ASFEL

Anno VII • numero 11 • 2019

Management locale

ISSN 2420-7845

Rivista di amministrazione, finanza e controllo

DIVERSIFICAZIONE DELLA TARIFFA SUI RIFIUTI

Requisiti motivazionali della delibera comunale

"Riorganizzare l'ente locale digitale – Responsabile della Transizione Digitale"

"Il regionalismo differenziato e l'attuazione del federalismo fiscale, una incisiva ricaduta sulle politiche locali"

"La nozione di società a controllo pubblico del TUSP: la netta posizione interpretativa delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti."

IN QUESTO NUMERO

5 **"I nuovi limiti assunzionali"**
di Liliana Cirillo ed Eugenio Piscino

14 **"Valorizzazione e monetizzazione del patrimonio immobiliare – strumenti finanziari possibili"**
di Paolo Longoni

20 **"La nozione di società a controllo pubblico del TUSP: la netta posizione interpretativa delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti."**
di Jacopo Bercelli e Giampiero Pizziconi

23 **"Diversificazione della tariffa sui rifiuti e requisiti motivazionali della delibera comunale"**
di Giovambattista Palumbo

27 **"Ici/imu in caso di fabbricati inagibili"**
di Giovambattista Palumbo

32 **"Imu su concessionari aree demaniali"**
di Giovambattista Palumbo

36 **"L'efficacia delle delibere in materia tributaria dopo il decreto crescita"**
di Luciano Catania

47 **"Riorganizzare l'ente locale digitale – Responsabile della Transizione Digitale"**
di Marco Lo Franco

56 **"Gli effetti del Decreto fiscale 2019 sulla Pubblica amministrazione con particolare riferimento all'attività formativa."**
di Angelo Capalbo

64 **"Il regionalismo differenziato e l'attuazione del federalismo fiscale, una incisiva ricaduta sulle politiche locali"**
di Ettore Jorio

RUBRICHE

Accesso Civico

"La circolare del Ministro della Pubblica Amministrazione n. 1/2019 in tema di applicazione dell'accesso civico universale/ generalizzato (seconda parte)"
di Stefano Usai

Hanno collaborato a questo numero

Eugenio Piscino
esperto di finanza locale e fiscalità locale, cultore della materia di istituzioni di diritto pubblico e diritto amministrativo, Presidente dell'ASFEL, direttore scientifico della rivista Management locale
email: eugenio@piscino.it

Jacopo Bercelli
professore ordinario di diritto amministrativo - Università di Verona

Angelo Capalbo
avvocato, segretario comunale, pubblicista

Luciano Catania
segretario generale, componente di nuclei di valutazione
email: luciano.catania@tiscali.it

Liliana Cirillo
funzionario di enti locali, esperto in gestione del personale
email: cirilloliliana@gmail.com

Ettore Jorio
Professore di Diritto Sanitario presso l'Università della Calabria, Fondazione TrasPArenza

Marco Lo Franco
Funzionario Ragioneria Generale Città metropolitana di Roma Capitale
email: marco.lofranco@inwind.it

Paolo Longoni
commercialista, esperto di contabilità pubblica e di servizi pubblici locali
email: paolo.longoni@gmail.com

Giovambattista Palumbo
Segreteria tecnica Ministro Economia e Finanze

Giampiero Pizziconi
Consigliere della Corte dei conti – Sezione centrale per il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

Stefano Usai
collaboratore del "Quotidiano degli enti locali e PA del Sole 24 ore", per varie riviste Maggioli, Ipsoa, CEL. Formatore e autore di numerose pubblicazioni in materia di appalti, procedimento e finanza locale
email:usays@tiscali.it

Torna all'indice ^

Il comitato scientifico

Antonini Luca
Professore ordinario di Diritto Costituzionale presso l'Università di Padova - Giudice della Corte Costituzionale

Barbiero Alberto
Consulente amministrativo-gestionale in materia di appalti e di società partecipate

Bellesia Mauro
Dirigente Enti Locali, Docente di corsi

Buscema Angelo
Presidente della Corte dei conti

Cascone Gennaro
Dirigente enti locali, Docente di corsi

Caterini Enrico
Professore ordinario di Diritto Privato preso l'Università della Calabria

D'Aristotile Ebron
Professore a contratto di Economia delle aziende ed amministrazioni pubbliche Università G D'Annunzio Chieti Pescara

Fabiano Santo
Formatore e docente di management pubblico

Furno Erik
Professore di Istitiuzioni di Diritto Pubblico e Diritto Amministrativo presso l'Università Federico II di Napoli

Giordano Biagio
Mef - Ragioneria Generale dello Stato - Dirigente Ispettorato Generale di Finanza-Servizi ispettivi di finanza pubblica-Settore IV

Graffeo Maurizio
Corte dei conti - Sezione delle Autonomie - Preposto al Coordinamento

Jorio Ettore
Professore di Diritto Amministrativo Sanitario presso l'Università della Calabria

Miele Tommaso
Presidente della Sezione giurisdizionale per il Lazio, della Corte dei conti

Occhiena Massimo
Professore straordinario di Diritto amministrativo Università degli Studi di Sassari

Piperata Giuseppe
Professore ordinario di diritto amministrativo presso l'Università Iuav di Venezia

Piscino Eugenio
Dirigente enti locali, esperto di finanza locale e fiscalità locale. Cultore della materia in Istituzioni di Diritto Pubblico e Diritto Amministrativo

Pizziconi Giampiero
Consigliere della Corte dei conti – Sezione centrale per il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Scalia Rosario
Presidente onarario della Corte dei conti - già Presidente di Sezione regionale

Tessaro Tiziano
Consigliere della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo dell'Emilia Romagna

Torna all'indice ^

I nuovi limiti assunzionali

di Liliana Cirillo ed Eugenio Piscino

schema di Decreto ministeriale sui "nuovi limiti assunzionali"

Licenziato dalla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali, nella seduta dell'11 dicembre 2019 lo schema di Decreto ministeriale sui "nuovi limiti assunzionali" per i comuni, in base alla sostenibilità finanziaria, secondo le previsioni dell'art. 33 del Decreto Crescita (D.L. n. 34/2019, convertito con modifiche nella L. 58/2019)[1].

Vengono prioritariamente date le definizioni di "spesa del personale" ed "entrate correnti" che, messe a confronto, daranno origine a valori percentuali che determineranno la maggiore o minore virtuosità dell'Amministrazione e la conseguente eventuale "premialità". Si individuano, indi, all'art. 3, nove fasce demografiche di appartenenza.

la tabella per i Comuni "virtuosi"

La prima tabella, presente nel decreto, indica i valori percentuali "virtuosi", suddivisi per fascia demografica, del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti. Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2020, i comuni che si collochino al di sotto di questo valore soglia, potranno incrementare la spesa di personale, registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti, non superiore a quello stesso valore soglia. Dovrà permanere la coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

gli incrementi alle assunzioni possibili

Per il quinquennio 2020/2024 viene introdotto un differente principio premiale, per i comuni che non superano le soglie della tabella innanzi descritta. Si potrà incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale, registrata nel 2018, fino a un valore percentuale non superiore a quello indicato in una ulteriore tabella (prevista all'art. 5 e articolata per anni e fasce demografiche), sempre in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando sia il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, asseverato dall'organo di revisione, sia del valore soglia di cui all'articolo 4 comma 1 (ossia del valore soglia della tabella qui definita "virtuosa"). Per lo stesso quinquennio, si potranno utilizzare i resti assunzionali dei cinque anni antecedenti il 2020, senza tuttavia superare il rapporto spese di personale/spesa corrente indicati nella prima tabella, per ciascuna fascia demografica. Sono, per il medesimo quinquennio, dettate particolari disposizioni per i Comuni

1 L'articolo è stato pubblicato sul quotidiano ItaliaOggi del 20 dicembre 2019. Nel prossimo numero della rivista scientifica Management locale la bozza del decreto sarà oggetto di approfondimento.

Torna all'indice ^

sotto i 5.000 abitanti.

La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante dagli incrementi, non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'articolo 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (media del triennio 2011/2013). Il decreto ministeriale prevede una terza tabella, sempre suddivisa per fasce demografiche, con valori soglia del rapporto tra spese di personale ed entrate correnti, leggermente più alti, superati i quali, le amministrazioni interessate, dovranno adottare un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto, fino al conseguimento, nell'anno 2025, del predetto valore soglia, anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025, per i comuni che superano i valori della tabella in esame, scatta una "sanzione", consistente nell'applicazione del turn over al 30 per cento, fino al conseguimento del valore superato. I comuni che superano le soglie "premiali" e si mantengono al di sotto di quelle limite, non potranno procedere ad incrementi della spesa di personale, come rilevata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato. I parametri, infine, saranno aggiornati ogni cinque anni. Le disposizioni si applicheranno a partire dall'anno 2020.

i limiti, in caso di superamento delle percentuali

Invero, nelle premesse, viene anche specificato che il decreto potrà essere adottato soltanto a seguito dell'approvazione della legge di bilancio per l'anno 2020. La previsione della "doppia soglia" e la garanzia, in fase di prima applicazione del decreto, che i comuni di piccole dimensioni, collocati sotto la prima soglia, possano effettuare l'assunzione di almeno una unità di personale, sono state richieste dall'Anci. Non sono, tuttavia, attualmente presenti nell'articolo 33, comma 2 del decreto crescita. Il Governo ha presentato, pertanto, un emendamento al disegno di legge di bilancio, per la modifica dell'art. 33 citato.

Manca nel decreto qualsiasi indicazione sulle modalità di calcolo del trattamento accessorio come indicate nell'articolo 33, comma 2, del decreto legge n. 34/2019. Viene soltanto specificato, all'art. 1 che queste, in quanto conseguenti alle previsioni del provvedimento approvando, si applicano ai comuni con decorrenza dal 1° gennaio 2020.

la decorrenza dal 1° gennaio 2020

Torna all'indice ^

Presidenza del Consiglio dei Ministri

IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e

il Ministro dell'interno

VISTI i commi 557, 557-bis, 557-quater e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 che fissano i principi ed i vincoli in materia di contenimento di spesa del personale da parte dei Comuni;

VISTO l'articolo 1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;

VISTO l'articolo 14-0/5 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 ed in particolare il comma 3 secondo cui le previsioni di cui alla lettera a) del comma 1 del medesimo articolo 14-0/5 si applicano a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del citato decreto;

VISTO l'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modificazioni ed integrazioni, che disciplina il regime ordinario delle assunzioni a tempo indeterminato dei Comuni consentendo, considerato il disposto del citato articolo

1, comma 228, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, a decorrere dall'anno 2019, di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato nel limite di un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa pari al 100 per cento di quella relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente, nonché la possibilità di cumulare, a decorrere dall'anno 2014, le risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a cinque anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile e di utilizzare i residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà di assunzione riferite al quinquennio precedente, fermo restando il disposto dell'articolo 14-bis, comma 3, del citato decreto- legge n. 4 del 2019;

VISTO l'articolo 3, comma S-sexies, del citato decreto-legge n. 90 del 2014 secondo cui "Per il triennio 2019-2021, nei rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, le regioni e gli enti locali possono computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo turn-over'';

VISTO l'articolo 33 del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 che detta disposizioni in materia di assunzione di personale nelle regioni a statuto ordinario e nei comuni in base alla sostenibilità finanziaria;

VISTO il comma 1 del predetto articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019 secondo cui la disciplina è dettata "anche al fine di consentire l'accelerazione degli investimenti pubblici, con particolare riferimento a quelli in materia di mitigazione del rischio idrogeologico, ambientale, manutenzione di scuole e strade, opere infrastrutturali, edilizia sanitaria e agli altri programmi previsti dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145";

VISTO il comma 2 del predetto articolo 33 del decreto-legge n. 34 del 2019 che stabilisce: "A decorrere dalla data individuata dal decreto di cui al presente comma, anche per le finalità di cui al comma 1, i comuni possono procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione. Con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono individuate le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i comuni che si collocano al di sotto del predetto valore soglia. I predetti parametri possono essere aggiornati con le modalità di cui al secondo periodo ogni cinque anni. I comuni in cui il rapporto fra la spesa di personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle predette entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati risulta superiore al valore soglia di cui al primo periodo adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento. A decorrere dal 2025 i comuni che registrano un rapporto superiore al valore soglia applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia. Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018";

RILEVATO che il limite al trattamento economico accessorio di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 è adeguato, in aumento e in diminuzione ai sensi

dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, per garantire il valore medio pro capite riferito all'anno 2018, ed in particolare è fatto salvo il limite iniziale qualora il personale in servizio è inferiore al numero rilevato al 31.12.2018;

TENUTO CONTO degli incontri tecnici e degli approfondimenti svolti presso il Segretariato generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali;

VISTA l'intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali acquisita in data ;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 04 settembre 2019, con il quale l'On. Dott.ssa Fabiana Dadone è stata nominata Ministro senza portafoglio;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 05 settembre 2019 con il quale al predetto Ministro senza portafoglio è stato conferito l'incarico per la pubblica amministrazione;

VISTO il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 settembre 2019, con il quale è stata conferita la delega di funzioni al predetto Ministro, registrato alla Corte dei conti in data 03 ottobre 2019 Reg. n. 1882;

DECRETA

Articolo 1

[Finalità, decorrenza, ambito soggettivo)

1. Il presente decreto è finalizzato, in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 33, comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ad individuare i valori soglia, differenziati per fascia demografica, del rapporto tra spesa complessiva per tutto il personale, al lordo degli oneri riflessi a carico dell'amministrazione, e la media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato in bilancio di previsione, nonché ad individuare le percentuali massime annuali di incremento della spesa di personale a tempo indeterminato per i comuni che si collocano al di sotto dei predetto valori soglia.

2. Le disposizioni di cui al presente decreto e quelle conseguenti in materia di trattamento economico accessorio contenute all'articolo 33, comma 2, del decreto legge 30 aprile 2019, n. 34, si applicano ai comuni con decorrenza dal 1° gennaio 2020.

Articolo 2 [Definizioni)

1. Ai fini del presente decreto sono utilizzate le seguenti definizioni:

a) Spesa del personale: impegni di competenza per spesa complessiva per tutto il personale dipendente a tempo indeterminato e determinato, per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, per la somministrazione di lavoro, per il personale di cui all'articolo

110 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente, al lordo degli oneri riflessi ed al netto dell'IRAP, come rilevati nell'ultimo rendiconto della gestione approvato;

b] Entrate correnti: media degli accertamenti di competenza riferiti alle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione relativo all'ultima annualità considerata.

Articolo 3

[Differenziazione dei comuni per fascia demografica)

1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, i comuni sono suddivisi nelle seguenti fasce demografiche:

a) comuni con meno di 1.000 abitanti;

b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti;

c) comuni da 2.000 a 2.999 abitante-

d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti;

e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti;

f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti;

g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti;

h) comuni da 250.0000 a 1.499.999 abitanti;

i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre.

Articolo 4

[Individuazione dei valori soglia di massima spesa del personale)

1. In attuazione dell'articolo 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, nella seguente Tabella

1, sono individuati i valori soglia per fascia demografica del rapporto della Spesa del personale dei comuni rispetto alle Entrate correnti, secondo le definizioni dell'articolo 2:

Tabella 1

Fasce demografiche	Valore soglia
a) comuni con meno di 1.000 abitanti	29,5 %
b) comuni da 1.000 a 1.999 abitanti	28,6 %
c) comuni da 2.000 a 2.999 abitanti	27,6 %

d) comuni da 3.000 a 4.999 abitanti	27,2 %
e) comuni da 5.000 a 9.999 abitanti	26,9 %
f) comuni da 10.000 a 59.999 abitanti	27,0 %
g) comuni da 60.000 a 249.999 abitanti	27,6 %
h) comuni da 250.0000 a 1.499.999 abitanti	28,8 %
i) comuni con 1.500.000 di abitanti e oltre	25,3 %

2. A decorrere dal 1° gennaio 2020, i comuni che si collocano al di sotto del valore soglia di cui al comma 1, fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, possono incrementare la Spesa di personale registrata nell'ultimo rendiconto approvato, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione, sino ad una spesa complessiva rapportata alle entrate correnti, secondo le definizioni dell'articolo 2, non superiore al valore soglia individuato dalla Tabella 1 del comma 1 di ciascuna fascia demografica.

Articolo 5

[Percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio)

1. In sede di prima applicazione e fino al 31 dicembre 2024, i comuni di cui all'articolo 4, comma

2, possono incrementare annualmente, per assunzioni di personale a tempo indeterminato, la spesa del personale registrata nel 2018, secondo la definizione dell'articolo 2, in misura non superiore al valore percentuale indicato dalla seguente Tabella 2, in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione e del valore soglia di cui all'articolo 4 comma 1:

Tabella 2

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

2. Per il periodo 2020-2024, i comuni possono utilizzare le facoltà assunzionali residue

dei 5 anni antecedenti al 2020 in deroga agli incrementi percentuali individuati dalla tabella 2 del comma 1, fermo restando il limite di cui alla Tabella 1 dell'articolo 4 comma 1 di ciascuna fascia demografica, i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione.

3. Per il periodo 2020-2024, i comuni con meno di 5 mila abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia di cui alla Tabella 1 dell'articolo 4 comma 1 di ciascuna fascia demografica, che fanno parte dell' "Unione di comuni" prevista dall'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e per i quali la maggior spesa per personale consentita dal presente articolo risulta non sufficiente all'assunzione di una unità di personale a tempo indeterminato, possono, nel periodo 2020-2024, incrementare la propria spesa per il personale a tempo indeterminato nella misura massima di 38.000 euro non cumulabile, fermi restando i piani triennali dei fabbisogni di personale e il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio asseverato dall'organo di revisione. La maggiore facoltà assunzionale ai sensi del presente comma è destinata all'assunzione a tempo indeterminato di una unità di personale purché collocata in comando obbligatorio presso la corrispondente Unione con unità di personale purché collocata in comando obbligatorio presso la corrispondente Unione con oneri a carico della medesima, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale previsto per le Unioni di comuni.

Articolo 6

(Individuazione dei valori soglia di rientro della maggiore spesa del personale]

1. I comuni in cui il rapporto fra Spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'articolo 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla tabella 3 del presente comma adottano un percorso di graduale riduzione annuale del suddetto rapporto fino al conseguimento nell'anno 2025 del predetto valore soglia anche applicando un turn over inferiore al 100 per cento.

Tabella 3

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

2. A decorrere dal 2025, i comuni in cui il rapporto fra Spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'articolo 2, risulta superiore al valore soglia per fascia demografica individuato dalla tabella 3 del presente comma, applicano un turn over pari al 30 per cento fino al conseguimento del predetto valore soglia.

3. I comuni in cui il rapporto fra Spesa del personale e le Entrate correnti, secondo le definizioni dell'articolo 2, risulta compreso fra i valori soglia per fascia demografica individuati dalla tabella 1 del comma 1 dell'articolo 4 e dalla tabella 3 del presente comma non possono incrementare la spesa di personale, rilevata nell'ultimo rendiconto della gestione approvato.

Articolo 7

(Disposizioni attuative e finali)

1. La maggior spesa per assunzioni di personale a tempo indeterminato derivante da quanto previsto dagli articoli 4 e 5 non rileva ai fini del rispetto del limite di spesa previsto dall'articolo 1, commi 557-quater e 562, della legge 27 dicembre 2006 n. 296.

2. I parametri individuati dal presente decreto possono essere aggiornati ogni cinque anni con decreto del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Il presente decreto, previa registrazione da parte della Corte dei conti, sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Roma,

Il Ministro per la pubblica amministrazione

Il Ministro dell'economia e delle finanze

Il Ministro dell'interno

Valorizzazione e monetizzazione del patrimonio immobiliare – strumenti finanziari possibili

di Paolo Longoni

Uno dei temi che devono essere affrontati negli enti locali, al fine di reperire risorse da destinare al riequilibrio di disavanzi ovvero da destinare ad investimenti, riguarda la valorizzazione del patrimonio immobiliare; spesso si utilizza questa voce di *asset* nella formulazione di programmi di dismissione funzionali al miglioramento della situazione finanziaria: ma i risultati ottenuti non sono (quasi) mai rispondenti alle aspettative.

Gli organi di controllo ritengono sempre fortemente aleatoria la previsione di un riequilibrio

I tempi necessari per il riordino dei beni posseduti, il corretto censimento, la valutazione e la successiva procedura ad evidenza pubblica per la dismissione sono assai lunghi; e il reperimento di investitori disponibili ad acquistare i beni in vendita non è di semplice esito.

Gli organi di controllo, consapevoli della problematicità delle dismissioni programmate dagli Enti, ritengono sempre fortemente aleatoria la previsione di un riequilibrio attraverso dismissioni immobiliari; ed a giusta ragione.

È forse, dunque, necessario "allargare" la visuale ricercando strumenti e modalità che consentano di monetizzare i valori in tempi più brevi e di responsabilizzare nelle operazioni di valorizzazione – dismissione attori specializzati e professionalmente idonei per queste attività.

Proveremo ad esaminare, nello scritto che segue, la possibilità di utilizzo di strumenti innovativi, ma comunque corretti e coerenti con la normativa, diretti proprio a valorizzare e monetizzare i beni immobili di proprietà degli Enti.

1. ***Fondi immobiliari***

Gli enti locali possono costituire Fondi Immobiliari "ad apporto" secondo quanto disposto dall'art. 58, D.L. 25 giugno 2008, n. 112.

La norma in questione sancisce la facoltà degli Enti di costituire Fondi Comuni conformemente

Torna all'indice ^

alle disposizioni di cui all'art. 4, D.L. 25 settembre 2001, n. 410, usufruendo del regime agevolato previsto da tale disposizione.

L'art. 1, 1° comma, lett. *j)* del D. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 (il Testo Unico della Finanza) contiene la nozione di "Fondo Comune di Investimento".

definizione del "Fondo"

La norma citata definisce per Fondo "il patrimonio autonomo raccolto, mediante una o più emissioni di quote, tra una pluralità di investitori con la finalità di investire lo stesso sulla base di una determinata politica di investimento".

Il Fondo è suddiviso in quote di pertinenza dei partecipanti, gestito in autonomia dai medesimi ma nel loro interesse.

Una procedura di valorizzazione e monetizzazione di beni immobili tramite la costituzione di un Fondo è normalmente strutturata come segue:

la procedura di valorizzazione e monetizzazione di beni immobili tramite la costituzione di un Fondo

1 – L'ente locale conferisce al Fondo una porzione dei beni immobili ricevendo a fronte del trasferimento quote del Fondo medesimo (le c.d. "Quote ordinarie"); al fine di consentire all'ente di beneficiare della valorizzazione degli immobili anche in un momento successivo all'alienazione delle quote ordinarie e di godere di alcuni diritti di controllo e governo delle attività del Fondo, è possibile prevedere la creazione e attribuzione all'ente di una ulteriore classe di quote (le c.d. "Quote B").

2 – L'ente vende al Fondo la restante parte del portafoglio di beni immobili ricevendo cassa a fronte della vendita; al fine di far fronte all'obbligo del pagamento del prezzo, il Fondo assume un finanziamento che sarà rimborsato prioritariamente rispetto al rimborso delle quote del Fondo.

3 – L'ente locale colloca le proprie quote ordinarie presso investitori istituzionali, ricevendo cassa a fronte della vendita delle quote.

4 – All'esito delle attività di valorizzazione e disinvestimento, il Fondo rimborsa il finanziamento, remunera e rimborsa le quote ordinarie. Se il rendimento complessivo del Fondo ha superato il rendimento *target* (mostrando dunque il successo della valorizzazione), vengono remunerate anche le Quote di classe B.

Generalmente si prevede che alle Quote di classe B siano attribuiti diritti patrimoniali e diritti di

controllo.

In genere, nella maggior parte dei casi si prevede che alle Quote di classe B siano attribuiti diritti patrimoniali e diritti di controllo.

diritti patrimoniali e diritti di controllo

I diritti patrimoniali attribuiti possono consistere nella assegnazione ai portatori delle quote del diritto di percepire una parte della (eventuale) differenza tra il rendimento realizzato dal Fondo nell'intero arco di vita ed il rendimento – *target* originariamente individuato dalla Società di gestione del Fondo; in altre parole, viene riconosciuto ai portatori delle Quote di classe B il diritto di partecipare ai proventi della valorizzazione dei beni conferiti che eccedano quelli previsti al momento dell'apporto, già remunerati ai portatori delle Quote ordinarie.

I diritti amministrativi sono costituiti di solito da poteri di controllo che incidono sulla composizione del Comitato Consultivo del Fondo, chiamato ad esprimere pareri anche vincolanti sulle decisioni rilevanti per gli investitori.

Qualora gli immobili conferiti nel Fondo siano funzionali o addirittura strumentali all'attività dell'Ente locale, è possibile mantenerne la disponibilità con un contratto di locazione, ovviamente prevedendo il pagamento del relativo canone.

Lo strumento dell'apporto in un Fondo Immobiliare per la valorizzazione e la dismissione risulta particolarmente adatto quando l'Ente abbia beni dotati di sufficiente massa critica in termini di valore, valorizzabili con un mutamento di destinazione d'uso dei singoli cespiti.

accordi con investitori istituzionali per il collocamento delle quote

Permette all'Ente di mantenere un ruolo nella *governance* del Fondo e di ottenere ritorni immediati in termini di cassa, determinabili in fase di *road show* del Fondo; ad esempio possono essere previsti accordi con investitori istituzionali per il collocamento delle quote, ovvero si può prevedere che parte degli immobili siano venduti anziché apportati al Fondo, che finanzierebbe il corrispettivo con ricorso a leva finanziaria (indebitamento).

Le fonti normative più importanti sono:

- D.L. 25 giugno 2008, n. 112, art. 58, 8° comma;
- D.L. 25 settembre 2001, n. 351, art. 4;
- D. Lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, artt. 34-40;
- D.M. 24 maggio 1999, n. 228, art. 12 – *bis;*

- L. 25 gennaio 1994, n. 86, art. 14 – *bis;*
- Provvedimento Bankitalia 8 maggio 2012 (Regolamento sulla gestione collettiva del risparmio)

2. *Cartolarizzazioni*

La cartolarizzazione (nel linguaggio finanziario spesso definita *securitisation)* è una tecnica finanziaria piuttosto complessa con la quale determinate attività a liquidità differita, come crediti, dismissioni immobiliari, altre attività finanziarie non negoziabili ma produttive di potenziali flussi di cassa futuri, sono convertite in prodotti finanziari rappresentati da titoli negoziabili e collocabili sui mercati mercé la cessione ad un soggetto specializzato.

Lo strumento finanziario della *securitisation* è stato recepito dall'ordinamento italiano con la L. 130 del 30 aprile 1999; con l'art. 84 della L. 289/2002 è stata attribuita agli Enti territoriali (comuni, province, regioni, altri enti strumentali di tali ultimi soggetti) la facoltà di effettuare operazioni di cartolarizzazione dei proventi futuri derivanti dalle dismissioni del proprio patrimonio immobiliare.

le operazioni di cartolarizzazione

Oggetto di una operazione di cartolarizzazione possono essere:

A) Crediti, anche in sofferenza (i c.d. *non performing loans*);

B) Proventi futuri derivanti dalla dismissione di patrimoni immobiliari.

Nel caso della cartolarizzazione che ha ad oggetto un patrimonio immobiliare, il proprietario dei beni (definito *originator)* cede a titolo oneroso il proprio portafoglio di immobili ad una società veicolo; quest'ultima, per finanziarne l'acquisto, si indebita sul mercato emettendo titoli obbligazionari (*asset backed securities*) il cui rimborso o rendimento è garantito dalla dismissione del patrimonio immobiliare stesso.

Il processo con il quale si pone in essere una procedura di cartolarizzazione può dunque essere articolato in almeno 3 fasi distinte:

le tre fasi del processo

1. Individuazione dei beni che si intende cartolarizzare;
2. Cessione dei beni alla Società veicolo;
3. Emissione da parte di questa dei valori mobiliari rappresentativi dei beni ceduti.

Nella fase 1, di perimetrazione dell'oggetto della cessione, occorre avere attenzione al valore complessivo del portafoglio di beni, alla loro idoneità a generare flussi di cassa, alla complessiva omogeneità delle operazioni sottostanti.

Un punto di relativa complessità riguarda la necessità che l'operazione non sia qualificata come

indebitamento per l'Ente.

i criteri elaborati da Eurostat

Per raggiungere tale obiettivo occorre che la cartolarizzazione sia strutturata secondo i criteri elaborati da *Eurostat*, la Direzione Generale dell'Unione Europea che raccoglie ed elabora dati provenienti dagli Stati membri ai fini della loro armonizzazione; tra i vari criteri indicati, particolarmente rilevante ai fini della strutturazione di una cartolarizzazione immobiliare è quello che richiede la necessità che non sia previsto in capo all'*originator* di percepire, in aggiunta al prezzo iniziale, una quota differita del prezzo stesso, derivante dall'eventuale maggior incasso derivante all'emittente (la Società veicolo) dalla dismissione dei beni rispetto a quanto necessario per rimborsare i titoli emessi sul mercato ed i costi dell'operazione.

Lo strumento di *securitisation* è particolarmente adatto nel caso in cui l'Ente abbia individuato un portafoglio di beni che intende dismettere (e non valorizzare), che abbia una massa critica sufficiente in termini di valore, che non abbia destinazione connessa all'interesse pubblico.

Le fonti normative più importanti sono:

- L. 27 dicembre 2002, n. 289, art. 84;
- D.L. 25 settembre 2001, n. 351, artt. 1 – 3;
- L. 30 aprile 1999, n. 130, art. 6, 1° comma;
- Eurostat News Releases, n. 88/2007, 25 giugno 2007.

*****

altri strumenti finanziari

Esistono, naturalmente, altri strumenti finanziari utilizzabili, che devono essere presi in considerazione a seconda della natura e consistenza del patrimonio da valorizzare, liquidare e dismettere.

- La Finanza di progetto, destinata soprattutto al finanziamento di opere infrastrutturali;
- La Concessione di valorizzazione, utile per valorizzare e mettere a reddito senza dismissione, ovvero per riqualificare e convertire gli immobili;
- Il contratto di disponibilità ed il leasing immobiliare pubblico, utili per finanziare opere infrastrutturali senza immobilizzare risorse.

Su questi strumenti finanziari ci soffermeremo in un successivo intervento; quello che appare

del tutto ovvio è che l'avvio di operazioni come quelle sopra accennate richiede il ricorso a professionalità specifiche (*advisor* finanziari) ed anche l'utilizzo delle procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione degli interlocutori idonei (Banche, Società di Gestione del Risparmio) che sono *partners* necessari nel percorso da intraprendere.

Uno studio specifico di generale fattibilità può essere richiesto a Società specializzate in Servizi per gli Enti, presenti anche sulla piattaforma di Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione.

La nozione di società a controllo pubblico del TUSP: la netta posizione interpretativa delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

di Jacopo Bercelli e Giampiero Pizziconi

Si può affermare che la controversa problematica della nozione di società a controllo pubblico sia stata risolta dalla pronuncia di orientamento generale n.11 del 20 giugno 2019 adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

Con detta pronuncia si riassumono tutti gli orientamenti che si sono formati in questi anni dirimendo i contrasti interpretativi attraverso l'affermazione di principi di diritto, a parere di chi scrive, assolutamente condivisibili e fondamentali per definire la nozione di società a controllo pubblico.

Anzitutto, per la prima volta si afferma con chiarezza che nel TUSP è contenuto un "*esplicito criterio di prevalenza*" delle disposizioni del testo unico stesso rispetto alle norme del codice civile e del diritto privato in generale.

"esplicito criterio di prevalenza" delle disposizioni del testo unico

Collegata a questa affermazione fondamentale vi è quella, altrettanto importante, del carattere funzionale, rispetto alle norme (e agli obiettivi) del testo unico, della nozione di società a controllo pubblico.

Da queste due affermazioni può derivare – sotto il profilo sistematico – che la nozione di società a controllo pubblico non debba essere inquadrata nel sistema del codice civile, ma in quello, particolare, delineato dalle norme del testo unico: norme queste ultime, che prevarrebbero su quelle civilistiche. E questo peculiare approdo rappresenta una acquisizione di base fondamentale, per poter ricostruire gli istituti disciplinati dal testo unico.

In coerenza con tale impostazione generale, le affermazioni di principio sulla nozione di società a controllo pubblico contenute nella pronuncia delle Sezioni riunite in sede di controllo possono di seguito riassumersi:

Torna all'indice ^

nozione di società a controllo pubblico

a) sono società a controllo pubblico quelle nelle quali una o più amministrazioni pubbliche dispongono della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (oppure di voti o rapporti contrattuali sufficienti a configurare un'influenza dominante);

b) le società così caratterizzate al 31 luglio 2017, dovevano e devono adeguarsi alle previsioni per le società a controllo pubblico (art. 26, comma 1° del TUSP);

c) a fronte di una società a controllo pubblico, come sopra definita, da parte di più Pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici soci hanno comunque l'obbligo di attuare e formalizzare tra loro strumenti di coordinamento, mediante la sottoscrizione di mirati patti parasociali o con apposite previsioni statutarie, al fine del miglior esercizio dei loro diritti/doveri di soci pubblici di controllo. Ciò, in quanto una attenta governance societaria concorre ad assicurare non solo la corretta gestione societaria ma, anche a preservare da possibili ricadute negative di detta gestione il bilancio del socio pubblico;

d) nella fattispecie della società con socio privato scelto con gara il possesso da parte delle amministrazioni dei requisiti illustrati al precedente punto a) può non essere sufficiente a far emergere un potere di controllo quand'anche i soci pubblici dispongano della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria Ciò avviene, ritengono le Sezioni riunite, laddove siano presenti patti parasociali o clausole statutarie che configurino (ai sensi del secondo periodo dell'art. 2, comma 1, lett. b), un controllo da parte dei soci privati (che potrà essere anche congiunto con soci pubblici). In tali circostanze si realizza la fattispecie del secondo periodo dell'art. 2, comma 1°, lett. b), quale fattispecie autonoma, distinta e prevalente da quella del primo periodo con la conseguenza che la società non sarà annoverabile tra quelle a controllo pubblico.

Va osservato come la detta pronuncia di orientamento generale del 20 giugno 2019 superi ed assorba dal punto di vista sistematico le posizioni interpretative assunte dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti con la sentenza 22 maggio 2019, n. 19 sul caso Marche Multiservizi S.p.a.. In detta sentenza si afferma che una società, pur a prevalente capitale pubblico locale, non va considerata come società a controllo pubblico quando, nel caso concreto dallo statuto e dai patti parasociali emerga che il socio privato di minoranza abbia un potere di veto e quindi di influenza decisiva sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale.

Allo stesso modo l'approdo interpretativo delle Sezioni riunite sembra superare e assorbire

anche le posizioni assunte nella successiva pronuncia n. 25/2019, sempre delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sul caso Marche Multiservizi S.p.a. In detta sentenza, infatti, non si considera e non si cita l'atto di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo del 20 giugno in quanto la stessa, seppur depositata in data successiva quest'ultima pronuncia risultava deliberata in data antecedente (ossia nella Camera di consiglio del 5 giugno 2019).

A parere di chi scrive e alla luce delle suesposte considerazioni non possono condividersi le conclusioni alle quali pervengono gli orientamenti, che sembrano emergere da alcuni scritti apparsi sulla stampa specialistica, in ordine ai quali la pronuncia delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale n. 25 del 29 luglio 2019 confermi l'esistenza di un contrasto interpretativo interno alla magistratura contabile.

l'atto di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 11/2019

Se, infatti, le conclusioni cui approdano le due sentenze delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti n. 19 e n. 25 del 2019 hanno lo specifico pregio di sottrarre alla nozione di società a controllo pubblico le fattispecie di società a controllo misto pubblico/privato, l'atto di orientamento generale delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 11/2019 può essere considerato un punto fermo di sicuro pregio sistematico e ordinamentale nella ricostruzione della nozione di società a controllo pubblico oltre che idoneo a fornire chiari spunti interpretativi che orientano una coerente lettura del TUSP in generale.

Diversificazione della tariffa sui rifiuti e requisiti motivazionali della delibera comunale

di Giovambattista Palumbo

La previsione regolamentare di una tariffa TARSU per gli alberghi anche di molto superiore a quella applicata alle case di civile abitazione è del tutto legittima, posto che la maggior capacità produttiva di rifiuti di uno stabile alberghiero rispetto ad uno di civile abitazione, costituisce dato di comune esperienza. Quanto all'onere motivazionale posto a carico del Comune, non è configurabile alcun obbligo di motivazione della delibera comunale di determinazione della tariffa di cui all'art. 65 del Dlgs. 15 novembre 1993, n. 507, poiché la stessa, al pari di qualsiasi atto amministrativo a contenuto generale o collettivo, si rivolge ad una pluralità indistinta, anche se determinabile 'ex post', di destinatari.

Il caso

La Corte di Cassazione, con la Sentenza n. 31462 del 03/12/2019, ha chiarito la possibilità di diversificazione della Tariffa sui rifiuti, a seconda che si tratti di abitazioni o esercizi alberghieri.

Tariffa sui rifiuti a seconda che si tratti di abitazioni o esercizi alberghieri

Nel caso di specie, il Comune ricorreva per la cassazione della sentenza della Commissione Tributaria Regionale della Puglia, che ne aveva respinto l'appello contro la pronuncia di primo grado, la quale, in parziale accoglimento del ricorso di una società, aveva statuito l'equiparazione tra i locali ed aree ad uso abitativo e gli esercizi alberghieri, a titolo di TARSU, relativamente ad avviso di pagamento per l'annualità 2011.

La Commissione Tributaria Provinciale, pur ravvisando, in linea di principio, la correttezza di una tariffa diversificata tra locali ad uso abitazione e alberghi, senza e con ristorante, riteneva tuttavia la pretesa immotivata nell'ammontare e comunque contraria agli artt.65, comma 2 e 69, comma 2 del Dlgs n. 507/1993 e al principio comunitario del "chi inquina paga".

Torna all'indice ^

I giudici di merito avevano, pertanto, ritenuto illegittimo il Regolamento comunale, nella parte in cui non distingueva le tariffe degli alberghi per volumetria di camere e di parti comuni, disapplicandolo a norma dell'art.7, ultimo comma del Dlgs n.546 del 1992.

Il Comune ricorrente, deduceva infine la violazione e la falsa applicazione degli artt. 61, 65, 68 e 69 del Dlgs. n. 507/93 e dell'art.7 del Dlgs. 546/92, rilevando come la giurisprudenza di legittimità avesse già ammesso la distinzione in categorie e tariffe diverse per le abitazioni e gli alberghi, ravvisando la legittimità di una maggiore imposizione per quest'ultimi, in ragione della loro maggiore capacità produttiva di rifiuti, quale dato di comune esperienza.

il Regolamento comunale

L'Amministrazione ricorrente censurava, poi, la disapplicazione del Regolamento, ammessa, a suo avviso, solo per vizi di legittimità.

La decisione

Secondo la Suprema Corte le censure avanzate dal Comune ricorrente erano fondate.

Evidenziano infatti i giudici di legittimità che l'art 68 del Dlgs. n. 507/1993 lascia ai Comuni un ampio spazio di discrezionalità nell'esercizio della potestà regolamentare in materia, limitandosi a prevedere che, ai fini della classificazione in categorie ed eventuali sottocategorie di locali ed aree con omogenea potenzialità di rifiuti, tassabili con la medesima misura tariffaria, gli enti locali tengono conto, "in via di massima", di gruppi di attività, laddove gli esercizi alberghieri sono inseriti nello stesso gruppo delle abitazioni per nuclei familiari.

i Comuni hanno un ampio spazio di discrezionalità nell'esercizio della potestà regolamentare in materia

La Cassazione ricorda però che, secondo l'orientamento consolidato della stessa Corte, ciò non significa che la classificazione debba necessariamente essere uguale per abitazioni ed alberghi e, comunque, la previsione regolamentare di una tariffa TARSU per gli alberghi anche di molto superiore a quella applicata alle case di civile abitazione deve ritenersi del tutto legittima, posto che la maggior capacità produttiva di rifiuti di uno stabile alberghiero rispetto ad uno di civile abitazione, costituisce dato di comune esperienza (cfr., Cass., n. 302/2010, Cass., n. 8308/2018).

Torna all'indice ^

E del resto, sottolinea ancora la Suprema Corte, anche il richiamo del giudice di appello alla giurisprudenza comunitaria non coglieva nel segno, essendo, anche a tal proposito, già stato affermato (cfr., Cass., n. 28676/2018; Cass., n. 2202/2011), che "in tema di TARSU, la disciplina contenuta nel Dlgs.15 novembre 1993, n. 507 sulla individuazione dei presupposti della tassa e sui criteri per la sua quantificazione non contrasta con il principio comunitario "chi inquina paga", sia perché è consentita la quantificazione del costo di smaltimento sulla base della superficie dell'immobile posseduto, sia perché la detta disciplina non fa applicazione di regimi presuntivi che non consentano un'ampia prova contraria, ma contiene previsioni (v. art. 65 e 66) che commisurano la tassa ad una serie di presupposti variabili o a particolari condizioni".

"chi inquina paga"

I precedenti di legittimità hanno del resto anche tenuto conto delle sentenze CGUE 24.6.08, in causa C-188/07 e 16. 7.09, in causa C-254/08 (quest'ultima, avente ad oggetto proprio un rinvio pregiudiziale in una causa pendente dinanzi al TAR Campania, nella quale veniva contestata la legittimità, per affermato contrasto con l'art. 15 della direttiva 2006/12/CE, della disciplina legislativa TARSU, nonché delle norme del regolamento comunale in base alle quali le imprese alberghiere erano state tenute al versamento della tassa sui rifiuti in misura superiore ai privati), laddove, nella valutazione di conformità della disciplina nazionale al principio evincibile dall'art.15, lett. a), della Direttiva 2006/12, la Corte di Giustizia ha in particolare affermato che "nella materia, le autorità nazionali dispongono di un'ampia discrezionalità per quanto riguarda le modalità di calcolo della tassa; per quanto riguarda la differenziazione tra categorie di detentori, la stessa deve ritenersi ammessa, purché non venga fatto carico ad alcuni di costi manifestamente non commisurati ai volumi o alla natura dei rifiuti da essi producibili".

Corte di Giustizia: "nella materia, le autorità nazionali dispongono di un'ampia discrezionalità"

La Corte di Cassazione rileva poi che, quanto all'onere motivazionale posto a carico del Comune, del quale il giudice di appello lamentava il mancato rispetto, secondo l'orientamento di legittimità, in tema di TARSU, non è configurabile alcun obbligo di motivazione della delibera comunale di determinazione della tariffa di cui all'art. 65 del Dlgs. 15 novembre 1993, n. 507, poiché la stessa, al pari di qualsiasi atto amministrativo a contenuto generale o collettivo, si rivolge ad una pluralità indistinta, anche se determinabile 'ex post', di destinatari, occupanti o detentori, attuali o futuri, di locali ed aree tassabili (cfr., Cass. n. 7044/2014; Cass. 22804/2006; Cass.7437/2019).

La Suprema Corte richiama inoltre anche altra giurisprudenza, sempre di legittimità, che, ribadendo il principio secondo cui non è configurabile alcun obbligo di motivazione della delibera comunale di determinazione della tariffa di cui all'art. 65 del Dlgs. n. 507 del 1993, ha anche affermato che il potere di disapplicare l'atto amministrativo in relazione alla decisione del caso concreto, che spetta al giudice tributario, può comunque conseguire solo alla dimostrazione della sussistenza di ben precisi vizi di legittimità dell'atto (incompetenza, violazione di legge,

Torna all'indice ^

eccesso di potere), non essendo la contestazione della validità dei criteri seguiti dal Comune nell'adottare la delibera sufficiente per pervenire alla dichiarazione (incidentale) d'illegittimità della stessa e dovendo al riguardo rilevarsi che, nell'ambito degli atti regolamentari dei Comuni, esiste uno spazio di discrezionalità di orientamento politico amministrativo insindacabile in sede giudiziaria (cfr., Cass., n. 7044/2014).

Osservazioni

La maggiore capacità produttiva di un esercizio alberghiero rispetto ad una civile abitazione, come detto, costituisce un dato di comune esperienza, assumibile quale criterio di classificazione e valutazione quantitativa della tariffa.

Né assume alcun rilievo l'eventuale carattere stagionale dell'attività, il quale può eventualmente dar luogo all'applicazione di speciali riduzioni d'imposta, rimesse alla discrezionalità dell'ente impositore" (Cass. n. 4797/14, Cass. n. 8336/15).

Va pertanto ammesso il diritto del Comune di diversificare, per Regolamento, i contribuenti in base a categorie e sottocategorie omogenee, che tengano conto dei differenti coefficienti di produttività di rifiuti (anche nel raffronto tra destinazione alberghiera e destinazione abitativa).

Va pertanto ammesso il diritto del Comune di diversificare, per regolamento, i contribuenti

Vero è, infine, che il giudice tributario può disapplicare, ai sensi dell'articolo 7, ultimo comma, del decreto legislativo n. 546/92, un Regolamento, o un atto amministrativo generale rilevante ai fini della decisione.

E che resta salva, in ogni caso, l'eventuale impugnazione dell'intero atto davanti al giudice amministrativo.

Ma il giudizio su cui il giudice amministrativo è chiamato a pronunciarsi deve avere comunque ad oggetto non il rapporto giuridico sottostante all'atto impositivo, bensì il sindacato di eventuali vizi nella comparazione degli interessi pubblici coinvolti nella vicenda.

Ici/imu in caso di fabbricati inagibili

di Giovambattista Palumbo

Condizione indispensabile per poter usufruire della riduzione dell'imposta, è l'inagibilità e l'inabitabilità dell'immobile, intese come obiettiva inidoneità ad essere utilizzato per eventi dovuti ad obsolescenza o cattiva manutenzione, o per carenze intrinseche. In particolare, per inagibilità deve intendersi il mancato rispetto dei requisiti di sicurezza statica dell'immobile, ovvero la presenza di elementi che ne rendono pericoloso o inopportuno l'utilizzo, mentre la nozione di inabitabilità si correla alla mancanza di rispetto dei requisiti minimi igienico/sanitario. La nozione di inagibilità e inabitabilità dell'immobile deve quindi essere collegata, senza possibilità di interpretazione estensiva, al degrado fisico sopravvenuto, o ad una obsolescenza funzionale, strutturale e tecnologica, non superabile con interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, bensì con interventi di restauro e risanamento conservativo e/o di ristrutturazione edilizia.

Il caso

La Corte di Cassazione, con la Sentenza n. 29968 del 19/11/2019, ha chiarito il trattamento impositivo, ai fini Ici/Imu, in caso di fabbricati inagibili.

il trattamento impositivo, ai fini Ici/Imu, dei fabbricati inagibili.

Nel caso di specie, la società contribuente impugnava, con distinti ricorsi davanti alla Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo, due avvisi di accertamento per ICI anni di imposta 2008 e 2009, relativi ad un complesso immobiliare, costituito da plurimi locali ed ambienti destinati a piscina, solarium, sala macchine, discoteca, bar e ristorante self-service.

Torna all'indice ^

La Commissione Tributaria Provinciale di Cuneo, rigettava i ricorsi, riconoscendo soltanto l'applicazione della continuazione in punto di sanzioni.

La sentenza veniva quindi impugnata dalla contribuente e dal Comune e la Commissione Tributaria Regionale del Piemonte rigettava sia l'appello principale che quello incidentale, osservando, per quanto di interesse, che non sussistevano i presupposti per la riduzione dell'imposta, in quanto il limitato utilizzo degli immobili alla stagione estiva non consentiva la loro assimilazione agli immobili inagibili o inabitabili, per i quali è prevista l'agevolazione tributaria.

E comunque la contribuente non aveva dato prova dell'inagibilità del compendio immobiliare.

Avverso la sentenza della Commissione Tributaria Regionale la contribuente proponeva ricorso per Cassazione, deducendo, tra le altre, la violazione dell'art. 8 del Dlvo n. 504/92, avendo i giudici di appello omesso di rilevare che l'inagibilità e l'inutilizzabilità dell'immobile, condizioni per ottenere il trattamento agevolativi, andavano considerati non in astratto ma in concreto, sulla base delle risultanze probatorie emerse, a prescindere dalla produzione della perizia da parte del Comune e dell'attestazione sottoscritta dal contribuente.

le condizioni per il trattamento agevolativo, andavano considerate non in astratto ma in concreto

La decisione

Secondo la Suprema Corte la censura era infondata.

Evidenziano infatti i giudici di legittimità che ai sensi dell'art. 8, comma 10, del Dlvo 504/92 *«l›imposta è ridotta del 50 per cento per i fabbricati dichiarati inagibili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante i quali sussistono dette condizioni. L'inagibilità o l'inabitabilità è accertata dall'ufficio tecnico comunale con perizia a carico del proprietario che allega idonea documentazione alla dichiarazione. In alternativa il contribuente ha facoltà di presentare dichiarazione sostitutiva ai sensi della legge 4 gennaio 1968 nr 15 rispetto a*

quanto previsto dal periodo precedente».

Condizione indispensabile per poter usufruire della riduzione dell'imposta, rileva la Corte, è dunque l'inagibilità e l'inabitabilità, intese come obiettiva inidoneità ad essere utilizzato per eventi dovuti ad obsolescenza o cattiva manutenzione (cedimenti, crepe, pericoli di crollo), o per carenze intrinseche (assenza di adeguati impianti e servizi).

definizione di inagibilità

In particolare, per inagibilità deve intendersi quindi il mancato rispetto dei requisiti di sicurezza statica dell'immobile, ovvero la presenza di elementi che ne rendono pericoloso o inopportuno l'utilizzo, mentre la nozione di inabitabilità si correla alla mancanza di rispetto dei requisiti minimi igienico/sanitario che devono necessariamente far sì che il fabbricato possa essere utilizzato all'uso cui è destinato.

Pertanto, conclude la Cassazione, il criterio interpretativo che ricol

lega la nozione di inagibilità e inabitabilità dell'immobile al degrado fisico sopravvenuto (fabbricato diroccato, pericolante, fatiscente e simile), o di una obsolescenza funzionale, strutturale e tecnologica, non superabile con interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria, bensì con interventi di restauro e risanamento conservativo e/o di ristrutturazione edilizia, non solo risulta aderente alla lettera della norma, ma trova conforto anche nel costante indirizzo giurisprudenziale (cfr., Cass., n. 15407/2017, n. 4333/2016, n.2925/2013 e n. 5933/2013), secondo il quale le norme che stabiliscono esenzioni o agevolazioni sono di stretta interpretazione ai sensi dell'art. 14 preleggi, sicchè non vi è spazio per ricorrere al criterio analogico o all' interpretazione estensiva della norma oltre i casi e le condizioni dalle stesse espressamente considerati.

le norme che stabiliscono esenzioni o agevolazioni sono di stretta interpretazione

Non è quindi praticabile una operazione ermeneutica che estenda la portata della nozione di inagibilità e inabitabilità anche ad una condizione di fatto costituita dal mancato utilizzo stagionale dell'immobile, che prescinde totalmente dallo stato di fatiscenza e degrado fisico del bene.

La Commissione Tributaria Regionale, nell'affermare che la contribuente non aveva fornito, in alcun modo, la prova dello stato di inagibilità e inabitabilità del complesso immobiliare aveva

Torna all'indice ^

dunque correttamente escluso l'applicazione al caso concreto della disciplina agevolatrice prevista dall'art 8 citato.

Osservazioni

esercizi alberghieri e TIA

Sempre in tema di attività di tipo stagionale, si ricorda che, nel caso di esercizi alberghieri, ai fini della spettanza di eventuali agevolazioni fiscali anche in tema di Tia, non è sufficiente la sola denuncia di chiusura, ma occorre allegare e provare la concreta inutilizzabilità della struttura.

La mancata utilizzazione di una struttura alberghiera per alcuni mesi dell'anno, in quanto determinata dalla volontà o da esigenze del tutto soggettive dell'utente, o dal mancato utilizzo di fatto, non è infatti riconducibile alle fattispecie di inagibilità *(cfr.,* Cass., Ordinanza n. 22705 dell'11/09/2019).

In particolare, in tema di Tia/Tarsu, quanto all'onere della prova, l'art. 62, comma 1, del Dlgs. 15 novembre 1993, n. 507, pone a carico dei possessori di immobili una presunzione legale relativa di produzione di rifiuti, sicché, ai fini dell'esenzione dalla tassazione, prevista dal comma 2 dello stesso articolo per le aree inidonee alla produzione di rifiuti per loro natura o per il particolare uso, è onere del contribuente indicare, nella denuncia originaria o in quella di variazione, le obiettive condizioni di inutilizzabilità e provarle in giudizio in base ad elementi obiettivi direttamente rilevabili o ad idonea documentazione (cfr., Cass., Ord. n. 19469/14; e, in termini, Cass., n. 3772/13).

Vero è che in tema di raccolta di rifiuti solidi urbani, il Dlgs. n. 507 del 1993 prevede, all'art. 66, dei temperamenti dell'imposizione per le situazioni che, obiettivamente, possono comportare una minore utilizzazione del servizio, come, ad esempio anche nel caso dell'uso stagionale.

Tali esclusioni non sono però automatiche, ma devono essere debitamente riscontrate in base ad elementi obiettivi (cfr., Cass., Ordinanza n. 1998 del 24/01/2019).

E anche la possibilità di addurre la stagionalità dell'attività in sede processuale, ove non preceduta da apposita denuncia al Comune, è perciò preclusa.

la prova della spettanza dell'esenzione

Il contribuente deve quindi, anche in quel caso, premurarsi di adempiere all'onere di comprovare la spettanza di tale esenzione, laddove, ad esempio, la mancata utilizzazione della struttura alberghiera per alcuni mesi dell'anno non può, di per sé, corrispondere alla previsione di esenzione dal tributo di cui al Dlgs. n. 507 del 1993, art. 62, comma 2.

Tale norma, infatti, indica come causa di esclusione dell'obbligo del tributo le condizioni di "obiettiva" impossibilità di utilizzo dell'immobile, che, come detto, non possono essere individuate nella mancata utilizzazione legata alla volontà o alle esigenze del tutto soggettive dell'utente (cfr., Cass., n. 18316 del 2004; Cass., n. 17524 del 2009), e neppure al mancato utilizzo di fatto del locale o dell'area, non coincidendo tali circostanze con l'obiettiva non utilizzabilità dell'immobile (cfr., Cass., n. 9633 del 2012; Cass., n. 22770 del 2009) e non essndo, anche in tal caso, possibile procedere ad interpretazioni di tipo estensivo.

Conclusioni

In conclusione, l'art. 8 cit. stabilisce che "l'imposta è ridotta del 50% per cento per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono dette condizioni", laddove l'inagibilità o inabitabilità è comunque accertata dall'ufficio tecnico comunale, con perizia a carico del proprietario, che allega idonea documentazione alla dichiarazione, sempre che, in alternativa, il contribuente non presenti dichiarazione sostitutiva, ai sensi della L. 4 gennaio 1968, n. 15.

In tema di imposta comunale sugli immobili il presupposto dell'imposta è del resto il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli "a qualsiasi uso destinati".

i dati non rilevanti

E restano pertanto irrilevanti la capacità del bene di produrre reddito, nonché il rilascio del certificato di abitabilità, coincidendo il momento impositivo con la giuridica esistenza dell'immobile, qualificata dalla idoneità del bene ad essere iscritto in catasto.

In ogni caso, si ricorda che, anche nell'ipotesi di immobile inagibile o inabitabile, ai sensi dell'art. 8, comma 1, del Dlvo. n. 504 del 1992, l'imposta non va esclusa, ma va ridotta al 50 per cento e, qualora dette condizioni di inagibilità o inabitabilità permangano per l'intero anno, il trattamento agevolato deve estendersi a tutto il relativo arco temporale, nonché per i periodi successivi, ove sussistano le medesime condizioni di fatto.

i fabbricati inagibili

Con riguardo ai fabbricati inagibili, l'imponibile va dunque determinato sulla base delle risultanze delle rendite catastali, laddove l'iscrizione nel catasto edilizio dell'unità immobiliare costituisce, di per sé, presupposto sufficiente perché l'unità sia considerata "fabbricato" e, di conseguenza, assoggettata all'imposta, mentre, ai fini dell'assoggettabilità ad imposta di fabbricati di nuova costruzione, il criterio alternativo, previsto dall'art. 2 del Dlgs. 30 dicembre 1992, n. 504, della data di ultimazione dei lavori, ovvero di quella anteriore di utilizzazione, acquista rilievo solo quando il fabbricato medesimo non sia ancora iscritto al catasto (cfr., Cass. n. 15177/10, 8781/15 e Ord., n. 5372/09, 24924/08).

Imu su concessionari aree demaniali

di Giovambattista Palumbo

Vista la espressa estensione della soggettività passiva dell'imposta comunale sugli immobili ai concessionari di aree demaniali, sussiste comunque il presupposto applicativo della norma allorché la concessione riguardi l'uso di un immobile già esistente di proprietà demaniale, in quanto, in tal caso, le modalità di utilizzazione, mantenimento e restituzione del bene coincidono con le statuizioni della concessione. Laddove si tratti di concessione su aree demaniali soggetto passivo è comunque il concessionario, obbligato non solo sostanziale, ma anche formale, venendo a quel punto anche meno la necessità di accertare se la concessione abbia effetti reali od obbligatori.

Il caso

La Corte di Cassazione, con la sentenza n. 31319/19 del 29.11.2019, ha chiarito i presupposti impositivi Imu in caso di concessioni demaniali.

Nel caso di specie, la controversia riguardava avvisi di accertamento per imposta comunale sugli immobili degli anni dal 2009 al 2011, emessi dal Comune nei confronti di una Srl, con riferimento ad un immobile appartenente al demanio comunale, destinato a *"parcheggio ed attrezzature di interesse comune", e* realizzato da altra società in forza di rapporto di concessione di costruzione e pluriennale gestione, nel quale, successivamente all'ultimazione del lavori, la Srl era subentrata.

parcheggio ed attrezzature di interesse comune

La Commissione Tributaria Regionale della Liguria, a conferma della sentenza di primo grado, ritenendo infondata la tesi della contribuente per cui l'originaria concessione di costruzione e gestione, così come l'attuale rapporto gestorio, avevano natura contrattuale (di "concessione-contratto") ed erano produttivi di effetti solo obbligatori, dovendo quindi gli avvisi impugnati ritenersi illegittimi per difetto del presupposto applicativo dell'imposta, sancito dall'art.3 del Dlgs. 20 dicembre 1992, n. 504, affermava che *"il rapporto giuridico esistente tra le parti è di tipo concessorio, sia pure atipico in quanto il pagamento del canone risulta sostituito dalla*

Torna all'indice ^

consegna dell'immobile ... la … srl, risulta titolare di un mero rapporto concessorio e, in quanto tale, è obbligata al versamento dell'Ici, ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n.504/1992".

La società ricorreva infine in Cassazione, lamentando, tra le altre, la nullità della sentenza perché, a suo avviso, motivata in modo non comprensibile.

La decisione

Secondo la Suprema Corte la censura era infondata.

Evidenziano infatti i giudici di legittimità che il tema dibattuto di fronte alla Commissione Tributaria Regionale atteneva al se il rapporto in forza del quale la ricorrente, subentrata alla concessionaria di costruzione e gestione, aveva gestito, negli anni 2009-2001 (ai quali si riferiva la pretesa impositiva), il bene comunale (traendone vantaggio economico) fosse, al di là della qualificazione formale (concessione), di natura effettivamente pubblicistica, ovvero di natura contrattuale e produttivo di effetti solo obbligatori.

La Cassazione rileva quindi che, premesso che l'art.18 della L. n. 388 del 2000, modificando l'art. 3, comma 2, del Dlgs. n. 504 del 1992, ha esteso espressamente la soggettività passiva dell'imposta comunale sugli immobili ai concessionari di aree demaniali, sussiste comunque il presupposto applicativo della norma allorché la concessione riguardi - come nel caso in esame era indiscusso - l'uso di un immobile già esistente di proprietà demaniale, in quanto, in tal caso, le modalità di utilizzazione, mantenimento e restituzione del bene coincidono con le statuizioni della concessione.

l'uso di un immobile già esistente di proprietà demaniale

La motivazione della sentenza impugnata, che ricalcava tale impostazione, era pertanto esaustiva e non vi era alcuna violazione dell'art.3, Dlgs 504/92.

Osservazioni

Al di là dello specifico caso processuale, la pronuncia rappresenta l'occasione per fare il punto su una questione, quale quella della soggettività passiva Imu del concessionario, sempre molto dibattuta.

In riferimento, ad esempio, a fattispecie di concessione di aree non appartenenti al demanio, ma al patrimonio indisponibile del Comune e di concessione costitutiva non di un diritto di superficie, ma di un diritto di natura obbligatoria, la stessa Corte di Cassazione, con l'Ordinanza n. 746 del 15/01/2019, rilevato che, nel caso in esame, non era controverso che la concessione

avesse ad oggetto beni del patrimonio indisponibile (art. 824 c.c.) e non del demanio comunale (art. 826 c.c.) e che alla scadenza della concessione l'area e la piscina fossero destinate ad essere riconsegnate al Comune, ha affermato che la CTR aveva errato sia nell'applicare il secondo comma dell'art. 3 del Dlgs. 504/92 (il quale, come visto, prevede che "... Nel caso di concessione su aree demaniali soggetto passivo é il concessionario"), invece che il suo primo comma (il quale prevede che "soggetti passivi dell'imposta sono il proprietario" di fabbricati, di aree fabbricabili e di terreni agricoli, siti nel territorio dello Stato, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, "ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie, sugli stessi" immobili), sia nel disattendere il principio, già affermato dalla Cassazione, per cui, in caso di concessione di suolo pubblico per la costruzione e la gestione di un bene (aziendale), i1 diritto del concessionario sull'opera realizzata si qualifica come diritto reale di superficie (con conseguente imponibilità), ovvero come diritto avente natura meramente personale (con conseguente esclusione dal campo applicativo dell'imposta), a seconda che, al momento della cessazione del rapporto concessorio, l'opera torni nella disponibilità del concedente, essendosi allora in presenza di un diritto personale di godimento, ovvero passi in proprietà del concessionario, essendosi allora in presenza di un diritto di superficie (cfr., Cass. n.12798 del 21/06/2016; Cass. n.24498 del 20/11/2009; Cass. n.22757 del 03/12/2004 e Cass.25209/16).

il diritto del concessionario sull'opera realizzata si qualifica come diritto reale di superficie (con conseguente imponibilità)

Uno dei punti discriminanti è dunque, innanzitutto, se si tratti di beni demaniali o appartenenti al patrimonio indisponibile.

Laddove infatti si tratti di concessione su aree demaniali soggetto passivo è comunque il concessionario, obbligato non solo sostanziale (in sede di rivalsa del concedente), ma anche formale, venendo anche meno la necessità di accertare se la concessione abbia effetti reali od obbligatori (cfr., Cass., Sent. n. 30361 del 23/11/2018).

Il concessionario di un'area demaniale, sulla quale, ad esempio, abbia ottenuto l'autorizzazione ad edificare, è quindi sempre titolare di una vera e propria proprietà superficiaria, sia pure avente natura temporanea e soggetta ad una peculiare regolamentazione ed è pertanto soggetto all'Ici/Imu, laddove, a seguito della sostituzione dell'art. 3 del Dlgs. n. 504 del 1992, è stato definitivamente chiarito che il titolare del diritto di superficie è soggetto passivo di imposta.

Il concessionario di un'area demaniale

Tale norma, che non ha, peraltro, carattere innovativo, ma meramente esplicativo e chiarificatore

Torna all'indice ^

della portata originaria della norma, ha quindi eliminato, sostanzialmente ed espressamente, ogni distinzione tra diritto del superficiario sul terreno e diritto di proprietà sul fabbricato (cfr., Cass. n. 3734 del 17 febbraio 2010 e Cass. n. 14112 del 07 giugno 2017).

Il concessionario di un'area demaniale può quindi essere considerato, a condizione che tanto emerga dall'atto di concessione e da altre circostanze valutabili dal giudice di merito, titolare di proprietà superficiaria acquisita a titolo originario, di durata temporanea, pari a quella della concessione (Cass., SSUU, n. 1324/1997).

In conclusione, per tali fattispecie, è sempre comunque determinante, ai fini della imponibilità, qualificare il rapporto che lega la società con gli immobili ed individuare l'esatta natura giuridica della disponibilità degli stessi.

L'efficacia delle delibere in materia tributaria dopo il decreto crescita

di Luciano Catania

L'art. 15-bis del D. L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 (cosiddetto "Decreto Crescita") è intervenuto nella disciplina della pubblicità e dell'efficacia delle deliberazioni regolamentari e tariffarie adottate dagli enti locali in materia tributaria. Il Ministero Economia e Finanze, con la circolare 2/DF del 22 novembre, ha fornito dei chiarimenti in merito all'applicazione della nuova normativa. La principale novità recata dal citato art. 15-bis del D. L. n. 34/2019 risiede nell'attribuzione alla pubblicazione dei predetti atti sul sito internet www.finanze.gov.it del valore di pubblicità costitutiva con riferimento alla generalità dei tributi comunali e non più solo ad alcuni di essi.

Ogni mattina, in Italia, quando sorge il sole, un legislatore si alza ed inizia a semplificare. La stessa mattina un operatore, quando sorge il sole, inizia a tremare per le complicazioni in arrivo.

In Italia, che tu sia legislatore o interprete, aspetti la circolare del MEF - Dipartimento delle Finanze - Direzione legislazione tributaria e federalismo fiscale che prova a chiarire qualche aspetto delle norme di fiscalità locale.

E' successo anche con l'art. 15-bis del D. L. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58 (cosiddetto "Decreto Crescita") che è intervenuto nella disciplina della pubblicità e dell'efficacia delle deliberazioni regolamentari e tariffarie adottate dagli enti locali in materia tributaria.

la pubblicità e l'efficacia delle deliberazioni regolamentari e tariffarie adottate dagli enti locali in materia tributaria.

La circolare del MEF 2/DF dello scorso 22 novembre, ha provato a chiarire alcune regole (che si affiancano a quelle di carattere speciale già vigenti per gli atti relativi a determinati tributi) introdotte dal Decreto Crescita nel corpo dell'art. 13 del D. L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

La principale novità recata dal citato art. 15-bis del D. L. n. 34/2019 risiede nell'attribuzione alla pubblicazione dei predetti atti sul sito internet www.finanze.gov.it del valore di pubblicità costitutiva con riferimento alla generalità dei tributi comunali e non più solo ad alcuni di essi.

Finora la pubblicazione rappresentava condizione di efficacia esclusivamente per le deliberazioni concernenti l'imposta municipale propria (IMU), il tributo per i servizi indivisibili (TASI) e l'addizionale comunale all'IRPEF, mentre svolgeva una finalità meramente informativa per gli atti relativi agli altri tributi comunali.

Adesso il sistema di pubblicità costitutiva viene esteso alla generalità dei tributi di competenza

Torna all'indice ^

dei comuni.

Tale innovazione dovrebbe permettere la realizzazione di una banca dati completa delle deliberazioni recanti la disciplina dei tributi in questione. Questo strumento dovrebbe consentire ai contribuenti, ai sostituti d'imposta, ai centri di assistenza fiscale e agli altri intermediari di disporre di un unico punto di accesso al complesso delle informazioni necessarie per l'applicazione di ogni singolo tributo in ciascun comune, senza necessità di consultare i diversi siti istituzionali delle amministrazioni comunali, individuando con certezza le aliquote o le tariffe e le norme regolamentari sulla cui base deve essere calcolato l'importo dovuto per un determinato anno.

banca dati completa delle deliberazioni

Il Mef, nella circolare 2/DF, sottolinea come per l'applicazione dei tributi locali, emessi dai Comuni (per Province e Città metropolitane il discorso vale solo l'imposta RC Auto) la pubblicazione sul sito internet www.finanze.gov.it sia una condizione necessaria ma non sufficiente.

Occorre, infatti, ovviamente, che gli atti siano stati regolarmente approvati dall'Ente locale e pubblicati sul suo albo pretorio istituzionale. L'efficacia della deliberazione, con effetto dal 1° gennaio dello stesso anno dell'approvazione, è condizionata dalla sua approvazione entro il termine per l'approvazione del bilancio di previsione (art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dell'art. 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000, n. 388).

L'atto da trasmettere per la pubblicazione dev'essere integro nel contenuto e consistere in un atto regolamentare o amministrativo generale, emanato da un organo di governo ai sensi dell'art. 36 del TUEL, che rechi la manifestazione della volontà dell'ente locale in ordine alla determinazione delle aliquote o tariffe o alla disciplina del tributo.

Il MEF effettuerà la verifica di dette condizioni prima della pubblicazione mentre dopo provvederà a verificare la rispondenza dell'atto alla normativa nazionale di riferimento.

le verifiche del MEF prima della pubblicazione

In caso di discordanza, il Mef inizierà un confronto collaborativo con l'Ente, conservando il potere di impugnativa.

Con il nuovo assetto normativo, per individuare il termine per l'invio delle deliberazioni e quello della pubblicazione per l'efficacia, occorrerà avere riguardo alle disposizioni dettate per ciascun tributo.

Torna all'indice ^

L'obbligo di pubblicazione, ai fini costitutivi, riguarda sia i regolamenti di disciplina dei singoli tributi sia le deliberazioni di approvazione delle relative aliquote o tariffe.

Devono essere trasmessi per la pubblicazione anche le delibere riconducibili al *genus* delle "deliberazioni regolamentari e tariffarie relative alle entrate tributarie dei comuni", ad esempio i regolamenti relativi alla definizione agevolata delle entrate e delle controversie tributarie, al diritto dell'interpello, ad altri istituti deflativi del contenzioso e al baratto amministrativo.

gli atti che non sono soggetti all'obbligo di trasmissione

La circolare del MEF indica anche gli atti che non sono soggetti all'obbligo di trasmissione (deliberazione di indicazione dei valori di riferimento delle aree fabbricabili; deliberazione di nomina dei funzionari responsabili di ciascun tributo locale, gli atti di affidamento dell'attività di riscossione, il regolamento di disciplina delle misure preventive per il contrasto dell'evasione dei tributi locali, adottato ai sensi dell'art. 15-ter).

Non devono essere trasmesse le deliberazioni endoprocedimentali, come l'eventuale delibera di Giunta che approva la proposta da sottoporre al Consiglio Comune.

La deliberazione di approvazione del bilancio di previsione non deve essere trasmessa al MEF, anche se al suo interno sussistono disposizioni attinenti la fissazione delle aliquote e dei tributi.

La mancata pubblicazione degli atti di conferma delle aliquote e delle tariffe non ne determina l'inefficacia, ma se trasmesse (solo qualora la conferma fosse contenuta in una esplicita deliberazione) saranno pubblicate al fine di assicurare un'informazione trasparente e tempestiva nei confronti dei contribuenti.

il Portale del federalismo fiscale

La pubblicazione deve avvenire, per tutti gli atti, esclusivamente tramite l'inserimento del testo nell'apposita sezione del Portale del federalismo fiscale, come già avviene per l'addizionale comunale all'IRPEF, l'IMU e la TASI sulla base delle norme speciali che regolano tali imposte e per gli altri tributi comunali in via di prassi.

La trasmissione mediante il Portale, a effettuarsi previa idonea abilitazione, costituisce a tutti gli effetti adempimento dell'obbligo di invio degli atti al MEF e non deve, pertanto, essere accompagnata dalla spedizione dei documenti in formato cartaceo o mediante PEC.

Luciano Catania

Torna all'indice ^

Per quanto concerne le specifiche tecniche da utilizzare per l'invio telematico, la normativa rinvia ad apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, sentita l'Agenzia per l'Italia digitale.

Gli atti relativi all'IMU, alla TASI, alla TARI, all'ICP, al CIMP, alla TOSAP e all'ISCOP, in forza della nuova normativa, acquistano efficacia dalla data della pubblicazione sul sito internet www.finanze.gov.it e sono applicabili per l'anno cui si riferiscono – e dunque dal 1° gennaio dell'anno medesimo in virtù del richiamato disposto di cui all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 – a condizione che tale pubblicazione avvenga entro il 28 ottobre dello stesso anno (la trasmissione deve avvenire, mediante inserimento nel Portale, entro il termine perentorio del 14 ottobre dello stesso anno).

Tenendo conto della nuova disciplina, il MEF giunge alla conclusione che la prima rata dev'essere calcolata sulla base dell'aliquota e delle detrazioni dei dodici mesi dell'anno precedente e che la rata a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno sia versata, a conguaglio, sulla base degli atti pubblicati nel sito internet www.finanze.gov.it.

termine di versamento TOSAP

Per l'Imposta Comunale Pubblicità e la TOSAP il termine di versamento previsto dalla normativa nazionale può essere modificato dai singoli enti nell'esercizio del proprio potere regolamentare, mentre per la TARI e il CIMP manca del tutto un sistema di scadenze di versamento stabilito dalla legge. Stante, pertanto, l'assenza di un'unica data di versamento del saldo valevole per tutti i comuni, l'individuazione del 28 ottobre è finalizzata a semplificare gli adempimenti dei contribuenti.

Lo stesso comma 15-ter, ferma restando la facoltà per il comune di determinare le scadenze di versamento di ciascun tributo, prevede che i versamenti con scadenza prima del 1° dicembre di ciascun anno siano effettuati sulla base degli atti adottati per l'anno precedente, fatto salvo il successivo conguaglio.

Qualora le disposizioni regolamentari vigenti in ciascun comune non risultino coerenti con il descritto meccanismo di versamento, le stesse andranno opportunamente adeguate, ferma restando, ovviamente, la facoltà di stabilire le rate di versamento della TARI con apposita deliberazione annuale anziché nel corpo del regolamento di disciplina del tributo.

Qualora il Comune incassasse anziché il tributo un corrispettivo per il servizio, le relative delibere non rientrerebbero nemmeno nell'ambito di applicazione dell'obbligo di invio.

Per quanto concerne l'ICP, si evidenzia preliminarmente che tale imposta deve essere corrisposta prima di iniziare l'esposizione pubblicitaria. La normativa distingue, poi, tra pubblicità annuale e pubblicità relativa a periodi inferiori all'anno solare. Con riferimento alla prima, la legge prevede che l'imposta sia versata entro il 31 gennaio dell'anno di riferimento e possa essere corrisposta in rate trimestrali anticipate (gennaio, aprile, luglio, ottobre) qualora sia di importo superiore a euro 1549,37. Il comune, nell'esercizio della propria autonomia regolamentare, può anche variare le predette date purché non in senso peggiorativo per il contribuente. L'Ente

Torna all'indice ^

può stabilire una rata di versamento successiva al 30 novembre. Entro tale data, che potrebbe essere individuata in coincidenza con il 31 gennaio dell'anno successivo, il contribuente dovrà eseguire – laddove sia intervenuta una variazione delle tariffe rispetto all'anno precedente – il conguaglio sulla base delle nuove tariffe pubblicate sul sito internet www.finanze.gov.it entro il 28 ottobre. La pubblicità relativa a periodi inferiori all'anno solare, invece, ai sensi dell'art. 9 del D. Lgs. 15 novembre 1993 n. 507, deve essere corrisposta in un'unica soluzione, da versare, per quanto chiarito, prima di iniziare l'esposizione pubblicitaria. Il comune deve, quindi, anche in relazione a tale tipologia di pubblicità, stabilire una rata successiva al 30 novembre per consentire di effettuare il conguaglio in tutti i casi in cui il pagamento sia dovuto prima del 1° dicembre e sia intervenuta una variazione delle tariffe.

il conguaglio sulla base delle nuove tariffe pubblicate

Un'altra problematica affrontata dalla Circolare 2/DF riguarda il versamento della TOSAP.

L'art. 50 del D. Lgs. n. 507/1993 disciplina i termini per il versamento della TOSAP distinguendo tra occupazioni permanenti e temporanee di suolo pubblico. Con riferimento alle prime, il comma 1 stabilisce che il versamento della tassa dovuta per l'intero anno di rilascio della concessione sia effettuato negli stessi termini previsti per la presentazione della denuncia, vale a dire entro trenta giorni dalla data di rilascio della concessione e, comunque, non oltre il 31 dicembre dell'anno di rilascio. Per gli anni successivi, invece, il versamento della tassa deve essere effettuato, ai sensi del comma 2 dello stesso art. 50 del D. Lgs. n. 507/1993, nel mese di gennaio. In relazione alle occupazioni del suolo pubblico aventi natura temporanea, il comma 5 del più volte citato art. 50 dispone, poi, che il versamento sia effettuato non oltre il termine previsto per le occupazioni medesime. Nel caso in cui la tassa sia d'importo superiore a euro 258,23, il comma 5-bis della norma in commento attribuisce al contribuente la facoltà di corrisponderla in quattro rate, senza interessi, di uguale importo, aventi scadenza nei mesi di gennaio, aprile, luglio ed ottobre dell'anno di riferimento del tributo. Lo stesso comma prevede altresì che per le occupazioni realizzate nel corso dell'anno, la rateizzazione può essere effettuata alle predette scadenze ancora utili alla data di inizio delle occupazioni stesse e che, qualora l'occupazione abbia inizio successivamente al 31 luglio, la rateizzazione possa essere effettuata in due rate di uguale importo aventi scadenza, rispettivamente, nel mese di inizio dell'occupazione e nel mese di dicembre dello stesso anno ovvero, se l'occupazione cessa anteriormente al 31 dicembre, alla data della cessazione medesima.

le occupazioni realizzate nel corso dell'anno

Secondo il MEF, quindi, il comune deve stabilire una rata successiva al 30 novembre – che potrebbe coincidere anche con il 31 gennaio dell'anno successivo – valevole per i casi in cui il termine di pagamento venga a scadere prima del 1° dicembre e occorra, quindi, eventualmente ricalcolare l'imposta sulla base delle nuove tariffe.

Esula dal campo di applicazione della disciplina di cui trattasi il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), giacché si tratta di un'entrata non di natura tributaria.

Luciano Catania

Torna all'indice ^

Rispetto all'imposta di soggiorno, al contributo di sbarco ed al contributo di soggiorno previsto per Roma Capitale, nonché al contributo introdotto per il comune di Venezia, i regolamenti e le delibere di approvazione delle tariffe hanno effetto dal primo giorno del secondo mese successivo a quello della loro pubblicazione sul sito internet www.finanze.gov.it (il MEF provvede alla loro pubblicazione entro i quindici giorni lavorativi successivi alla data di inserimento nel Portale del federalismo fiscale).

La disciplina non trova applicazione rispetto ai regolamenti e le deliberazioni tariffarie concernenti l'imposta comunale di soggiorno introdotte con norme regionali.

Relativamente ai tributi di competenza delle province e delle città metropolitane, l'unica disposizione che prevede la pubblicazione delle deliberazioni sul sito internet www.finanze.gov.it con efficacia costitutiva è l'art. 17 del D. Lgs. n. 68 del 2011 in materia di imposta RC auto.

tributi di competenza delle province e delle città metropolitane

Le variazioni dell'aliquota di tale imposta, in particolare, hanno effetto dal primo giorno del secondo mese successivo a quello di pubblicazione della relativa deliberazione sul predetto sito internet.

Per i tributi provinciali diversi dall'imposta RC auto – vale a dire, a legislazione vigente, l'imposta provinciale di trascrizione (IPT), il tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente (TEFA) e la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP) – è comunque dovuta ai sensi del più volte menzionato art. 13, comma 15, del D. L. n. 201 del 2011, la trasmissione degli atti regolamentari e tariffari al MEF.

Il Ministero, a decorrere dall'anno d'imposta 2021, ne assicurerà la pubblicità informativa mediante pubblicazione sul sito internet www.finanze.gov.it.

Torna all'indice ^

Focus sul procedimento amministrativo

Tra norme, prassi operativa e giurisprudenza

La circolare del Ministro della Pubblica Amministrazione n. 1/2019 in tema di applicazione dell'accesso civico universale/generalizzato (seconda parte)

a cura di
Stefano Usai

La partecipazione dei controinteressati alla fase di riesame

A prosecuzione dell'esame della circolare ministeriale 1/2019 (avviata con il pregresso numero della rivista) è interessante analizzare l'aspetto della partecipazione del controinteressato nel caso di istanza di accesso universale/generalizzato

il controinteressato nel caso di accesso civico generalizzato

In sede di applicazione della normativa – si legge nella circolare 1/2019 - è emersa l'esigenza di assicurare la partecipazione dei controinteressati anche nel procedimento di riesame dell'istanza di accesso.

Questa esigenza si pone, in particolare, nel caso in cui il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) abbia accertato che in prima istanza la partecipazione non sia avvenuta per una erronea valutazione circa la sussistenza del pregiudizio agli interessi privati di cui all'art. 5-*bis*, comma 2, del decreto trasparenza.

In questo caso, la partecipazione dei controinteressati al procedimento di riesame deve ritenersi ammissibile, visto che rappresenta l'unica opzione in grado di assicurare al controinteressato l'esercizio del diritto di difesa nell'ambito del procedimento amministrativo. In questi casi, secondo anche i principi della legge 241/90 insiste l'obbligo per il responsabile della trasparenza comunicare l'avvio del procedimento anche al controinteressato non "avvisato" in prima istanza.

Le modalità della comunicazione sono quelle di cui all'art. 7, comma 1, della l. n. 241 del 1990, che, come noto, impone al responsabile del procedimento di comunicare l'avvio a coloro che possano ricevere un pregiudizio dal provvedimento finale.

Nella circolare si disciplina anche questo segmento procedimentale – come importante indicazione alle pubbliche amministrazioni – In specie, ai controinteressati dovrebbe (deve)

Torna all'indice ^

essere riconosciuta la possibilità di presentare una motivata opposizione entro 10 giorni dalla ricezione della comunicazione e il termine di conclusione del procedimento di riesame (20 giorni) potrebbe essere sospeso, ove necessario, fino all'eventuale opposizione dei controinteressati e comunque per non più di 10 giorni.

motivata opposizione

Il termine per proporre l'istanza di riesame

Si segnala – per colmare la lacuna che il decreto trasparenza 33/2013, che contiene la disciplina dei termini entro cui l'interessato può proporre la domanda di riesame. Ovviamente, ritenere che tale domanda sia proponibile senza termine darebbe luogo a problemi applicativi.

L'assenza di un termine per l'attivazione del procedimento di riesame – si legge nella circolare – è suscettibile di determinare un sostanziale aggiramento del termine di decadenza (30 giorni) previsto per impugnare la decisione dell'amministrazione davanti al giudice o al difensore civico.

Una domanda di riesame avanzata a distanza di mesi o anni dalla decisione di prima istanza, infatti, consentirebbe, tramite l'impugnazione del provvedimento del RPCT, di attivare il rimedio giurisdizionale (o il rimedio amministrativo, rappresentato dal ricorso al difensore civico) in un tempo anche molto lontano dalla prima decisione. Verrebbe vanificata la finalità del termine di decadenza a scapito della certezza giuridica.

il procedimento di riesame deve essere attivato entro il termine di 30 giorni dalla decisione di prima istanza

Secondo le indicazioni del recente documento, quindi, deve ritenersi ragionevole ritenere "*che il procedimento di riesame debba essere attivato entro il termine di 30 giorni dalla decisione di prima istanza, corrispondente al termine di decadenza previsto per la proposizione dei summenzionati rimedi (ricorso al giudice e al difensore civico)*".

Questo termine decadenziale "*pur non espressamente previsto dall'art. 5, c. 7, del decreto trasparenza, è disciplinato in via generale dalla disciplina (…) dei ricorsi amministrativi, al quale l'istituto del riesame è riconducibile*". In particolare, ai sensi dell'art. 2, c. 1, del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, il ricorso amministrativo in unica istanza all'organo sovraordinato contro un atto amministrativo non definitivo "*deve essere proposto nel termine di trenta giorni dalla data della notificazione o della comunicazione in via amministrativa dell'atto impugnato e da quando l'interessato ne abbia avuto piena conoscenza*".

Decorso tale termine, il responsabile della trasparenza potrà dichiarare irricevibile l'istanza, fatti salvi i casi di tardività incolpevole o "*comunque giustificata alla luce delle specifiche motivazioni addotte dall'istante*".

Gli strumenti tecnologici di supporto

Al fine di non gravare i cittadini di particolari oneri d'accesso nella circolare si richiama l'esigenza di una adeguata valorizzazione degli strumenti tecnologici funzionali a una migliore

attuazione del FOIA.

Rilevano, a riguardo, due serie di strumenti tecnologici:

a) **quelli di supporto dei cittadini nella proposizione delle richieste di accesso;**

Agevolare i cittadini nella proposizione delle richieste di accesso civico generalizzato è essenziale "*per abbattere le barriere psicologiche e burocratiche che ne ostacolano un pieno utilizzo*". Queste barriere hanno l'effetto di compromettere una "*piena realizzazione delle finalità di partecipazione consapevole alle decisioni pubbliche e di controllo diffuso sull'operato delle amministrazioni che sono proprie del modello FOIA*".

la procedura guidata per i cittadini sul sito della Funzione Pubblica

Per ridurre questi ostacoli e promuovere un più ampio utilizzo di questo importante istituto di trasparenza, si prevede che il Dipartimento della funzione pubblica metta a disposizione dei cittadini, sul sito www.foia.gov.it, "*una procedura guidata che – sulla base di pochi elementi qualitativi (ad esempio, ambito tematico, localizzazione, interesse conoscitivo) – faciliterà al richiedente la corretta individuazione sia della tipologia di accesso rispondente al suo interesse, sia dell'amministrazione destinataria della richiesta*". In sostanza si centralizzano una serie di informazioni per gli interessati evitando in questo modo un contatto diretto con le pubbliche amministrazioni (funzionari).

Si ripete quindi, come già accade, che le amministrazioni, "*dal canto loro, potrebbero mettere a disposizione degli utenti un modulo online per la richiesta di accesso che preveda i campi indicati nell'allegato n. 1 alla Circolare FOIA n. 2/2017 e consenta di specificare l'ambito a cui afferiscono i dati e i documenti richiesti, così da facilitare l'individuazione dell'amministrazione competente alla trattazione della stessa*". Il modello tipo utilizzabile è – suggerisce il Ministro - "*il modulo messo a disposizione da ANAC sul proprio sito Internet*".

b) quelli a supporto delle pubbliche amministrazioni nella gestione delle richieste di accesso;

Una volta che l'istanza di accesso sia stata acquisita dall'amministrazione (cioè protocollata in ingresso), è necessario che la stessa venga tempestivamente inoltrata all'ufficio che detiene i dati o documenti richiesti.

prevedere soluzioni che riducano al minimo gli oneri

Considerato che per le amministrazioni di grandi dimensioni, tale attività è potenziale fonte di ritardi nella gestione dell'istanza, si invitano le stesse "*a prevedere soluzioni che riducano al minimo gli oneri derivanti dallo svolgimento di attività non legate alla trattazione nel merito della richiesta*".

La previsione – sul passaggio dell'istanza - , quindi non contempla alcuno smistamento della

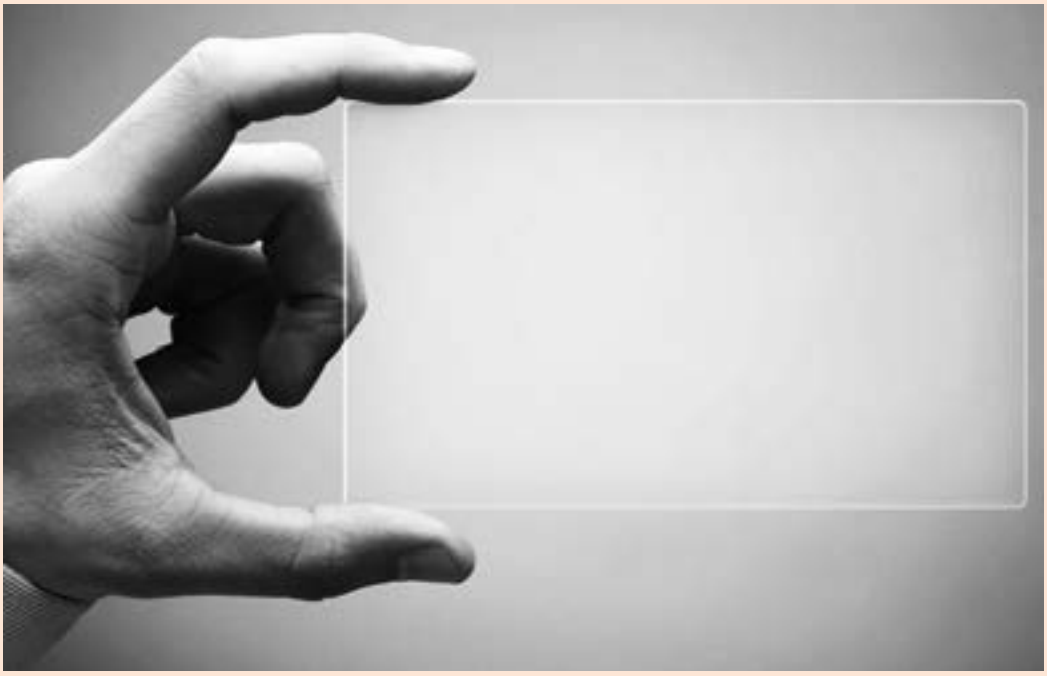
Torna all'indice ^

richiesta al responsabile della trasparenza.

Nella circolare si puntualizza che:

1. ogni istanza di accesso civico deve essere tempestivamente protocollata;
2. i sistemi di protocollo informatico gestiscono al loro interno l'organigramma aggiornato dell'amministrazione presso la quale sono dispiegati.

Per qualificare la richiesta di accesso civico generalizzato "*possono essere opportunamente utilizzate le informazioni sugli ambiti cui afferiscono i dati e i documenti richiesti (cui si è fatto cenno al paragrafo precedente), poiché consentono al personale addetto allo smistamento della richiesta di individuare l'ufficio competente tenendo conto non solo dell'oggetto ivi indicato (non sempre di agevole comprensione, trattandosi di un testo liberamente inserito dal richiedente), ma anche dell'ambito indicato dal richiedente*".



In sostanza, si impone per il responsabile della trasparenza l'esigenza di procedere preventivamente ad una adeguata formazione degli operatori del protocollo per far acquisire consapevolezza sulla delicatezza delle richieste dell'accesso civico generalizzato (ma anche dell'accesso civico semplice e dello stesso accesso documentale) ed è bene procedere con delle circolari informative per i vari uffici anche al fine di evitare che le richieste di accesso disciplinate dal decreto legislativo 33/2013 vengano gestite in modo (eccessivamente) formale come quelle dell'accesso procedimentale *ex* lege 241/90 (es. con richieste di motivazione assolutamente non necessarie nel caso delle fattispecie riconducibili all'accesso civico).

l'esigenza di procedere preventivamente ad una adeguata formazione degli operatori del protocollo

Il protocollo informativo ed il registro degli accessi (il ruolo del responsabile della transizione digitale)

Nella circolare si rammenta (come già nella precedente n. 2/2017 la cui validità permane anche con questa nuova circolare che si limita ad integrare la precedente) "*i sistemi di protocollo informatico e gestione documentale più evoluti permettono di gestire il procedimento di*

accesso in tutte le sue fasi, dall'acquisizione della richiesta alla decisione finale. Tali sistemi, infatti, opportunamente configurati come di seguito indicato, consentono, altresì, di realizzare il registro degli accessi, nel quale – come raccomandato nelle Linee Guida ANAC (§ 9) e nella Circolare FOIA n. 2/2017 (§ 9 e allegato n. 3) – ciascuna amministrazione indicherà gli estremi delle richieste ricevute e il relativo esito, omettendo la pubblicazione di dati personali eventualmente presenti".

L'attuazione dell'accesso civico – nelle sue forme diverse semplice e generalizzato – dipendono per quanto concerne l'apparato degli strumenti informatici dal Responsabile per la transizione al digitale (RTD) a cui il Codice dell'amministrazione digitale affida il coordinamento del processo di diffusione all'interno dell'amministrazione dei sistemi di protocollo informatico, mentre la Circolare RTD n. 3/2018 ne precisa ulteriormente i compiti.

il Responsabile per la transizione al digitale

In particolare, il Responsabile per la transizione al digitale è tenuto a promuovere ed abilitare l'utilizzo dei sistemi di protocollo informatico e gestione documentale per la gestione delle richieste di accesso civico generalizzato, adottando gli interventi di evoluzione e configurazione dei sistemi

già in uso che si rendano necessari.

Si rammenta che per agevolare questo processo, il Dipartimento della funzione pubblica ha predisposto un documento contenente specifiche tecniche denominato "*Indicazioni operative per l'implementazione del registro degli accessi FOIA*", disponibile sul sito www.foia.gov.it.

Evitare che il registro contenga dati personali

Le pubbliche amministrazioni che dispongono di sistemi di protocollo informatico dovranno procedere quindi "*a pubblicare il registro degli accessi nel formato standard (…), così da facilitare la produzione del registro sia ai fini della sua pubblicazione che della eventuale trasmissione al Dipartimento della funzione pubblica per l'acquisizione delle informazioni rilevanti per attività di monitoraggio, senza gravare ulteriormente sulle amministrazioni*". Evitando che "*il registro contenga comunque dati personali (ad esempio nel campo "oggetto della richiesta")*".

Riorganizzare l'ente locale digitale – Responsabile della Transizione Digitale

di Marco Lo Franco

Il motore e il coordinatore della trasformazione digitale dell'ente è attribuito dal Codice dell'amministrazione Digitale (Art. 17) al Responsabile della Transizione Digitale che ogni ente locale deve provvedere a nominare. Tale figura deve essere in grado di poter definire un percorso di riorganizzazione dei processi all'interno dell'ente al fine di fornire ai cittadini dei servizi digitali semplici, efficienti e fruibili. L'attività del Responsabile deve essere naturalmente legata e definita in obiettivi Peg pluriennali trasversali che abbiano idonee risorse umane e finanziare e per fare ciò è necessario un forte coinvolgimento degli organi di indirizzo politico. In caso contrario, tale figura risulterebbe rivestire un ruolo puramente formale e non strategico nell' inevitabile evoluzione tecnologica dell'ente che rimarrebbe disorganica, frammentata e inefficiente.

Il dato normativo

L'art. 17 del D.lgs. 82/2005 s.m.i. del Codice dell'Amministrazione digitale (CAD) a seguito della modifica introdotta dal d.lgs. 179/2016 ha previsto l'introduzione (dal 14 settembre 2016) all'interno delle pubbliche amministrazioni di una specifica figura apicale che attui le linee strategiche per la riorganizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione definite a livello governativo ovvero l'applicazione del Piano Triennale per l'informatica della Pubblica Amministrazione e le linee guida tecniche redatte dall'Agenzia Per l'Italia Digitale (Agid), così come previsto dall'art. 71 dello stesso Cad. Detta disposizione prevede che l'AgID, previa consultazione pubblica da svolgersi entro il termine di trenta giorni, sentiti le amministrazioni competenti e il Garante per la protezione dei dati personali nelle materie di competenza, adotta Linee guida contenenti le regole tecniche e di indirizzo. Le Linee guida divengono efficaci dopo la loro pubblicazione nell'apposita area del sito Internet istituzionale dell'AgID e di essa ne è data notizia nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

una specifica figura apicale che attui le linee strategiche per la riorganizzazione e digitalizzazione dell'amministrazione

I riferimenti della digitalizzazione a cui il responsabile deve fare riferimento possono così

Torna all'indice ^

sintetizzarsi:

Codice dell'Amministrazione Digitale – D.lgs.82/2005
Piano Triennale per l'informatica nella PA 2019/2021
Linee guida Agid

Per quanto concerne le linee guida Agid di seguito si elencano quelle maggiormente rappresentative che possono essere visualizzate e scaricate sul sito https://docs.italia.it/ (sito dei documenti pubblici digitali)

Denominazione linee guida	**oggetto**
Linee Guida per disciplinare l'effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche Amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi", pubblicate pubblicate in G.U. n. 152 del 03/07/2018.	Pago Pa – Pagamenti elettronici Pa
Linee guida su acquisizione e riuso di software per le pubbliche amministrazioni pubblicate in G.U. n. 119 del 23/05/2019	Modalità di acquisizione e riuso software nelle PA senza necessità di convenzioni tra PA
Linee guida di design per i servizi web della Pubblica Amministrazione versione stabile 2019.2 del 09/10/2019 si veda https://designers.italia.it/	Design dei servizi web della PA indicazioni relative al service design (progettazione dei servizi), al content design (progettazione dei contenuti), alla user research (ricerca con gli utenti), e alla user interface (interfaccia utente)
Linee guida sull'accessibilità degli strumenti informatici ultima versione 08/08/2019	Accessibilità strumenti informatici della PA
Linee guida per la promozione dei servizi digitali (versione stabile del 21/05/2019) si veda https://comunica.italia.it/	Strategie di comunicazione, marketing e racconto dei servizi pubblici
Linee guida sulla formazione, gestione e conservazione dei documenti informatici	Strumento essenziale per la digitalizzazione dei proceidmenti amministrativi

Competenze e funzioni

Ciascuna pubblica amministrazione affida a un unico ufficio dirigenziale generale la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente utilizzabili e di

qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità. Il responsabile dell'ufficio deve essere dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali e risponde, con riferimento ai compiti relativi alla transizione, alla modalità digitale direttamente all'organo di vertice politico.

adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali

La importanza di una tale previsione nell'ordinamento giuridico italiano denota la volontà del legislatore di ricondurre immediatamente al vertice dell'amministrazione la governance - intesa come attività di indirizzo, coordinamento e correlata responsabilità - della transizione del Paese al digitale, attraverso la realizzazione di servizi pubblici rivisitati in un'ottica che ne preveda la piena integrazione con le nuove tecnologie e non più la semplice trasformazione di ciò che era analogico in digitale. Da ciò si evince come correttamente asserito della Circolare n. 3 del 1 ottobre 2018 Ministero Pubblica Amministrazione che il legislatore attribuisce ai compiti demandati al RTD una valenza strategica tale da imprimere ai relativi obiettivi una derivazione diretta da parte del vertice politico che trova immediata espressione nella direttiva generale per l'attività amministrativa, successivamente da declinarsi nella programmazione strategica e operativa delineata nel piano della performance.

all'RTD compiti di valenza strategica

Nel rispetto della propria autonomia organizzativa, le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato individuano l'ufficio per il digitale tra quelli di livello dirigenziale oppure, ove ne siano privi, individuano un responsabile per il digitale tra le proprie posizioni apicali. Le stesse pubbliche amministrazioni possono esercitare le funzioni anche in forma associata. Tale opzione organizzativa, raccomandata specialmente per le pubbliche amministrazioni di piccole dimensioni, può avvenire in forza di convenzioni o, per i comuni, anche mediante l'unione di comuni. La convenzione disciplinerà anche le modalità di raccordo con il vertice delle singole amministrazioni.

In particolare, il Responsabile della Transizione digitale dovrà in via preminente pianificare modalità e tempi per il raggiungimento degli obiettivi fondamentali indicati dal Piano Triennale

per l'informatica nella Pa 2019/2021 ovvero:

- **digital by default**, ovvero "digitale per definizione": le pubbliche amministrazioni devono
- fornire servizi digitali come opzione predefinita nei confronti dei cittadini
- **once only**: le pubbliche amministrazioni devono evitare di chiedere ai cittadini e alle imprese
- informazioni già fornite ad altri enti pubblici
- **digital identity only**,: le PA devono condurre azioni propedeutiche all'adozione di sistemi generalizzati di identità digitale (le PA italiane devono adottare SPID);
- **cloud first** : le pubbliche amministrazioni, in fase di definizione di un nuovo progetto, e/o di sviluppo di nuovi servizi, in via prioritaria devono valutare l'adozione del paradigma cloud.
- **apertura e trasparenza** dei dati e dei processi amministrativi. Le piattaforme proposte devono avere come obiettivo i bisogni dell'utenza
- **consideri le esigenze dei cittadini e delle imprese** come punto di partenza per l'individuazione e la realizzazione di servizi digitali moderni e innovativi (servizi di front office**);**
- **uniformi e razionalizzi le infrastrutture e i servizi informatici utilizzati dalla Pubblica amministrazione (servizi di back office);**
- **Superamento approccio c.d. a "Silos" -** storicamente adottato dalla Pubblica amministrazione (mancata condivisione di dati e informazioni) per favorire la realizzazione di un vero e proprio sistema informativo/Eco Sistema della Pubblica amministrazione che consideri le esigenze dei cittadini e delle imprese come punto di partenza per l'individuazione e la realizzazione di servizi digitali moderni e innovativi (punto precedente: servizi di front office e uniformi e razionalizzi le infrastrutture e i servizi informatici utilizzati dalla Pubblica amministrazione (servizi di back office);

le esigenze dei cittadini e delle imprese come punto di partenza

- **interoperabile per definizione -** definisce i meccanismi che facilitano e garantiscono la corretta interazione tra gli attori del sistema (cittadini, imprese e Pubbliche amministrazioni), favorendo la condivisione trasparente di dati, informazioni, piattaforme e servizi tra uffici di uno stesso ente ed enti diversi. Il Modello di interoperabilità è composto da elementi quali: **linee guida e standard tecnologici**
- **approccio mobile first**
- **riuso software**
- **prendere a modello casi di successo (best practice) di altri enti**

La disposizione normativa specifica che all'ufficio del Responsabile della Transizione Digitale sono attribuiti i compiti relativi a:

a) coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi, di telecomunicazione

e fonia, in modo da assicurare anche la coerenza con gli standard tecnici e organizzativi comuni;

b) indirizzo e coordinamento dello sviluppo dei servizi, sia interni che esterni, forniti dai sistemi informativi di telecomunicazione e fonia dell'amministrazione;

c) indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica relativamente ai dati, ai sistemi e alle infrastrutture anche in relazione al sistema pubblico di connettività, nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 51, comma 1;

i compiti del Reponsabile della Transizione Digitale

d) accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici e promozione dell'accessibilità anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4;

e) analisi periodica della coerenza tra l'organizzazione dell'amministrazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di migliorare la soddisfazione dell'utenza e la qualità dei servizi nonché di ridurre i tempi e i costi dell'azione amministrativa;

f) cooperazione alla revisione della riorganizzazione dell'amministrazione ai fini di cui alla lettera e);

g) indirizzo, coordinamento e monitoraggio della pianificazione prevista per lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi di telecomunicazione e fonia;

h) progettazione e coordinamento delle iniziative rilevanti ai fini di una più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese mediante gli strumenti della cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni, ivi inclusa la predisposizione e l'attuazione di accordi di servizio tra amministrazioni per la realizzazione e compartecipazione dei sistemi informativi cooperativi;

i) promozione delle iniziative attinenti l'attuazione delle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie;

j) pianificazione e coordinamento del processo di diffusione, all'interno dell'amministrazione, dei sistemi di identità e domicilio digitale, posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale o firma elettronica qualificata e mandato informatico, e delle norme in materia di accessibilità e fruibilità nonché del processo di integrazione e interoperabilità tra i sistemi e servizi dell'amministrazione e quello di cui all'articolo 64-bis.

pianificazione e coordinamento del processo di diffusione dei sistemi di identità e domicilio digitale

La citta Circolare n. 3 del 1 ottobre 2018 Ministero Pubblica Amministrazione raccomanda che al fine di garantire la piena operatività dell'Ufficio, di prevedere, nell'atto di conferimento dell'incarico o di nomina, nel caso di incarico in essere, oltre che i compiti espressamente previsti dalla normativa, anche quelli sotto indicati in ragione della trasversalità della figura:

a) il potere del RTD di costituire tavoli di coordinamento con gli altri dirigenti dell'amministrazione e/o referenti nominati da questi ultimi;

b) il potere del RTD di costituire gruppi tematici per singole attività e/o adempimenti (ad esempio: pagamenti informatici, piena implementazione di SPID, gestione documentale, apertura e pubblicazione dei dati, accessibilità, sicurezza, ecc.);

c) il potere del RTD di proporre l'adozione di circolari e atti di indirizzo sulle materie di

propria competenza (ad esempio, in materia di approvvigionamento di beni e servizi ICT);

d) l'adozione dei più opportuni strumenti di raccordo e consultazione del RTD con le altre figure coinvolte nel processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione (responsabili per la gestione, responsabile per la conservazione documentale, responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, responsabile per la protezione dei dati personali);

e) la competenza del RTD in materia di predisposizione del Piano triennale per l'informatica della singola amministrazione, nelle forme e secondo le modalità definite dall'Agenzia per l'Italia digitale;

Piano triennale per l'informatica della singola amministrazione

f) la predisposizione di una relazione annuale sull'attività svolta dall'Ufficio da trasmettere al vertice politico o amministrativo che ha nominato il RTD.

Spunti per impostare l'Attività

Il Responsabile della Transizione Digitale deve avere come bussola per la propria attività i c.d. diritti digitali dei cittadini esplicitati nei primi articoli del Cad che dovranno essere assicurati ovvero:

i diritti digitali dei cittadini

- Chiunque ha il diritto di usare in modo accessibile ed efficace le soluzioni e gli strumenti di cui al presente Codice nei rapporti con le pubbliche amministrazioni dell'esercizio dei diritti di accesso e della partecipazione al procedimento amministrativo, fermi restando i diritti delle minoranze linguistiche riconosciuti. (Art. 3 Diritto all'uso delle tecnologie del Cad)
- Chiunque ha il diritto di accedere ai servizi on-line offerti dalla Pubblica Amministrazione tramite la propria identità digitale (Art. 3-bis Identità digitale e Domicilio digitale)
- Le Pubbliche amministrazioni sono obbligate ad accettare tramite sistema Pago Pa i pagamenti spettanti a qualsiasi titolo attraverso sistemi di pagamento elettronico, ivi inclusi, per i micro-pagamenti, quelli basati sull'uso del credito telefonico. (Art. 5 - Effettuazione di pagamenti con modalità informatiche).
- La presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti, anche a fini statistici, tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avviene esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Con le medesime modalità le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese (Art. 5-bis -Comunicazioni tra imprese e amministrazioni pubbliche)
- Le comunicazioni tramite i domicili digitali sono effettuate agli indirizzi inseriti negli elenchi le imprese e i professionisti in modalità telematica come ad esempiil pubblico elenco denominato Indice nazionale dei domicili digitali (INI-PEC) delle imprese e dei professionisti, presso il Ministero per lo sviluppo economico. Le comunicazioni elettroniche trasmesse ad uno dei domicili digitali di cui all'articolo 3-bis producono, quanto al momento della spedizione e del ricevimento, gli stessi effetti giuridici delle comunicazioni a mezzo raccomandata con ricevuta di ritorno ed equivalgono alla notificazione per mezzo della posta salvo che la legge disponga diversamente. Le suddette comunicazioni si intendono spedite dal mittente se inviate al proprio gestore

e si intendono consegnate se rese disponibili al domicilio digitale del destinatario, salva la prova che la mancata consegna sia dovuta a fatto non imputabile al destinatario medesimo. La data e l'ora di trasmissione e ricezione del documento informatico sono opponibili ai terzi se apposte in conformità alle Linee guida. Le pubbliche amministrazioni notificano direttamente presso i domicili digitali di cui all'articolo 3-bis i propri atti, compresi i verbali relativi alle sanzioni amministrative, gli atti impositivi di accertamento e di riscossione e le ingiunzioni di cui all'articolo 2 del regio decreto 14 aprile 1910, n. 639, fatte salve le specifiche disposizioni in ambito tributario. La conformità della copia informatica del documento notificato all'originale e' attestata dal responsabile del procedimento in conformità a quanto disposto agli articoli 22 e 23-bis. (Art. 6 Utilizzo del domicilio digitale) -Art. 6-bis (Indice nazionale dei domicili digitali delle imprese e dei professionisti). Art. 6-ter (Indice dei domicili digitali delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi).

- Chiunque ha diritto di fruire dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione, in forma digitale e in modo integrato, tramite gli strumenti telematici messi a disposizione dalle pubbliche amministrazioni e il punto di accesso di cui all'articolo 64-bis, anche attraverso dispositivi mobili. Le pubbliche amministrazioni provvedono alla riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi, sulla base di una preventiva analisi delle reali esigenze degli utenti e rendono disponibili on-line i propri servizi nel rispetto delle disposizioni del presente Codice e degli standard e dei livelli di qualità individuati e periodicamente aggiornati dall'AgID con proprie Linee guida tenuto anche conto dell'evoluzione tecnologica (Art. 7. - Diritto a servizi on-line semplici e integrati)
- Le pubbliche amministrazioni favoriscono ogni forma di uso delle nuove tecnologie per promuovere una maggiore partecipazione dei cittadini, anche residenti all'estero, al processo democratico e per facilitare l'esercizio dei diritti politici e civili e migliorare la qualità dei propri atti, anche attraverso l'utilizzo, ove previsto e nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, di forme di consultazione preventiva per via telematica sugli schemi di atto da adottare- (Art. 9. Partecipazione democratica elettronica)

la trasformazione del modello organizzativo dell'ente in chiave integralmente digitale

Al fine di assicurare i sopra descritti diritti a cittadini ed imprese è necessario impostare una trasformazione del modello organizzativo dell'ente in chiave integralmente digitale che assicuri quanto previsto dall'art 12 del Cad ovvero che le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione nel rispetto dei principi di uguaglianza e di non discriminazione, nonchè per l'effettivo riconoscimento dei diritti dei cittadini e delle imprese di cui al presente Codice in conformità agli obiettivi indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione.

Per raggiungere tali obiettivi è necessario la riorganizzazione strutturale e gestionale delle pubbliche amministrazioni volta al perseguimento avvenga anche attraverso il migliore e più esteso utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito di una coordinata strategia che garantisca il coerente sviluppo del processo di digitalizzazione. Le pubbliche amministrazioni provvedono in particolare a razionalizzare e semplificare i procedimenti amministrativi, le attività gestionali, i documenti, la modulistica, le modalità di accesso e di presentazione delle istanze da parte dei cittadini e delle imprese, assicurando che l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione avvenga in conformità alle prescrizioni tecnologiche definite nelle Linee guida Agid. (si veda art. 15 Digitalizzazione e

riorganizzazione del Cad)

Il responsabile della Transizione Digitale in via preliminare tramite il proprio ufficio e con il coinvolgimento dei dirigenti e funzionari dell'ente mappa le procedure esistenti che determinano la fornitura dei servizi nei confronti di cittadini ed imprese. Si evidenzia a tal proposito che i dirigenti rispondono dell'osservanza ed attuazione delle disposizioni di cui al Cad ai sensi e nei limiti degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ferme restando le eventuali responsabilità penali, civili e contabili previste dalle norme vigenti. L'attuazione delle disposizioni del Cad è comunque rilevante ai fini della misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale dei dirigenti. (Art. 12 co. 1 ter del Cad)

Per fare ciò lo stesso RTD dovrà operare in stretta sinergia e coordinamento con i seguenti responsabili presenti nell'ente:

- Responsabile della gestione documentale
- Responsabile della conservazione documentale
- Responsabile dei sistemi informativi
- Responsabile del trattamento dei dati personali
- Responsabile della protezione dei dati personali
- Responsabile Trasparenza e Anticorruzione

Sarà indispensabile procedere ad un'analisi delle competenze informatiche e delle figure che sono maggiormente aperte e ricettive all'innovazione all'interno dell'ente in modo da costituire un team che possa essere da pilota per sperimentare e raggiungere i primi obiettivi pianificati e dunque costituire un esempio di "successo" che altri uffici inizialmente meno sensibili possano seguire osservandone i vantaggi di tipo lavorativo.

costituire un team che possa essere da pilota

La mappatura deve portare alla pianificazione su un arco temporale di bilancio/peg triennale degli obiettivi trasversali da raggiungere e relative risorse necessarie.

Appare inoltre fondamentale che dalla mappatura dei procedimenti esistenti spesso autoreferenziali e puramente procedurali si passi tramite un'analisi dei bisogni dell'utenza ad una ridefinizione/ riorganizzazione dei processi in chiave integralmente digitale. Al centro dell'attività è necessario che ci siano i diritti dei cittadini come sopra descritti ovvero:

- Accesso ad un servizio on line in maniera semplice e veloce
- Avere informazioni ed accesso ai dati tramite piattaforme on line
- Accesso e l'utilizzo delle c.d. piattaforme abilitanti Pago Pa Spid Anpr (Anagrafe Nazionale Popolazione Residente)

Al fine di raggiungere tali obiettivi è necessario superare la cultura dei silos informativi dei singoli uffici che non permettono una condivisione dei processi e delle informazioni.

I primi obiettivi che possono essere pianificati in un piano pluriennale sono i seguenti:

- Applicazione del Cad e delle linee guida Agid: I processi di digitalizzazione sono finalizzati ad assicurare di diritti digitali dei cittadini e imprese come sopra descritti
- trasparenza e accesso civico generalizzato (FOIA) . I processi di digitalizzazione

gli obiettivi del piano

sono lo strumento per garantire in modo efficace l'esercizio delle diverse forme di accesso.

- estensione dell'utilizzo di SPID/PAGOPA, domicilio digitale come sistemi di autenticazione, di accesso e di pagamento elettronico;
- Rispetto del Piano Triennale 2019-2021 per l'informatizzazione della P.A. in cui sono dettati i tempi e le priorità delle disposizioni previste nel Cad ;
- Cambiamento dei modelli organizzativi, partendo dal ripensare fondamentali attività come protocollo e fascicolazione (processo documentale);
- Digitalizzazione intesa come integrazione dei gestionali dal procedimento al processo;
- Attenzione alla comunicazione dei servizi ai cittadini a partire dalla rimodulazione dei siti istituzionali.
- Censimento e condivisione delle banche dati esistenti e utilizzate dagli uffici

Appare importante osservare che ogni metodologia di riorganizzazione dei processi lavorativi per avere successo è necessario che si fondi sul coinvolgimento degli operatori ed è pertanto indispensabile:

- condividere le informazioni con riunioni periodiche anche informali di aggiornamento
- facilitare la partecipazione a tutti i livelli
- Richiedere, suggerimenti, opinioni, per la soluzione di un problema concreto (crowdsourcing).
- Pianificare momenti di formazione collegata piano di transizione digitale

Gli effetti del Decreto fiscale 2019 sulla Pubblica amministrazione con particolare riferimento all'attività formativa.

di Angelo Capalbo

La straordinaria necessità ed urgenza di prevedere misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili, anche mediante la lotta all'evasione fiscale e pertinente disciplina penale, ha spinto il Governo ad adottare il cosiddetto decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (cosiddetto Decreto fiscale collegato alla legge di bilancio 2020), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 252 del 26 ottobre 2019.

Anche questo provvedimento è considerato un decreto – *omnibus* – in quanto contiene misure relative ad oggetti e settori diversi, che prese singolarmente non avrebbe quella forza di legge, che conduce il Governo ad adottare un decreto legge, secondo i canoni costituzionali[1]. Secondo tale impostazione, il Capo V del decreto-legge 124/2019, disciplina, in un unico contenitore, disposizioni tra di loro differenti e non omogenee, tra le quali quelle più specificatamente di semplificazioni degli enti locali. Una misura del genere si trova nel comma secondo dell'art. 57, secondo il quale, a decorrere dall'anno 2020, cessano di applicarsi, alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano, agli enti locali e ai loro organismi e enti strumentali, nonché ai loro enti strumentali in forma societaria, le disposizioni di legge (art. 6, comma 13, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), quelle norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per la formazione.

a decorrere dall'anno 2020, cessano di applicarsi, alle regioni, alle province autonome e agli enti locali, le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa per la formazione

Si ricorda che le limitazioni sono state imposte con il decreto 78 del 2010, determinate, in

1 *Art. 77, comma 2: "Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni".*

Torna all'indice ^

quell'occasione, dalla necessità di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale ai fini della stabilizzazione finanziaria, nonché per il rilancio della competitività economica. Secondo tali limitazioni, il limite di spesa per la formazione non poteva superare il 50 per cento della stessa tipologia di spesa sostenuta per l'anno 2019, con determinate eccezioni legate ad attività formative di tipo obbligatorie per legge. Ciò, indubbiamene, ha posto le amministrazioni pubbliche in serie difficoltà nell'attività della formazione e dell'aggiornamento del personale, ivi compreso quello con qualifiche dirigenziali, rendendo vani gli obiettivi di adeguamento dei programmi formativi, destinati a contribuire allo sviluppo della cultura di genere della pubblica amministrazione[2].

i limiti di spesa del D.L. n. 78/2010

È del tutto evidente che la pubblica amministrazione, interessata da continui processi di riforma e modernizzazione, a partire dalla legge n. 241 del 1990, in materia di procedimento amministrativo e di accesso ai documenti amministrativi, ha superato quella sua natura autoreferenziale ed autoritaria, per divenire sempre più competente e competitiva, con aperture verso i cittadini – utenti. Si viene a configurare una pubblica amministrazione che si proietta come volano di sviluppo della Repubblica avente come paradigmi i nuovi principi di economicità, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza.

PA sempre più competente e competitiva

I cittadini diventano partecipi ed attivi, una valida fonte di informazione nelle comunicazioni che instaurano con le istituzioni, prevalentemente quelle locali, anziché limitarsi ad essere oggetto della trasmissione delle stesse. In questa ottica fondamentale diventa il riassetto e la reingegnerizzazione del *back – office*, che si dovrà riadattare alla più totale apertura alla cittadinanza, prevedendo un continuo contatto tra utenza e rappresentanza politica e burocrazia.

Gli uffici ed il personale impiegato dovranno essere oggetto di un cambiamento radicale capace di conseguire una maggiore qualità ed efficacia dell'azione amministrativa. In questo quadro di processi di riforma e modernizzazione, la formazione svolge un ruolo primario[3].

2 *Art. 7, comma 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.*

3 *Art. 49-bis del contratto collettivo del 21 maggio 2018.*

Per sostenere una efficace politica di sviluppo delle risorse umane, gli enti assumono la formazione quale leva strategica per l'evoluzione professionale e per l'acquisizione e la condivisione degli obiettivi prioritari della modernizzazione e del cambiamento organizzativo, da cui consegue la necessità di dare ulteriore impulso all'investimento in attività formative.

Con l'attività di formazione si tende innanzitutto a valorizzare il patrimonio professionale presente negli enti, per essere proiettati verso nuove pratiche che favoriscano la promozione e la diffusione di una nuova cultura e prassi manageriale settoriale e la sperimentazione ed adozione di nuovi e più adeguati modelli e strumenti di gestione dei servizi offerti. Si tende ad assicurare il supporto conoscitivo del personale impiegato, nell'ottica di sostenere i processi di cambiamento organizzativo, al fine di assicurare l'operatività dei servizi migliorandone la qualità e l'efficienza, Occorre, indi investire nella formazione ed incentivare i comportamenti innovativi per garantire l'aggiornamento professionale in relazione all'utilizzo di nuove metodologie lavorative ovvero di nuove tecnologie, nonché il costante adeguamento delle prassi lavorative alle eventuali innovazioni intervenute, anche per effetto di nuove disposizioni legislative. Vi sono anche ragioni anche di crescita professionale del lavoratore finalizzata al conferimento di nuovi incarichi nell'Ente.

Con l'attività di formazione si tende innanzitutto a valorizzare il patrimonio professionale presente negli enti

Le attività formative sono programmate nei piani della formazione del personale. I suddetti piani individuano le risorse finanziarie da destinare alla formazione, ivi comprese quelle attivabili attraverso canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali.

i piani della formazione del personale individuano le risorse finanziarie da destinare alla formazione

Le iniziative di formazione devono riguardare tutti i dipendenti, compreso il personale in distacco sindacale. Il personale in assegnazione temporanea presso altre amministrazioni effettua la propria formazione nelle amministrazioni di destinazione.

Nell'ambito dei piani di formazione possono essere individuate attività di formazione che si concludono con l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità del singolo dipendente, attestato attraverso certificazione finale delle competenze acquisite, da parte dei soggetti che l'hanno attuata, in collegamento con le progressioni economiche.

l'accertamento dell'avvenuto accrescimento della professionalità

I piani di formazione possono definire anche metodologie innovative quali formazione a distanza, formazione sul posto di lavoro, formazione mista (sia in aula che sul posto di lavoro), comunità di apprendimento, comunità di pratica.

Gli enti possono assumere iniziative di collaborazione con altri enti o amministrazioni finalizzate

a realizzare percorsi di formazione comuni ed integrati.

Il personale che partecipa alle attività di formazione organizzate dall'amministrazione è considerato in servizio a tutti gli effetti. I relativi oneri sono a carico della stessa amministrazione.

Le attività sono tenute, di norma, durante l'orario ordinario di lavoro. Qualora le attività si svolgano fuori dalla sede di servizio al personale spetta il rimborso delle spese di viaggio, ove ne sussistano i presupposti.

Le amministrazioni individuano i dipendenti che partecipano alle attività di formazione sulla base dei fabbisogni formativi, garantendo comunque pari opportunità di partecipazione.

Le amministrazioni individuano i dipendenti che partecipano alle attività di formazione

Solo negli Enti di maggiori dimensioni[4], in sede di organismo paritetico, possono essere formulate proposte di criteri per la partecipazione del personale. In tale ambito possono essere acquisiti elementi di conoscenza relativi ai fabbisogni formativi del personale, possono essere formulate proposte all'amministrazione, per la realizzazione delle finalità formative e possono essere realizzate iniziative di monitoraggio sulla attuazione dei piani di formazione e sull'utilizzo delle risorse stanziate.

Le amministrazioni curano, per ciascun dipendente, la raccolta di informazioni sulla partecipazione alle iniziative formative attivate, concluse con accertamento finale delle competenze acquisite.

Nell'ambito dei piani di formazione, possono essere individuate anche iniziative formative destinate al personale iscritto ad albi professionali, in relazione agli obblighi formativi previsti per l'esercizio della professione.

Al finanziamento delle attività di formazione si provvede utilizzando una quota annua non inferiore all'1% del monte salari relativo al personale destinatario del contratto collettivo nazionale, comunque nel rispetto dei vincoli previsti dalle vigenti disposizioni di legge in materie.

il finanziamento delle attività di formazione

Ulteriori risorse possono essere individuate considerando i risparmi derivanti dai piani di razionalizzazione e i canali di finanziamento esterni, comunitari, nazionali o regionali.

Nella consapevolezza che le amministrazioni locali, di prossimità dei cittadini, possono cogliere gli effetti positivi della norma e dare attuazione in maniera compiuta alle disposizioni normative

4 *Con più di trecento dipendenti.*

e contrattuali, in materia di formazione, si propone un modello di Regolamento che possa disciplinare la programmazione, l'organizzazione e la gestione degli interventi di formazione destinati al personale dell'Ente e definire inoltre i criteri per l'eventuale ricorso a soggetti esterni in relazione alla realizzazione di iniziative formative o in ordine alla formazione di singoli dipendenti in corsi e seminari esterni.

un modello di Regolamento

COMUNE DI .....

(Approvato con deliberazione della Giunta comunale n…. del…….)

REGOLAMENTO SULLA FORMAZIONE DEL PERSONALE

Art. 1 – Oggetto e finalità

1. Le disposizioni contenute nel presente Regolamento disciplinano la programmazione, l'organizzazione e la gestione degli interventi di formazione destinati al personale dell'Ente.
2. Il presente Regolamento definisce inoltre i criteri per l'eventuale ricorso a soggetti esterni in relazione alla realizzazione di iniziative formative o in ordine alla formazione di singoli dipendenti in corsi e seminari esterni.
3. Il Comune di… ……., riconosce e valorizza i contributi individuali e le professionalità sviluppate dai propri dipendenti ed a tal fine:
    a) promuove l'accesso privilegiato dei dipendenti a percorsi di alta formazione in primarie istituzioni educative nazionali ed internazionali;
    b) favorisce la crescita professionale e l'ulteriore sviluppo di competenze dei dipendenti, anche attraverso periodi di lavoro presso primarie istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali.
4. Il Comune assicura altresì che ciascun lavoratore riceva una formazione sufficiente ed adeguata in materia di salute e sicurezza, anche rispetto alle conoscenze linguistiche, con particolare riferimento a:
    a) concetti di rischio, danno, prevenzione, protezione, organizzazione della prevenzione aziendale, diritti e doveri dei vari soggetti aziendali, organi di vigilanza, controllo, assistenza;
    b) rischi riferiti alle mansioni e ai possibili danni e alle conseguenti misure e procedure di prevenzione e protezione caratteristici del settore o comparto di appartenenza dell'ente.
5. Il complesso delle norme contenute nel presente regolamento è finalizzato a garantire maggiore efficacia agli interventi formativi posti in essere dall'Amministrazione, sia direttamente sia indirettamente, nonché ad assicurare adeguati sviluppi e forme alle iniziative di qualificazione professionale e di valorizzazione delle abilità del personale dipendente.

Art. 2 – Verifica del fabbisogno formativo

1. Annualmente, entro e non oltre il 31 gennaio, l'Amministrazione comunale, procede alla verifica del fabbisogno formativo delle risorse umane operanti nei propri settori/servizi.

2. La verifica deve essere condotta per acquisire informazioni, anche dettagliate, sulle esigenze formative generali e particolari.
3. L'analisi del fabbisogno formativo è condotta dai dirigenti o dai responsabili dell'aree o degli uffici e servizi dell'Ente e confluisce in un documento costituente la richiesta di fabbisogno formativo che deve essere proposta all'ufficio personale.

Art. 3 – Piano di formazione – programmazione della formazione

1. L'ufficio del personale, sulla base dei documenti contenenti le richieste formative da parte dei dirigenti o dei responsabili dell'aree o degli uffici e servizi singoli, predispone il Piano formativo dell'Ente per l'anno di riferimento.
2. Nel piano devono essere riportati i vari interventi formativi, con esplicitazione degli obiettivi che con gli stessi si intendono raggiungere.
3. Gli interventi formativi devono essere articolati per iniziative con specificazione di quelle sviluppate direttamente dall'ufficio personale e di quelle per le quali si deve fare ricorso a soggetti formatori esterni, pubblici e privati.
4. Il Piano formativo viene sottoposto all'esame ed approvazione della Giunta comunale.

Art. 4 – Progettazione formativa

1. Nell'ambito della struttura dell'Ente sono individuate soluzioni e professionalità per la progettazione degli interventi e delle iniziative di formazione.
2. La progettazione formativa può essere realizzata anche con la collaborazione di soggetti formatori esterni.

Art. 5 – Sviluppo delle iniziative di formazione

1. Le iniziative di formazione sono realizzate preferibilmente in strutture dell'Amministrazione comunale, con modalità incidenti in misura non rilevante sul buon funzionamento degli uffici.
2. Lo sviluppo delle iniziative di formazione deve comunque ispirarsi a criteri di flessibilità, al fine di garantire la massima partecipazione dei dipendenti.

Art. 6 – Valutazione della formazione

1. L'ufficio del personale predispone strumenti e soluzioni volti a verificare l'efficacia degli interventi formativi e delle singole iniziative.
2. I risultati della valutazione della formazione concorrono con l'analisi del fabbisogno formativo all'elaborazione del piano di formazione.

Art. 7 – Docenti – criteri selettivi

1. Le iniziative di formazione possono essere affidate a docenti individuati tra dipendenti dell'Amministrazione comunale, con elevata professionalità e con riconosciute abilità formative.
2. L'ufficio del personale istituisce un albo dei docenti al quale possono iscriversi i dipendenti in possesso dei seguenti requisiti:
   a) Laurea;
   b) diplomi professionali (geometri, periti, ragionieri, ecc.).

Art. 8 – Acquisizione di servizi formativi da soggetti esterni

1. L'ufficio del personale può, per la realizzazione degli interventi formativi, acquisire servizi da soggetti formatori esterni, pubblici e privati.
2. La selezione dei soggetti formatori deve essere ispirata ai seguenti criteri:
   a) qualità della formazione proposta;
   b) esperienza e qualificazione professionale acquisite nel settore;
   c) rilevanza dei docenti;
   d) economicità degli interventi.

Art. 9 – Innovazione

1. L'ufficio del personale utilizza per lo sviluppo degli interventi formativi ogni soluzione innovativa utile alla migliore efficacia degli stessi.
2. L'utilizzo delle innovazioni formative deve essere tenuto in considerazione anche in relazione all'ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse economiche destinate alla formazione.
3. L'ufficio del personale potrà sperimentare e organizzare appositi moduli formativi predisposti con formazione a distanza (FAD).

Art. 10 – Ufficio del personale con ruolo di soggetto formatore

1. L'ufficio del personale può operare anche come soggetto formatore, progettando proprie iniziative aperte alla partecipazione di dipendenti di altre pubbliche amministrazioni.
2. L'ufficio del personale stabilirà, di volta in volta, le quote di partecipazione per i dipendenti di altre amministrazioni.

Art. 11 – Gestione amministrativa e finanziaria degli interventi formativi

1. L'iscrizione ai moduli formativi dei dipendenti del Comune e il relativo procedimento di organizzazione dell'attività formativa è di esclusiva competenza dell'ufficio del personale.
2. È di competenza dell'ufficio del personale il conseguente procedimento relativo agli oneri finanziari derivanti dall'attività formativa.

3. I dipendenti comunali che intendono partecipare ad attività formativa non organizzata o prevista nel Piano formativo del Comune, devono darne tempestiva comunicazione al dirigente o responsabile dell'ufficio del personale che provvederà ai relativi adempimenti amministrativi.

Art. 11 – Pubblicità – entrata in vigore

1. Il presente regolamento entra in vigore a intervenuta esecutività della relativa delibera di approvazione.
2. Esso è pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente allo scopo di favorire il controllo sul rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità.

Il regionalismo differenziato e l'attuazione del federalismo fiscale, una incisiva ricaduta sulle politiche locali

di Ettore Jorio

Le prossime elezioni regionali assumeranno, nel Paese, un'importanza vitale per la nazione intera relativamente all'esigibilità diffusa dei diritti fondamentali.

l'esigibilità diffusa dei diritti fondamentali

Tra tutte, dovranno dare immediata prova di sé l'Emilia-Romagna e la Calabria, impegnate per il voto fissato per il prossimo 26 gennaio 2020, ove sarà imposto ai candidati di recitare comprensibilmente i loro programmi. A queste due seguiranno le altre sei calendarizzate nel 2020 (Veneto, Campania, Toscana, Liguria, Marche e Puglia), alcune delle quali note per il buon esercizio del governo territoriale.

Con riferimento alle prime due regioni:

- un compito facile per gli emiliano-romagnoli, abituati come sono a constatare e godere di una politica regionale soddisfacente, impegnati quindi a decidere in favore del candidato che riterranno più convincente, ma soprattutto di quello più credibile;

- diversamente sarà per i calabresi da decenni privi dell'esigibilità dei diritti fondamentali, costretti a registrare uno spopolamento dei giovani dal sapore di un vero e proprio esodo, indebitati fino al collo, con oltre il 30% destinato ad incrementare sensibilmente dei Comuni in default, e la Regione recentemente maltrattata dalla Corte dei conti in sede di parifica del rendiconto 2018 e incapace persino di approvare il bilancio di previsione per il 2020, tanto da ricorrere all'esercizio provvisorio, per finanziare finanche la competizione per eleggere il Presidente e i consiglieri regionali.

L'occasione per ricominciare e bene

In un siffatto appuntamento elettorale vige un preciso impegno che rappresenta un'importante novità, solo perché il tema di riferimento è responsabilmente ritornato alla ribalta della politica dopo quasi un ventennio di irresponsabile letargo delle istituzioni parlamentari, dei governi che

Torna all'indice ^

si sono succeduti e soprattutto dell'alta burocrazia ministeriale che, a tal proposito, ha remato contro l'applicazione dei precetti costituzionali e dei suoi provvedimenti legislativi attuativi, forse perché impeditivi di riparti discrezionali delle risorse.

Al riguardo, oltre agli argomenti che caratterizzeranno le soluzioni programmate per soddisfare le diverse esigenze territoriali e a quelli finalizzati alla determinazione dei loro processi di crescita, i candidati dovranno infatti impegnarsi ad anticipare alle rispettive comunità la loro idea di regionalismo differenziato, così come delineato nell'art. 116, comma 3, della Costituzione. Più precisamente, dovranno fornire cosa intenderanno fare, relativamente alla posizione assunta di recente dal Governo sul regionalismo asimmetrico e sulla contestuale applicazione del federalismo fiscale, finalmente considerati nella loro imprescindibile unitarietà. Ciò prescindendo dalle diverse situazioni di partenza, atteso che l'Emilia-Romagna ha già presentato in proposito un'apposita istanza, condivisa con il governo presieduto da Paolo Gentiloni nel febbraio 2018, a differenza della Calabria che, di contro, sul tema non ha invece neppure maturato una idea avendone, sino ad oggi, sottovalutato assurdamente la portata.

il regionalismo asimmetrico e l'applicazione del federalismo fiscale, considerati nella loro imprescindibile unitarietà

Occorre consapevolezza sociale

Una eventuale rielaborazione per l'Emilia-Romagna e la presa di coscienza della problematica per la Calabria, con a valle una precisa scansione sui provvedimenti da assumere nella particolare difficile materia, rappresenteranno pertanto il punto focale della campagna elettorale in atto e l'argomento cruciale sul quale le collettività dovranno consapevolmente decidere del loro futuro. Una esigenza, quest'ultima, che imporrà ai candidati una sua conoscenza approfondita e, quindi, un linguaggio chiaro e comprensibile a tal punto da rendere la materia patrimonio collettivo sapendo che, in difetto, ogni approccio al voto risulterebbe incosciente e pericoloso per le stesse comunità coinvolte.

si impone una sua conoscenza approfondita della materia, da parte dei candidati

Da qui, la proposta chiara e ineludibile da fare propria o meno

Compito fondamentale dei concorrenti a Presidenti delle Regioni sarò, invero, quello di circoscrivere la questione e proporre su di essa un ragionamento soddisfacente e stringato, tale da renderlo comprensibilissimo tanto da generare un sano confronto comparativo tra le diverse «ideologie» che avranno l'onere di misurarsi tra loro e con l'elettorato.

L'argomento è difficile per suo conto e francamente sino ad oggi affrontato, per molti versi, con superficialità anche da parte di alcuni degli addetti ai lavori, quelli che avrebbero avuto il dovere di sviscerarlo il più possibile e di raccogliere su di esso le più diffuse opinioni delle

«categorie» coinvolte e/o destinatarie del cambiamento. Esso è pertanto bisognevole di un giudizioso approfondimento da parte dei candidati allo scopo di incentrare su di esso il dibattito politico del prossimo test elettorale.

Il regionalismo differenziato, lo dice a chiare lettere l'art. 116, comma 3, della Costituzione, non può prescindere, infatti, dal tenere in debita considerazione l'art. 117 e l'art. 119 della Carta, senza dimenticare la profonda ricaduta sulle funzioni amministrative (art. 118 Cost.) che ne deriverà necessariamente a seconda delle opzioni effettuate dalla Regioni e condivise dal Parlamento.

l'art. 116, comma 3, della Costituzione

In riferimento al primo precetto costituzionale interessato (117) - quello riguardante il preteso esercizio delle maggiori competenze legislative - è il caso di sottolineare che esso va affrontato non solo in relazione alle 23 materie e/o parti di esse conferibili alle Regioni (comma 2 secondo; lett. l, con afferenza al Giudice di pace, lett. n e lett. s; e comma terzo) ma anche alla ineludibile determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente, a mente della lettera m) del comma secondo, sull'intero territorio nazionale relativamente ai diritti civili e sociali.

la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire uniformemente

Quanto al secondo (art. 119) va precisato che esso rappresenta il disposto costituzionale introduttivo, per l'appunto, del federalismo fiscale, in quanto tale propedeutico delle nuove regole disciplinanti la finanza territoriale al lordo della sana perequazione di tipo verticale, con a seguito la determinazione dei costi e fabbisogni standard

La bozza di legge quadro della legge Boccia

Sarà, quindi, compito degli aspiranti presidenti delle Regioni, prescindendo dalle loro istanze già perfezionate all'indirizzo del Governo, confrontarsi con i cittadini, nonostante i referendum celebrati al riguardo, e rendere correttamente edotte le loro rispettive collettività sul loro futuro, intendendo per tale quali e quanti segmenti di materie rivendicare e come utilizzare e gestire le risorse relative che ne seguiranno.

La base di un siffatto ragionamento politico è costituito dal contenuto della bozza di «legge quadro», elaborata dal ministro Francesco Boccia, sensibilmente implementata rispetto alla sua originaria stesura del 12 novembre scorso, che sarebbe dovuta essere valutata nella riunione dell'Esecutivo del 3 dicembre appena passato.

bozza di «legge quadro», elaborata dal ministro Francesco Boccia

È accaduto, invece, che il testo rieditato di «legge quadro» di attuazione del regionalismo fiscale

Torna all'indice ^

è stato inviato ad un successivo e più approfondito esame del Consiglio dei Ministri. Un'ipotesi legislativa, come detto, sensibilmente modificata, il 28 novembre scorso, in Conferenza Stato-Regioni, rispetto all'elaborato iniziale predisposto dal ministro Francesco Boccia.

la perequazione infrastrutturale

Tutti i commi dei due originari articoli hanno, infatti, subito opportuni e corposi aggiustamenti - che hanno reso il testo più conforme ai dettami costituzionali - cui ne è stato aggiunto un terzo ove è confluito, di fatto, il contenuto del già comma c) dell'art. 1 relativo alla perequazione infrastrutturale. Un'importante riconsiderazione, questa, di uno strumento senza il quale le differenze tra nord e sud rimarrebbero cristallizzate all'infinito, finalmente riscritto nell'agenda politica nazionale dopo l'ingiustificato accantonamento del D.M. 26 novembre 2010, che avrebbe dovuto dare l'avvio al censimento dell'esistente infrastrutturale e conseguente previsione degli interventi compensativi.

.... oramai alla seconda elaborazione

La riedizione del testo presenta significative modificazioni e puntuali adeguamenti ai principi costituzionali dettati in materia di esercizio della potestas legislativa, specie nel rieditato art. 1. recante un più corretto titolo «Obiettivi e previsioni (in vece dei già Principi) per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia .....». Nello stesso vengono insediate, al di là del ricorso ad un lessico giuridicamente più appropriato, previsioni non affatto trascurabili per la redazione delle leggi rinforzate che avranno il compito di perfezionare, a cura del Parlamento, le Intese convenute tra le Regioni che si renderanno istanti e il Governo chiamato a condividerne la forma e i contenuti.

Il tutto deve essere compreso, digerito e condiviso nell'interesse generale

l'attuazione del regionalismo differenziato

Insomma, da che il federalismo fiscale fosse unanimemente considerato, nel triennio attuativo parlamentare (2009/2011), il rinnovato modo di gestire le politiche regionali più sensibili è quindi (ri)divenuto, dopo un suo ingiustificato accantonamento decennale, la «novità» politica più rilevante. Ciò è avvenuto a seguito della decisione dell'Esecutivo di condizionare l'attuazione del regionalismo differenziato ad una sua applicazione. Meglio, alla individuazione dei costi/fabbisogni standard e alla costituzione del fondo perequativo, quali strumenti finanziari per

Torna all'indice ^

assicurare l'esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni da determinare preventivamente.

A ben vedere, un appuntamento politico-istituzionale importantissimo, atteso che dalla definizione del testo legislativo e dalla sua successiva applicazione dipenderanno le percezioni concrete dei diritti sociali da parte della nazione intera e le sorti dell'unità sostanziale del Paese nel rispetto della autonomia territoriale.

Da casus belli, il regionalismo differenziato - oramai rivendicato da quasi tutte le Regioni - sta via via divenendo un «prodotto politico unitario», formatosi unanimemente in sede di Conferenza Stato-Regioni, cui verosimilmente darà l'ok la quasi totalità del Parlamento, specie se proposto in via ordinaria e non come emendamento alla legge di bilancio 2020. Una discussione ad hoc costituirebbe, infatti, lo strumento per mettere tutti d'accordo, dal momento che andrebbe a soddisfare sia le pretese delle Regioni ad economia forte che quelle cui necessita l'intervento perequativo, per come disegnato nella Costituzione, per avere ragione di una ottimale erogazione alle loro comunità dei diritti fondamentali.

soddisfare le pretese delle Regioni ad economia forte e quelle cui necessita l'intervento perequativo

Del resto, il contenuto della ipotesi legislativa - fatta eccezione per la previsione di una tempistica che contraddice un po' la «buona volontà» governativa di volere condizionare l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alla materiale erogazione delle prestazioni essenziali ai cittadini (art. 1, lettera d, e art. 2, comma 1, che prevedono la determinazione dei Lep entro 12 mesi dalle entrate in vigore delle leggi che perfezioneranno le Intese con le diverse Regioni)) - costituisce la conferma di quanto già previsto nell'ordinamento, a seguito di votazioni a larghissima maggioranza.

.... del resto sono quasi vent'anni che l'impianto esiste nell'incuranza della politica

Invero, le sue previsioni non rappresentano affatto una novità in assoluto bensì una consapevole riedizione di quanto scritto nella Costituzione da ben 18 anni e la conferma di quanto si sapeva da oltre 10 anni fa, più esattamente dalla introduzione nell'ordinamento dei

Lep e dall'approvazione della legge 42/09, attuativa dell'art. 119 della Costituzione, introduttiva dei costi e fabbisogni standard nonché del federalismo fiscale, assistito dalla perequazione ordinaria e infrastrutturale.

Tutto questo offre l'occasione per proporre una buona e rinnovata immagine della politica. Ciò nella considerazione che l'evento materializza il primo atto di sua profonda autocritica sul tempo inutilmente perso (20 anni) nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, pretesi dall'art. 117, comma 2, lettera m), della Costituzione e nell'attuazione del federalismo fiscale. Concretizzerebbe quasi un volere chiedere scusa alla Nazione intera per non aver rivendicato l'applicazione della novellata metodologia alternativa all'assurdo criterio della spesa storica produttivo di danni inenarrabili, specie nella sanità di mezzo Paese. Meglio sarebbe, se - rispetto alla soluzione offerta di posporre a dodici mesi dalla entrata in vigore della legge rinforzata di approvazione dell'Intesa (quale?) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la valorizzazione dei costi/fabbisogni relativi - tali adempimenti fossero anticipati al perfezionamento della stessa (stesse?). Un modo per dare ovunque priorità assoluta alla esigibilità reale dei diritti civili e sociali, evitando che la soluzione agli attuali disagi vissuti dal Sud si protraggano all'infinito.

il tempo inutilmente perso (20 anni) nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Torna all'indice ^

ASFEL | ASSOCIAZIONE SERVIZI FINANZIARI ENTI LOCALI

www.asfel.it

Torna all'indice ^