui all'articolo 13 del decreto legislativo di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e



trasparenza delle pubbliche amministrazioni, la retribuzione di risultato è decurtata, sentito il Comitato dei garanti, in relazione alla gravità della violazione di una quota fino all'ottanta per cento.

art. 55 quater

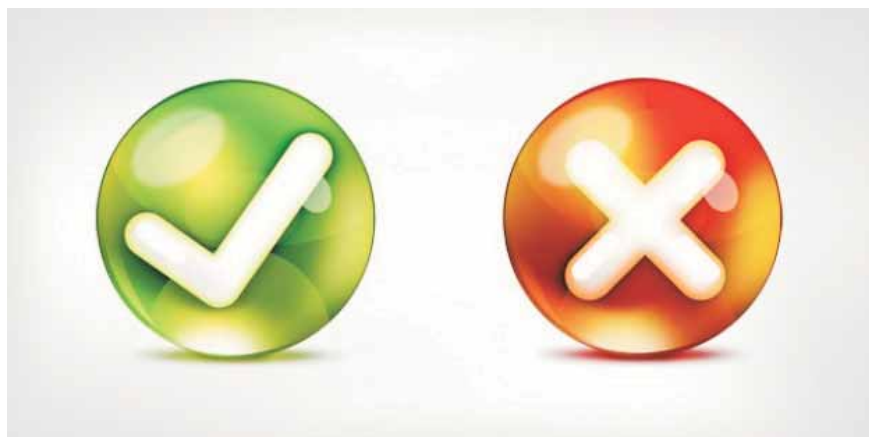
2. Il licenziamento in sede disciplinare è disposto, altresì, nel caso di prestazione lavorativa, riferibile ad un arco temporale non inferiore al biennio, per la quale l'amministrazione di appartenenza formula, ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale delle amministrazioni pubbliche, una valutazione di insufficiente rendimento e questo è dovuto alla reiterata violazione degli obblighi concernenti la prestazione stessa, stabiliti da norme legislative o regolamentari, dal contratto collettivo o individuale, da atti e provvedimenti dell'amministrazione di appartenenza o dai codici di comportamento di cui all'articolo 54.

art. 55 sexies

2. Fuori dei casi previsti nel comma 1, il lavoratore, quando cagiona grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale accertate dall'amministrazione ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione

del personale delle amministrazioni pubbliche, è collocato in disponibilità, all'esito del procedimento disciplinare che accerta tale responsabilità, e si applicano nei suoi confronti le disposizioni di cui all'articolo 33, comma 8, e all'articolo 34, commi 1, 2, 3 e 4. Il provvedimento che definisce il giudizio disciplinare stabilisce le mansioni e la qualifica per le quali può avvenire l'eventuale ricollocamento. Durante il periodo nel quale è collocato in disponibilità, il lavoratore non ha diritto di percepire aumenti retributivi sopravvenuti.

3. Il mancato esercizio o la decadenza dell'azione disciplinare, dovuti all'omissione o al ritardo, senza giustificato motivo, degli atti del procedimento disciplinare o a valutazioni sull'insussistenza dell'illecito disciplinare irragionevoli o manifestamente infondate, in relazione a condotte aventi oggettiva e palese rilevanza disciplinare, comporta, per i soggetti responsabili aventi qualifica dirigenziale, l'applicazione della sanzione disciplinare della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione in proporzione alla gravità dell'infrazione non perseguita, fino ad un massimo di tre mesi in relazione alle infrazioni sanzionabili con il licenziamento, ed altresì la mancata attribuzione della retribuzione di risultato per un importo pari a quello spettante per il doppio del periodo della durata della sospensione. Ai soggetti non aventi qualifica dirigenziale si applica la predetta sanzione della sospensione dal servizio con privazione della retribuzione, ove non diversamente stabilito dal contratto collettivo.



Tutte le disposizioni richiamate evidenziano uno stretto collegamento tra “sistema di valutazione” e “sistema sanzionatorio”, anche in ambiti in cui la verifica diventa difficile, come nel caso dell'articolo 55 sexies in cui si prevede che il “grave danno al normale funzionamento dell'ufficio di appartenenza, per inefficienza o incompetenza professionale” siano accertati “ai sensi delle disposizioni legislative e contrattuali concernenti la valutazione del personale”.

Ed è proprio quest'ultima disposizione normativa, più delle altre a segnare l'avvio di un nuovo sistema di accertamento ai fini della valutazione il cui ambito non è più limitato al merito o al demerito, così come confermato dalla successiva produzione normativa, come può rilevarsi nella tabella.



articolo 15 - legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità 2012) e) l'articolo 72 e' sostituito dal seguente: «Art. 72. (L) - (Responsabilità in materia di accertamento d'ufficio e di esecuzione dei controlli). -

1. Ai fini dell'accertamento d'ufficio di cui all'articolo 43, dei controlli di cui all'articolo 71 e della predisposizione delle convenzioni quadro di cui all'articolo 58 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, le amministrazioni certificanti individuano un ufficio responsabile per tutte le attività volte a gestire, garantire e verificare la trasmissione dei dati o l'accesso diretto agli stessi da parte delle amministrazioni procedenti.
2. Le amministrazioni certificanti, per il tramite dell'ufficio di cui al comma 1, individuano e rendono note, attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione, le misure organizzative adottate per l'efficiente, efficace e tempestiva acquisizione d'ufficio dei dati e per l'effettuazione dei controlli medesimi, nonché le modalità per la loro esecuzione.
3. La mancata risposta alle richieste di controllo entro trenta giorni costituisce violazione dei doveri d'ufficio e viene in ogni caso presa in considerazione ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei responsabili dell'omissione»;

decreto legge 5/2012, convertito con legge 4 aprile 2012 n. 33

articolo 1

1. All'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i commi 8 e 9 sono sostituiti dai seguenti: «8. La tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo. Le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempienza dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica, alla Corte dei conti. 9. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile

del dirigente e del funzionario inadempiente. 9-bis. L'organo di governo individua, nell'ambito delle figure apicali dell'amministrazione, il soggetto cui attribuire il potere sostitutivo in caso di inerzia. Nell'ipotesi di omessa individuazione il potere sostitutivo si considera attribuito al dirigente generale o, in mancanza, al dirigente preposto all'ufficio o in mancanza al funzionario di più elevato livello presente nell'amministrazione. 9-ter. Decorso inutilmente il termine per la conclusione del procedimento o quello superiore di cui al comma 7, il privato può rivolgersi al responsabile di cui al comma 9-bis perché, entro un termine pari alla meta' di quello originariamente previsto, concluda il procedimento attraverso le strutture competenti o con la nomina di un commissario. 9-quater. Il responsabile individuato ai sensi del comma 9-bis, entro il 30 gennaio di ogni anno, comunica all'organo di governo, i procedimenti, suddivisi per tipologia e strutture amministrative competenti, nei quali non e' stato rispettato il termine di conclusione ((previsto)) dalla legge o dai regolamenti. Le Amministrazioni provvedono all'attuazione del presente comma, con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 9-quinquies. Nei provvedimenti rilasciati in ritardo su istanza di parte ((sono espressamente indicati)) il termine previsto dalla legge o dai regolamenti e quello effettivamente impiegato.».

Anche la più recente produzione normativa, relativa alla trasparenza amministrativa e alla prevenzione della corruzione continua in tal senso, attribuendo, sempre più, alla funzione valutativa, il compito di verificare il corretto rispetto degli adempimenti.

Legge 6 novembre 2012, n. 190 8. L'organo di indirizzo politico, su proposta del responsabile individuato ai sensi del comma 7, entro il 31 gennaio di ogni anno, adotta il piano triennale di prevenzione della corruzione, curandone la trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica. L'attività di elaborazione del piano non può essere affidata a soggetti estranei



all'amministrazione. Il responsabile, entro lo stesso termine, definisce procedure appropriate per selezionare e formare, ai sensi del comma 10, i dipendenti destinati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione. Le attività a rischio di corruzione devono essere svolte, ove possibile, dal personale di cui al comma 11. La mancata predisposizione del piano e la mancata adozione delle procedure per la selezione e la formazione dei dipendenti costituiscono elementi di valutazione della responsabilità dirigenziale.

Decreto legge 174 convertito con legge 213/2012

Art. 147-bis (Controllo di regolarità amministrativa e contabile). -

1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. ((Il controllo contabile è effettuato)) dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.
2. Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.
3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, ((unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché)) ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.

Decreto legislativo 14 marzo 2013 n.33 Art. 43

Responsabile per la trasparenza

1. All'interno di ogni amministrazione il responsabile per la prevenzione della corruzione, di cui all'articolo 1, comma 7, della legge 6 novembre 2012, n. 190, svolge, di norma, le funzioni di Responsabile per la trasparenza, di seguito «Responsabile», e il suo nominativo è indicato nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità. Il responsabile svolge stabilmente un'attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate, nonché segnalando all'organo di indirizzo politico, all'Organismo indipendente di valutazione (OIV), all'Autorità nazionale anticorruzione e, nei casi più

Art. 44

Compiti degli organismi indipendenti di valutazione

1. L'organismo indipendente di valutazione verifica la coerenza tra gli obiettivi previsti nel Programma triennale per la trasparenza e l'integrità di cui all'articolo 10 e quelli indicati nel Piano della performance, valutando altresì l'adeguatezza dei relativi indicatori. I soggetti deputati alla misurazione e valutazione delle performance, nonché l'OIV, utilizzano le informazioni e i dati relativi all'attuazione degli obblighi di trasparenza ai fini della misurazione e valutazione delle performance sia organizzativa, sia individuale del responsabile e dei dirigenti dei singoli uffici responsabili della trasmissione dei dati.

Art. 46

Violazione degli obblighi di trasparenza - Sanzioni

1. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente o la mancata predisposizione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità costituiscono elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di



responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione e sono comunque valutati ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

2. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile.

Dall'esame complessivo delle norme che precedono si rileva, come si è detto una profonda trasformazione della funzione valutativa che, conseguentemente, dovrà seguire un percorso caratterizzato da affettive verifiche sul rispetto degli adempimenti, anche tralasciando, per una seconda fase, l'accertamento del conseguimento degli obiettivi.

Sulla base delle novità introdotte e soprattutto delle nuove prescrizioni dettate dalla CIVIT, l'attività di valutazione dovrà caratterizzarsi per la verifica di tre diverse componenti:

- a) fattori presupposto
- b) fattori abilitanti
- c) fattori di riduzione

I fattori presupposto rappresentano gli elementi, in assenza di quali non si procede alla valutazione, quali:

- a) L'adozione e realizzazione del Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione;
- b) Il corretto esercizio dell'azione disciplinare, senza omissione o ritardi che non siano dovuti a giustificato motivo;
- c) La mancanza di azioni disciplinari nei confronti del valutato;
- d) la mancata contestazione di addebiti di natura amministrativa o contabile, fino alla definizione degli esiti del procedimento avviato;
- e) L'assenza di condanne per reati contro la pubblica amministrazione, relativamente agli anni in cui i fatti siano stati commessi;
- f) La fattiva collaborazione nella predisposizione degli standard del settore di competenza;

Sono fattori abilitanti tutti quegli elementi che attengono alla rilevazione del conseguimento della performance organizzativa, secondo le priorità definite dall'amministrazione, quali il conseguimento degli obiettivi e il comprovato esercizio funzionale delle competenze professionali e manageriali

Sono fattori di riduzione il mancato rispetto degli adempimenti e degli obblighi di legge e il mancato rispetto degli standard di risultato.

La combinazione dei tre "fattori" modella la funzione di valutazione come un processo che alimentandosi della informazioni sulla gestione complessiva dell'ente, oltre che sul rispetto degli adempimenti previsti, orienta il giudizio verso una coerenza sistemica dell'azione amministrativa.

In ogni caso, ciò che si evidenzia e si raccomanda è di subordinare l'attività di verifica del conseguimento dei risultati ai "fattori presupposto", cioè agli elementi che, in assenza dei quali, non si deve, assolutamente, procedere all'attribuzione di "premialità". E' evidente che ai fini di una corretta applicazione di tali fattori, è opportuno che vengano previsti e disciplinati nel sistema di valutazione dell'ente.



Le iniziative e le proposte di legge dell'Associazione

Coerentemente con i fini statutari, l'Associazione ha intenzione di predisporre una proposta di legge articolata sulla figura del responsabile finanziario, in modo che vada tutelata la sua indipendenza, professionalità e formazione.

E' stato predisposto, con il supporto dell'Organo Esecutivo e con il Direttivo, una prima versione della proposta di legge, che è possibile trovare sul sito www.asfel.it. Aiutaci a perfezionarla, in modo tale che possiamo preparare la versione definitiva e redigere, inoltre, la relazione tecnica illustrativa.

La seconda proposta legislativa è quella di una modifica ad alcuni articoli del TUEL, che sia in grado di far chiarezza sui limiti e sulle competenze del Responsabile del servizio finanziario dell'ente locale. Anche di questa proposta è stata predisposta una versione beta (sempre consultabile sul sito), che con il tuo aiuto possiamo e dobbiamo perfezionare.

Infine, la terza proposta che stiamo predisponendo è relativa all'eliminazione di tutti gli adempimenti inutili, doppi e tripli, che non fanno altro che determinare confusione, preoccupazione, responsabilità negli operatori degli enti locali. L'elaborazione di questa proposta è ancora allo stato iniziale ed è disponibile sul sito un file con i vari campi da valorizzare.

Tutte le tue osservazioni, sulle tre iniziative in corso, le potrai far pervenire all'A.S.F.E.L. all'indirizzo email: info@asfel.it

Hanno collaborato a questo numero:

Eugenio Piscino,
*esperto di finanza locale e fiscalità locale, dirigente di enti locali,
Presidente dell'A.S.F.E.L.*

Raffaele Adinolfi,
dottore commercialista, revisore legale,

Patrizio Belli,
Ragioneria generale della Provincia di Roma

Fabio Bovolon,
*direttore della Ripartizione Amministrazione
delle Risorse Finanziarie del Comune di Bolzano*

Santo Fabiano,
docente all'Università Roma Tre di Diritto degli enti locali

Stefano Fermante
Ragioneria Generale, Roma Capitale

Biagio Giordano,
*dirigente Ispettorato dei servizi ispettivi di finanza pubblica,
Ragioneria Generale dello Stato*

Roberto Mastrofini,
avvocato, Presidente della Fondazione Logos PA

Antonio Messina,
avvocato amministrativista

Antonino Mineo,
commercialista, revisore enti locali

Maria Topo,
ragioniere generale del comune di Villaricca

Stefano Usai,
vice segretario, responsabile gestione risorse