

# Publika

## DAILY

NUMERO

19

Publika Daily

*Una risposta per ogni domanda*

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna  
Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi





# ABBONAMENTI 2020

**Prezzi bloccati al 2019 per ordini entro il 31/12**

<b>Publika Daily</b> Newsletter quotidiana di aggiornamento per gli enti locali con approfondimenti quindicinali. Direttore scientifico Dott. <b>Gianluca Bertagna</b> Coord. editoriale Dott. <b>Giulio Sacchi</b>	<input type="checkbox"/> <b>Rivista Publika Daily</b> ..... 170,00 € IVA Abbonamento 2020 newsletter <b>quotidiana</b> Publika Daily con approfondimenti <b>quindicinali</b>	<b>120,00 € IVA INCLUSA</b> (115,38 € + iva 4%)
<b>Personale News</b> Rivista di aggiornamento e formazione professionale in materia di pubblico impiego. Direttore scientifico Dott. <b>Gianluca Bertagna</b>	<input type="checkbox"/> <b>Rivista Personale News</b> ..... 220,00 € IVA Abbonamento 2020 rivista quindicinale Personale News	<b>200,00 € IVA INCLUSA</b> (192,31 € + iva 4%)
	<input type="checkbox"/> <b>Rivista Personale News + Newsletter email aggiorn. quotidiani personale</b> ..... 320,00 € IVA Abbonamento 2020 rivista quindicinale Personale News + Newsletter quotidiana sul personale	<b>300,00 € IVA INCLUSA</b> (288,46 € + iva 4%)
	<input type="checkbox"/> <b>Rivista Personale News + Servizio 2 quesiti</b> ..... 300,00 € IVA Abbonamento 2020 rivista quindicinale Personale News + risp. a 2 quesiti (entro 31/12/2020)	<b>280,00 € IVA INCLUSA</b> (192,31 € + iva 4% e 65,57 € + iva 22%)
	<input type="checkbox"/> <b>Pacchetto completo Personale News</b> ..... 370,00 € IVA Rivista + Newsletter email aggiornamenti quotidiani + 2 quesiti	<b>350,00 € IVA INCLUSA</b> (278,85 € + iva 4% e 49,18 € + iva 22%)
<b>Tributi News</b> Rivista di aggiornamento e formazione professionale in materia di tributi locali, Direttore scientifico Dott. <b>Giuseppe Debenedetto</b>	<input type="checkbox"/> <b>Rivista Tributi News</b> ..... 200,00 € IVA Abbonamento 2020 rivista quindicinale Tributi News	<b>200,00 € IVA INCLUSA</b> (192,31 € + iva 4%)
	<input type="checkbox"/> <b>Rivista Tributi News + Servizio 2 quesiti</b> ..... 280,00 € IVA Abbonamento 2020 rivista quindicinale Tributi News + risposta a 2 quesiti (entro 31/12/2020)	<b>280,00 € IVA INCLUSA</b> (192,31 € + iva 4% e 65,57 € + iva 22%)

**Rinnova subito!**

Modulo richiesta abbonamento per enti P.A.

da inviare all'indirizzo abbonamenti@publika.it

Ente		Codice univoco ufficio	
Indirizzo		CAP	
Città		Prov.	
Cod. fisc.	Situazione cliente <input type="checkbox"/> Nuovo abbonato <input type="checkbox"/> Già abbonato		
E-mail destinatario rivista			
Codice CIG / Determinazione ...			

<b>Durata e condizioni abbonamenti</b> Tutti gli abbonamenti a riviste, newsletter e servizi di risposta quesiti hanno <b>scadenza 31/12/2020</b> . I servizi accessori "Newsletter email aggiornamenti quotidiani" e "Quesiti" sono acquistabili solo contestualmente alla rivista. Il servizio "Newsletter email aggiornamenti quotidiani" è meno frequente o sospeso in alcuni periodi dell'anno (festività natalizie, pasqua, estate, ...).	<b>Fatturazione e pagamento</b> Per gli Enti P.A. non è necessario il pagamento anticipato. La fattura sarà emessa successivamente all'attivazione e il pagamento sarà da effettuare a 30 gg. data fattura mediante bonifico bancario indicando in causale il numero della fattura. <b>Il servizio sarà sospeso in caso di ritardato pagamento o di irregolarità rilevate nella situazione contabile del cliente.</b> <b>DURC e conto corrente dedicato</b> È possibile scaricare un modello di autocertificazione DURC e comunicazione conto corrente dedicato al seguente indirizzo: <a href="http://www.publika.it/moduli/">http://www.publika.it/moduli/</a> <b>IVA e Split Payment</b> Gli importi indicati in grassetto <b>COMPREDONO GIÀ L'IVA</b> (IVA 4% per riviste/newsletter e IVA 22% per servizio quesiti). Applicazione Split Payment per enti P.A. (ex L. 190/2014).	<b>Sconto 15% per abbonamenti cumulativi</b> In caso di abbonamento a due o più riviste sarà applicato lo sconto del 15% sul totale degli abbonamenti. Lo <b>sconto è applicabile</b> solo in caso di adesione in un <b>unico ordine</b> . <input type="checkbox"/> Ho richiesto l'abbonamento a più di una rivista e richiedo quindi l'applicazione dello sconto del 15% <b>Copyright e responsabilità</b> I contenuti diffusi con la rivista o le newsletter email sono destinati solo agli abbonati al servizio ©. È vietata la copia, la diffusione o la riproduzione, anche parziale, dei testi di rivista, newsletter o risposte quesiti senza autorizzazione scritta di Publika (vedi norme vigenti). Publika declina ogni responsabilità per danni provocati direttamente o indirettamente dall'uso delle informazioni pubblicate nelle riviste, newsletter o risposte a quesiti o da possibili errori interpretativi della normativa.
<b>Formato e modalità invio rivista</b> Publika Daily, Personale News e Tributi News sono riviste in formato esclusivamente digitale (distribuzione via email o web).	<b>Area arretrati ed allegati</b> Nell'abbonamento è compreso l'accesso all'area riservata del sito <a href="http://www.publika.it">www.publika.it</a> da cui scaricare numeri arretrati (per il periodo di validità dell'abbonamento) ed eventuali file allegati alle riviste.	<b>Timbro e firma del responsabile</b> La sottoscrizione del presente modulo d'ordine implica la totale accettazione delle condizioni illustrate ai paragrafi precedenti.

Web [www.publika.it](http://www.publika.it)  
Email [abbonamenti@publika.it](mailto:abbonamenti@publika.it)



## SOMMARIO

<b>Area finanziaria e tributi</b> .....	<b>5</b>
▪ Le garanzie a favore di terzi (art. 207, comma 3 del TUEL): dall'osservatorio sulla finanza locale un utile atto di indirizzo .....	5
▪ Quesiti area finanziaria e tributi.....	9
<b>Area anticorruzione, trasparenza e responsabilità</b> .....	<b>17</b>
▪ La rotazione ordinaria nel PNA 2019.....	17
▪ Quesiti area anticorruzione, trasparenza e responsabilità .....	21
<b>Area contratti e appalti</b> .....	<b>27</b>
▪ La questione dell'inversione della verifica dei requisiti nella recente giurisprudenza .....	27
▪ Quesiti area contratti e appalti .....	31
<b>Area personale</b> .....	<b>34</b>
▪ L'utilizzo dei permessi ex legge 104/92 nel caso in cui l'assistito è in casa-famiglia, comunità-alloggio o casa di riposo .....	34
▪ Quesiti area personale .....	37
<b>Area servizi al cittadino</b> .....	<b>39</b>
▪ Le variazioni della residenza .....	39
▪ Quesiti area servizi al cittadino .....	43



## COFFEE BREAK

di Giulio Sacchi

Ben ritrovati!

Autunno, tempo di manovra. Anche per il 2019, infatti, è arrivato il faticoso momento, in cui prende avvio e (speriamo velocemente) conclusione il faticoso *iter* di approvazione del piano dei conti dello Stato per l'esercizio a venire. Del resto, la manovra di ottobre, quest'anno, era particolarmente attesa, in quanto necessaria a dirimere alcuni "nodi" che si trascinano dagli anni precedenti.

*In primis*, il tanto temuto aumento dell'IVA: lo spettro della misura aleggiava già da un po' nell'aria – e si dice sia stato la causa del clamoroso ribaltone estivo – ma, da quanto emerso nell'ultima versione licenziata dall'esecutivo, l'innalzamento delle aliquote dovrebbe essere stato definitivamente scongiurato. In ogni caso, gli incrementi avrebbero dovuto garantire un maggiore gettito di circa 23 miliardi che, ovviamente, dovranno essere scovati da altre parti.

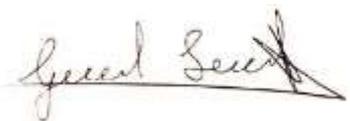
Ufficiale, o quasi, dovrebbe poi essere il mantenimento della "quota 100" e dell'opzione donna, mentre il grosso della partita riguarda – come di consueto – gli interventi per un'efficace sistema di lotta all'evasione fiscale. Nel dettaglio, vengono messe in campo politiche di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali in più settori (tra cui, ad esempio, l'inasprimento delle pene per i grandi evasori) e, al contempo, viene introdotto un "*Piano Cashless*", con l'obiettivo di aumentare i pagamenti elettronici e le operazioni tracciabili, disincentivando l'utilizzo del contante, ancora molto diffuso (d'altro canto, l'Italia è il 24esimo paese sui 28 in Europa, con il solo 14% dei pagamenti che avvengono tramite POS).

Quanto alla PA, sono ampliati gli stanziamenti del triennio 2019-2021 per il rinnovo dei contratti del pubblico impiego. In particolare, dovrebbe essere stanziato 1 miliardo di euro diviso in due *tranches*: una con partenza dal 2020 e l'altra dal 2021. A queste risorse, si devono aggiungere gli ulteriori 1,775 miliardi già stanziati dal precedente governo, per cui il rinnovo potrebbe contare complessivamente su 2,7 miliardi. Una cifra che si tradurrebbe in un aumento medio di circa 80 euro lordi mensili, al quale deve aggiungersi il taglio del cuneo fiscale – anch'esso previsto per il 2020 – per i lavoratori dipendenti con i redditi più bassi.

Ovviamente, come detto, *l'iter* per l'approvazione è ancora lungo e il provvedimento sarà quasi certamente rivisto in alcune sue parti, considerato anche che dovrà passare il vaglio delle istituzioni europee e la discussione parlamentare, la quale si preannuncia alquanto accesa.

Alla prossima!

Giulio Sacchi



## AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

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

Responsabile di area: Marco Allegretti

### Approfondimento

## LE GARANZIE A FAVORE DI TERZI (ART. 207, COMMA 3 DEL TUEL): DALL'OSSERVATORIO SULLA FINANZA LOCALE UN UTILE ATTO DI INDIRIZZO

*Di Marco Terzi*

Dall'ormai lontano 1995 gli enti locali hanno la facoltà, al verificarsi di specifiche condizioni, di concedere garanzie fideiussorie a favore di soggetti terzi. Ciò al fine di permettere a questi ultimi di assumere mutui per la realizzazione o ristrutturazione di opere a fini culturali, sociali o sportivi su terreni di proprietà dell'ente locale stesso. Su questo tema, sempre di grande attualità per i servizi finanziari dei comuni, si è espresso nelle scorse settimane l'Osservatorio sulla finanza locale istituito presso il Ministero dell'Interno ai sensi dell'art. 154 del TUEL, che ha pubblicato, a tal proposito, un proprio atto di indirizzo. La sua finalità è quella di assicurare il puntuale rispetto delle prescrizioni previste dalla legge. Sul medesimo tema si espressa a più riprese anche la Corte dei conti; in particolare lo ha fatto da ultimo la sezione regionale del Veneto con un'interessante sentenza formulata a seguito della verifica dei questionari sul rendiconto 2015 e sul bilancio di previsione 2016-2018 di un comune del proprio territorio. In questo approfondimento, dopo una breve disamina del quadro normativo di riferimento, analizzeremo gli elementi principali dell'atto di indirizzo che, come vedremo, si conclude con ben sette utili raccomandazioni rivolte agli enti locali.

### 1. Il quadro normativo di riferimento

La facoltà di concedere garanzie a terzi da parte degli enti locali è prevista e disciplinata dall'art. 207, comma 3 del TUEL. Esso infatti prevede che la garanzia fideiussoria possa essere rilasciata a favore di soggetti terzi (che possono essere destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito, come definiti dall'art. 3, comma 18, lettere g) ed h), della legge 24/12/2003, n. 350) al fine di consentire loro l'assunzione di mutui destinati alla realizzazione o alla ristrutturazione di opere a fini culturali, sociali o sportivi, su terreni di proprietà dell'ente locale. Tale possibilità è tuttavia subordinata al verificarsi congiunto di tre condizioni:

- a) il progetto dell'intervento sia stato approvato dall'ente locale e sia stata stipulata un'apposita convenzione con il soggetto mutuatario che regoli la possibilità di utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività locale;
- b) la struttura realizzata sia acquisita al patrimonio dell'ente al termine della concessione;

c) la convenzione regoli i rapporti tra ente locale e mutuatario nel caso di rinuncia di questi alla realizzazione o ristrutturazione dell'opera.

In mancanza anche di una sola di queste tre condizioni viene meno la possibilità di concedere la garanzia al soggetto terzo.

Il successivo comma 4 stabilisce che gli interessi annuali relativi alle operazioni di indebitamento garantite con fideiussione concorrono alla formazione del limite di cui al comma 1 dell'articolo 204 del medesimo TUEL. Essi non possono impegnare più di un quinto di tale limite. Detta norma prevede, come noto, che gli enti locali possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito e a quello derivante proprio dalle garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto degli eventuali contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 10 per cento delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente a quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. A tale limite non concorrono le garanzie prestate dall'ente per le quali esso ha accantonato in bilancio l'intero importo del debito garantito.

Il comma 4-bis dell'art. 207 attribuisce infine ai singoli enti la facoltà di limitare la possibilità di rilasciare fideiussioni con specifiche norme da inserire nel proprio regolamento di contabilità.

La fideiussione diviene pertanto il necessario strumento per permettere al soggetto terzo (di norma un'associazione sportiva) di ottenere attraverso il mutuo le risorse necessarie per la realizzazione dell'intervento oggetto di finanziamento. In mancanza un istituto di credito mai concederebbe il credito ad un soggetto che necessariamente non sarebbe in grado di fornire le necessarie garanzie.

## 2. L'atto di indirizzo dell'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali

Alla luce del quadro normativo più sopra delineato, l'atto di indirizzo dell'Osservatorio esordisce con un raffronto fra le principali modalità di affidamento dell'impianto sportivo oggetto degli interventi da finanziarsi con mutuo assistito da garanzia, distinguendo fra i profili propri della concessione e quelli dell'appalto di servizi. Rinviando ogni approfondimento in merito alla lettura dell'atto (il cui testo integrale è disponibile qui: <https://dait.interno.gov.it/finanza-locale/documentazione/atto-di-indirizzo-disciplina-delle-garanzie-finanziarie-prestate-da>), ci soffermeremo di seguito sui rischi in capo all'ente locale garante derivanti dal mancato rispetto delle condizioni contrattuali di restituzione del finanziamento da parte del terzo garantito. La non corretta valutazione di tale rischio può essere infatti fonte di responsabilità erariale in capo all'ente. In particolare, cosa accade nel caso in cui il terzo garantito non paghi le rate del mutuo? L'ente garante può essere chiamato al pagamento dell'intero debito residuo da mutuo in caso di escussione, con conseguente possibile pregiudizio dei propri equilibri di bilancio. Ricordiamo infatti che l'ente non è tenuto ad accantonare in bilancio l'intero importo del debito garantito. Con tale accantonamento, tuttavia, si consegue un'idonea copertura degli oneri conseguenti all'eventuale escussione del debito garantito. In tale senso si è espressa la Sezione autonomie della Corte dei conti con parere n. 30/SEZAUT/2015/QMIG che richiama espressamente il punto 5.5 dell'allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011, laddove esso afferma che: "(...) nel rispetto del principio della prudenza, si ritiene opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra i Fondi di riserva e altri accantonamenti. Tale accantonamento consente di destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onere a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito". Ove ciò non avvenga le garanzie prestate concorrono alla definizione del limite di indebitamento ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 204, comma 1 del TUEL. Non siamo pertanto in presenza di un obbligo, bensì di una facoltà ritenuta opportuna dal principio contabile, sebbene la Corte dei Conti, con propri pareri antecedenti alla riforma, si sia spinta ben oltre, affermando a più riprese che l'ente che rilascia la garanzia a favore di terzi ha l'obbligo di predisporre adeguati accantonamenti al fondo rischi. Il principio contabile, come detto poc'anzi,

ha assunto una posizione più morbida. Per inciso, è interessante notare come la stessa Sezione Autonomie affermi che il termine 'garanzie' ricomprenda tutti i negozi giuridici riconducibili a tale categoria e pertanto non soltanto i contratti aventi natura fideiussoria (disciplinati, per gli enti locali, proprio dall'art. 207 del TUEL) ma ogni negozio giuridico (es. contratto autonomo di garanzia, lettera di *patronage* forte) caratterizzato da finalità di garanzia e diretto a trasferire da un soggetto ad un altro il rischio connesso alla mancata esecuzione di una prestazione contrattuale. La recente deliberazione della sezione Veneto n. 29/2019/PRSE ha poi ribadito *in toto* tale orientamento confermando che "(...) *L'esclusione dal calcolo dei limiti di indebitamento delle rate sulle garanzie prestate dagli enti territoriali è consentita, nel rispetto della normativa prevista dall'art. 62, comma 6, del d.lgs. n. 118/2011, soltanto nelle ipotesi di accantonamento dell'intero importo del debito garantito affinché, nel rispetto del principio della prudenza, sia realizzata un'adeguata copertura degli oneri conseguenti all'eventuale escussione del debito per il quale è concessa la garanzia*". All'obiezione per cui l'art. 62 si rivolge alle sole regioni e non anche agli enti locali risponde l'ultima parte del comma 1 dell'art. 204 del TUEL introdotta dallo stesso d.lgs. 118/2011 laddove afferma che: "*Non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito.*"

L'atto di indirizzo si conclude con sette indicazioni agli enti che intendono procedere con il rilascio di garanzie ai sensi dell'art. 207, comma 3 del TUEL. Vediamole di seguito:

1. il rilascio della fideiussione deve avvenire previa deliberazione consiliare, così come espressamente previsto per le ipotesi disciplinate dal comma 1. In tale sede è necessario procedere ad un'adeguata valutazione dell'interesse pubblico che si intende perseguire, assicurando il giusto equilibrio nel rapporto tra costi e benefici.
2. l'ente deve approvare il progetto dell'opera, così come previsto dalla lettera a) del comma 3 dell'art. 207. Nello specifico, stante la previsione di acquisire l'opera al patrimonio dell'ente, in base alla successiva lettera b) del medesimo comma 3, è necessario che l'approvazione avvenga nell'ambito della programmazione delle opere pubbliche, così come disciplinata dal decreto del Ministero delle infrastrutture n. 14 del 16/01/2018, adottato in attuazione dell'articolo 21, comma 8, del Codice degli appalti. Nell'ambito della programmazione, con riferimento ai casi in cui l'opera sia gestita da terzi, assume un ruolo centrale il Piano Economico Finanziario (P.E.F.), che disciplina il rapporto tra l'ente ed il soggetto terzo gestore dell'opera, nell'ambito del quale devono essere inserite anche eventuali clausole modificative dei rapporti convenzionali in corso d'opera, in particolare per quel che riguarda la relativa durata.
3. l'ente deve approvare un'apposita convenzione, così come previsto dalla lettera a) del comma 3 dell'art. 207, con la quale si rende possibile l'utilizzo delle strutture in funzione delle esigenze della collettività e si regolano i rapporti tra l'ente locale ed il soggetto terzo mutuatario nel caso di rinuncia di quest'ultimo alla realizzazione o ristrutturazione dell'opera. In tal caso, la convenzione rappresenta la sede adeguata per disciplinare altri aspetti del rapporto tra ente concedente e soggetto mutuatario, nel suo contenuto eventuale ed in sintonia con le previsioni del P.E.F. In particolare, nei casi di partenariato pubblico-privato, qualora non vi sia allineamento temporale tra il periodo di disponibilità del bene da parte del terzo mutuatario e la durata dell'ammortamento del mutuo. Tale ultima eventualità può ledere i principi dell'evidenza pubblica laddove si proceda a proroghe (anche reiterate nel tempo) dell'affidamento originario. Da qui discende l'opportunità che gli enti concedenti la garanzia, perseguano fin dall'inizio detto allineamento.
4. le garanzie di cui all'art. 207 del TUEL hanno natura accessoria ed impattano in termini di indebitamento sugli equilibri finanziari dell'ente concedente. Esse pertanto vanno correttamente appostate in termini contabili, rispettando i principi di armonizzazione del bilancio posti dal d.lgs. 118/2011 e specificamente i vincoli di prudenza e congruità, di cui all'allegato 1, punti 8 e 9. Il ricorso all'indebitamento deve avere natura residuale e può essere sostenuto fornendo copertura attraverso le entrate correnti sia agli interessi passivi che alla quota capitale in ammortamento. Va garantito inoltre il rispetto degli ulteriori criteri in tema di indebitamento, riconducibili al dettato del punto 3.17 dell'Allegato n. 4/2 al medesimo d.lgs. 118/2011. Quest'ultimo prevede infatti che, al fine di perseguire l'equilibrio patrimoniale, il periodo di

ammortamento dell'indebitamento sia commisurato al presumibile periodo nel quale gli investimenti correlati potranno produrre la loro utilità.

5. nelle ipotesi di gestione del bene pubblico da parte di terzi, è necessario garantire l'allineamento tra la durata dell'affidamento ed il piano di ammortamento del mutuo garantito. Nel caso in cui l'indebitamento da parte del terzo avvenga in una fase successiva all'affidamento originario e dalla convenzione non si rinviengano specifiche disposizioni di raccordo riguardo alla durata, l'ente è tenuto ad assicurare il rispetto della normativa vigente in materia di contratti pubblici e pertanto la sopportazione del rischio economico connesso all'ammortamento resterà in capo al terzo, anche in assenza del prosieguo della gestione del bene.
6. nei casi in cui vi siano i presupposti per un'eventuale proroga dell'affidamento o concessione (al fine di evitare che essa, specie se reiterata come talora accade, sia lesiva del sistema di concorrenza) che consenta di allineare i tempi di gestione e quelli di ammortamento del mutuo, è necessario, in ogni caso, un apprezzamento specifico e circostanziato da parte dell'ente concedente. Ecco perché, afferma l'Osservatorio, è necessario che essa sia prevista *ab origine*, sia limitata nel tempo, sorretta da requisiti di interesse generale e adottata per ragioni non dipendenti dall'amministrazione concedente. L'ente locale ha infatti l'onere di verificare se tale scelta assicuri il più ampio soddisfacimento del pubblico interesse, anche sul piano dell'offerta economica di mercato, dandone atto mediante opportuna e circostanziata motivazione. E' in ogni caso da escludere ogni ipotesi di rinnovo automatico che sarebbe incompatibile con le vigenti normative e con i principi richiamati dall'art. 30 del Codice degli appalti.
7. Il comma 3, lettera c) dell'art. 207 del TUEL prevede che la convenzione regoli i rapporti tra ente locale e terzo mutuuario nel caso di rinuncia di questi alla realizzazione o ristrutturazione dell'opera. Sebbene ciò non precluda esplicitamente la possibilità per l'ente di procedere ad un eventuale accollo del mutuo, tale ipotesi è potenzialmente elusiva dei stringenti vincoli normativi in materia di indebitamento degli enti locali, con particolare riferimento alla mancata evidenziazione nelle scritture contabili dell'ente del limite di cui all'articolo 204 TUEL. Essa potrebbe configurarsi come un soccorso in favore del terzo gestore, il quale sarebbe così sollevato dal debito senza alcun onere residuo, a fronte di una preesistente fideiussione non escussa dall'istituto di credito mutuante e dunque senza accertamento dell'esistenza di garanzie patrimoniali in capo al terzo medesimo. Per tali ragioni, per l'Osservatorio l'accollo è dunque un'opzione che va evitata.

#### 4. Conclusioni.

A conclusione di questa disamina dell'atto di indirizzo dell'Osservatorio possiamo affermare che lo strumento della garanzia a terzi costituisca una valida opportunità per realizzare investimenti a beneficio di strutture sportive (e non solo) e, di conseguenza, dell'intera collettività. Esso tuttavia deve essere utilizzato correttamente, evitando di farne un *escamotage* per oviare alla rigida disciplina del Codice degli appalti in materia di affidamenti, o per dribblare i vincoli imposti dal TUEL in materia di indebitamento degli enti locali. Al tempo stesso, esso va utilizzato evitando di renderlo foriero di possibili futuri squilibri di bilancio. Ben vengano pertanto le sette raccomandazioni dell'Osservatorio affinché si faccia un uso corretto e non distorto di quella che rappresenta senza dubbio un'interessante opportunità per la realizzazione di investimenti da parte degli enti locali.

## QUESITI AREA FINANZIARIA E TRIBUTI

Quesito del 14/10/2019

### **A fine ottobre scade la compilazione e invio del questionario della corte dei conti sui debiti fuori bilancio per l'anno 2018**

#### Domanda

Nello scorso mese di novembre il mio ente ha riconosciuto alcuni debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 194 del Tuel. Quali sono gli adempimenti successivi da fare?

#### Risposta

*A cura di Marco Terzi*

L'unico adempimento a cui è necessario dare seguito è la compilazione ed invio del questionario che la Corte dei conti sottopone annualmente a tutti i comuni, alle città metropolitane e alle province ai sensi dell'art. 13, comma 6 del D.L. 22/12/1981, n. 786 (convertito con legge 26 febbraio 1982, n. 51). Tale norma prevede che la Corte stessa riferisca annualmente al Parlamento in merito ai risultati dell'esame da essa compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti locali. Con avviso pubblicato sul proprio sito web, la Corte ha comunicato l'apertura a partire dal 1° ottobre scorso del questionario per l'anno 2018, le relative modalità di compilazione, nonché la scadenza ultima per il suo invio. Questa è stata fissata al **31 ottobre 2019**. L'invio dovrà avvenire esclusivamente attraverso il portale della Corte dei Conti denominato 'Con.Te', seguendo il percorso: Questionario eell --> Gestione Questionario --> Compilazione/Invio, scegliendo la Tipologia Questionario: 'Questionario Debiti Fuori Bilancio'. L'utente con profilo RSF 'Responsabile dei servizi finanziari' o RIDC 'Responsabile dell'invio dei dati contabili' di ciascun ente, dovrà accedere alla compilazione e inviare il questionario anche nel caso in cui l'ente non abbia riconosciuto alcun debiti fuori bilancio nell'esercizio 2018. L'obbligo di compilazione ed invio sussiste pertanto per tutti gli enti. Qualora l'ente abbia la necessità di inviare eventuali deliberazioni ad integrazione e corredo del questionario, dovrà utilizzare la funzione Documenti --> Invio da EETT, selezionando Fase: Periodico, Esercizio: 2018, Tipo Documento: "Deliberazione di riconoscimento debiti fuori bilancio". E' qui solo il caso di ricordare che le delibere consiliari di riconoscimento dei debiti devono in ogni caso essere trasmesse alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 23, comma 5 della Legge 27.12.2002 n. 289. Essa stabilisce infatti che "I provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti". All'interno del box 'Utilità' nella *home page* di 'Con.Te', a cui si accede dopo essersi *loggati* con le proprie credenziali, è disponibile una Guida Operativa che fornisce chiarimenti sulle operazioni di compilazione e di invio del questionario.

La struttura del questionario non presenta particolari novità rispetto agli anni scorsi. Anche per quest'anno esso si compone di una sezione preliminare, di una sezione contenente i dati anagrafici identificativi dell'ente; di una prima sezione contenente l'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio 2018; di una seconda sezione contenente i debiti fuori bilancio riconosciuti nel medesimo anno, distinti secondo le cinque tipologie di cui all'art. 194 del TUEL e relativa copertura finanziaria; di una terza sezione relativa ai debiti fuori bilancio riconosciuti prima del 2018 ma ancora da impegnare in bilancio

alla data del 31/12/2017 ed ai debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31/12/2018, anche questi distinti secondo le cinque tipologie di cui all'art. 194 del TUEL. La compilazione delle sezioni 1^ e 2^ è richiesta ai soli enti che abbiano risposto in modo affermativo alla domanda relativa al riconoscimento di debiti fuori bilancio nell'anno 2018. In caso di risposta negativa, infatti, la compilazione guidata del questionario passa direttamente alla sezione terza. Infine sono previsti alcuni campi per l'inserimento dei dati del compilatore ed un campo note nel quale inserire ulteriori comunicazioni e/o informazioni aggiuntive. Gli eventuali debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso del 2019 saranno invece oggetto di analogo questionario da inviarsi nel prossimo anno.

---

Quesito del 21/10/2019

## **Il revisore dei conti non può essere revocato per aver dato parere contrario su una proposta di deliberazione**

### Domanda

Sono al mio primo incarico di revisore unico presso un comune di 3500 abitanti circa. L'eventuale espressione di un parere contrario ai sensi dell'art. 239 del TUEL su una proposta di deliberazione consiliare può comportare la mia revoca da parte dell'Amministrazione dell'ente?

### Risposta

*A cura di Marco Terzi*

Sul tema posto dal lettore è intervenuto nei mesi scorsi il Tar di Brescia che ha emesso una sentenza molto interessante. Vediamo il caso: il revisore unico dei conti di un comune aveva formulato un parere contrario sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del bilancio di previsione. A fronte di ciò il sindaco dell'ente chiedeva al revisore di collaborare con gli uffici comunali ai sensi dell'art. 239 comma 1 del TUEL per includere nella proposta di deliberazione tutte le modifiche necessarie, in modo da pervenire ad un parere favorevole, o quanto meno condizionato, da parte del revisore dei conti. Questi confermava invece il proprio parere contrario. Il consiglio comunale procedeva all'approvazione del bilancio di previsione pur in presenza di detto parere sfavorevole. A fronte di ciò poi, il revisore veniva revocato dal proprio incarico con successiva deliberazione consiliare. Ciò in quanto, per effetto del parere contrario reso, era venuta meno – così motiva la delibera – il necessario rapporto di fiducia con l'Amministrazione dell'ente. Il revisore impugnava la delibera innanzi al Tar competente per territorio con due ordini di motivazioni: a) l'atto consiliare violava l'art. 235 comma 2 del TUEL, il quale non prevede la perdita della fiducia tra le cause di revoca dell'incarico, ma soltanto l'inadempimento ai doveri d'ufficio; b) il difetto di motivazione, in quanto l'atto dava una visione solo parziale dell'impegno del ricorrente nell'assistenza resa agli uffici comunali. Chiedeva poi l'annullamento della deliberazione, nonché il risarcimento del danno materiale e di immagine subiti. L'articolo del TUEL richiamato prevede - lo ricordiamo - che il revisore possa essere revocato solo per inadempienza e, in particolare, per la mancata presentazione della relazione alla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto entro il termine previsto dall'articolo 239, comma 1, lettera d) del medesimo TUEL. Nel caso in esame il parere in oggetto era stato puntualmente reso, sebbene esso fosse contrario e, come tale, non in linea con le aspettative dell'ente. Nell'atteggiamento del ricorrente non è quindi ravvisabile alcun inadempimento ai propri doveri. Mancava infatti il presupposto che potesse giustificare la revoca dell'incarico per la cessazione del rapporto di fiducia, ovvero l'omessa presentazione del parere. In ambito amministrativo, prosegue il Tar, non rileva la fiducia soggettiva tra le persone, che deve invece essere intesa in senso oggettivo, come coerenza tra la funzione rivestita e le azioni poste in essere sulla base di tale funzione. Al contrario il riferimento all'inadempienza dei propri compiti contenuti nell'art. 235, comma 2 del TUEL va inteso nel senso che la fiducia viene meno solo se una parte (il revisore dei conti) non adempie agli obblighi che la legge prevede per il proprio ufficio. E' evidentemente impossibile, afferma il TAR, continuare una collaborazione se una delle parti non interpreta lealmente il proprio ruolo. Ricordiamo che i pareri dell'organo di revisione presentano il carattere dell'obbligatorietà nei casi elencati dall'art. 239 del TUEL. Pur trattandosi di pareri obbligatori, essi non sono vincolanti: l'ente può sempre deliberare anche in presenza di un parere contrario, a

condizione che fornisca nell'atto deliberativo adeguata motivazione alla propria scelta decisionale. Il giudice amministrativo, pertanto, accoglieva il ricorso, annullava la revoca dell'incarico e accertava la correttezza dell'operato del revisore. Tuttavia, essendosi ormai consumata l'originaria durata triennale dell'incarico, l'annullamento non ha avuto conseguenze sull'incarico conferito al nuovo revisore, che rimaneva così in carica per effetto della nomina intervenuta subito dopo la revoca del ricorrente.

---

Publika in partnership con FORMAZIONECONTE  
ENTE ACCREDITATO PRESSO LA SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE SNA  
propone il corso di formazione su:

# IL BILANCIO DI PREVISIONE 2020-2022

+ **ASSISTENZA POST CORSO** + **VIDEOCORSO DI AGGIORNAMENTO**

5 novembre 2019 MILANO	8 novembre 2019 VILLA D'ALMÈ	12 novembre 2019 MANTOVA
13 novembre 2019 TORINO	15 novembre 2019 MESTRE	19 novembre 2019 CASTELVERDE
20 novembre 2019 BOLOGNA	22 novembre 2019 PARMA	26 novembre 2019 VERONA

<b>Relatore:</b>	<b>Dott. Marco Allegretti</b> – Dottore Commercialista e Revisore Contabile, già dirigente di Area Servizi Finanziari di ente locale. Formatore ANCI/IFEL - Docente e consulente in materia di contabilità degli Enti Locali, collabora con il Quotidiano degli Enti Locali del Sole 24 Ore e con le riviste editate da Publika.
<b>Destinatari:</b>	Amministratori (Sindaci, Assessori e Consiglieri), Direttori Generali, Segretari Comunali, Responsabili dei Servizi Finanziari, Funzionari dei Servizi Finanziari, Revisori Contabili.
<b>Attestati:</b>	Sarà rilasciato attestato di partecipazione.
<b>Crediti OIV:</b>	La partecipazione all'intero corso dà diritto a n° 4 crediti formativi per gli iscritti all'Elenco Nazionale OIV per il triennio 2017/2019.
<b>Materiale didattico:</b>	Le dispense con il materiale didattico saranno consegnate in formato cartaceo all'inizio del corso.
<b>Orario:</b>	Dalle <b>8:45</b> alle <b>13:30</b> . (Solo sede di Torino 9.30/14.15) Coffee break ore 11:00.
<b>Iscrizioni:</b>	 via fax al numero <b>0376 158 2160</b>  via email a <a href="mailto:formazione@publika.it">formazione@publika.it</a>
	La conferma della tenuta del corso sarà comunicata almeno due giorni prima della data di svolgimento

La quota di iscrizione comprende: la partecipazione al corso, il materiale documentario, il videocorso di aggiornamento, l'assistenza post corso, l'attestato di partecipazione e il coffee break.

# IL BILANCIO DI PREVISIONE 2020-2022

La scadenza per la predisposizione del Bilancio di Previsione 2019-2021 è ormai alle porte e gli Enti devono iniziare a mettere in ordine tutti i tasselli per la costruzione di questo documento fondamentale per la gestione.

Le novità che il nuovo governo prospetterà agli Enti Locali col Disegno di Legge di Bilancio relative saranno sicuramente molte anche quest'anno ed ANCI ha già iniziato la sua campagna per migliorare l'impatto di molte di quelle previste dalle scorse manovre, per contro i responsabili dei Servizi Finanziari dovranno prendere atto già in fase di predisposizione delle bozze di tutti i più rilevanti interventi.

Inoltre le recenti modifiche dei principi contabili, oltre a novità negli schemi di bilancio (si pensi in primis a quello degli equilibri rilevante anche per i vincoli di finanza pubblica), dettano anche nuove regole per l'iscrizione delle progettazioni e degli investimenti con cui si renderà sicuramente necessario scontrarsi, soprattutto dopo il sostanziale venir meno del Pareggio di Bilancio dettato dalla precedente Legge di Bilancio (che tuttavia dovrà resistere alla manovra in corso).

Il corso, dal taglio pratico, risponde all'esigenza degli operatori dei servizi finanziari di avere un quadro chiaro degli strumenti che saranno chiamati ad applicare e delle possibili novità che verranno introdotte. **Publika nell'ottica di accompagnamento dell'Ente ha previsto nella quota di adesione al corso l'assistenza post corso di 60 giorni e l'invio di un videocorso di aggiornamento predisposto dal Docente a gennaio 2020.**

Infine si sottolinea che sarà data la possibilità ai partecipanti al corso di confrontarsi col relatore su questioni e casi pratici di particolare rilevanza.

## Date e sedi

5 novembre 2019	MILANO	Doria Grand Hotel - Viale Andrea Doria 22, 20124 Milano
8 novembre 2019	VILLA D'ALMÈ	Sede Comunale - Via Milesi 16, 24018 Villa d'Almè (BG)
12 novembre 2019	MANTOVA	Hotel La Favorita, Via S. Cognetti De Martiis 1, 46100 Mantova
13 novembre 2019	TORINO	Best Western Plus Hotel Genova - Via Sacchi 14/B - 10128 Torino
15 novembre 2019	MESTRE	Best Western Hotel Bologna - Via Piave 214 - 30171 Mestre (Ve)
19 novembre 2019	CASTELVERDE	Sede Comunale - Piazza Municipio 23, 26022 Castelveverde (CR)
20 novembre 2019	BOLOGNA	Millenn Hotel, Via Boldrini 4, 40121 Bologna
22 novembre 2019	PARMA	CDH Hotel Parma & Congressi - Via Emilia Ovest, 281/A, 43126 Parma PR
26 novembre 2019	VERONA	Best Western CTC Hotel Verona - Via Monte Pastello, 28 - 37057 San Giovanni Lupatoto VR

## ASSISTENZA POST-CORSO CON RISPOSTA QUESITI PER 60 GIORNI

QUESITI: Nei 60 giorni successivi la data del corso ai partecipanti ai corsi è data la possibilità di inviare fino a 3 quesiti sui temi oggetto del corso. La risposta sarà data telefonicamente o per email o online a discrezione del Docente.

I quesiti potranno essere inviati a [formazione@publika.it](mailto:formazione@publika.it)

## A GENNAIO 2020 VIDEO CORSO DI AGGIORNAMENTO GRATUITO

A gennaio il 2020, a completamento di quanto appreso, ai partecipanti sarà inviato un video-corso del docente Marco Allegretti sulle norme definitivamente approvate con la legge di bilancio

# IL BILANCIO DI PREVISIONE 2020-2022

## PROGRAMMA DEL CORSO

### GLI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE

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

### L'ISCRIZIONE DELLE ENTRATE

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

### L'ISCRIZIONE DELLE SPESE

- Il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità
- Spesa corrente:
  - Spese di personale
  - Acquisto di beni e servizi
  - Trasferimenti correnti
  - Utilizzo di beni di terzi
  - Interessi passivi
  - IVA: split payment e reverse charge
  - Fondo rischi per condanne a seguito di contenziosi

- Indennità di fine mandato
- Incarichi legali esterni
- Il Fondo di Riserva
- Il Fondo Pluriennale Vincolato di parte corrente

- Spese in conto capitale:
  - Finanziamento ed iscrizione
  - Acquisto di immobili
  - Ricapitalizzazione di società partecipate
  - L'utilizzo del Fondo Pluriennale Vincolato in conto capitale
- Spese per servizi in conto terzi e partite di giro
- Anticipazione di Tesoreria e delle entrate vincolate
- Il disavanzo di amministrazione
- La gestione dell'extradeficit da riaccertamento

### GLI EQUILIBRI DI BILANCIO

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

### I NUOVI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA

- Quali vincoli ci aspettano?
- Gestione dell'Avanzo di amministrazione
- Possibilità di indebitamento

### DALL'01/01 ALL'APPROVAZIONE DEL BILANCIO

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

### QUESTION TIME

Soluzioni ai casi proposti dai partecipanti

Orario del corso 8.45/13.30  
(solo nella sede di Torino 9.30/14.15)

### Relatore: Dott. Marco Allegretti

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

## QUOTE STANDARD

Enti P.A. e privati  
non abbonati alle riviste di Publika

Primo iscritto: € 150,00	oppure 7 crediti
Iscritti successivi: € 140,00	oppure 7 crediti

## QUOTE ABBONATI

Offerta riservata abbonati alle riviste di  
Publika e ContabilMENTE

Primo iscritto: € 130,00	oppure 6 crediti
Iscritti successivi: € 120,00	oppure 6 crediti

PROMOZIONE  
ISCRIZIONE ANTICIPATA

Inviando il coupon  
almeno 15 giorni prima  
della data del corso la quota di  
iscrizione per partecipanti  
singoli è di 120 €

SCONTO ULTERIORE  
10 EURO A PERSONA

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

L'offerta per iscritti alla newsletter è cumulativa a quelle esposte sopra.

## Fatturazione e pagamenti

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

## Conto corrente dedicato e DURC

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

## Applicazione sconti

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

## Note organizzative

È necessaria l'iscrizione almeno 5 giorni prima della data di svolgimento del corso. La quota comprende materiale documentario, coffee break e attestato di partecipazione. I prezzi si intendono iva esclusa 22%. La quota è esente IVA se la fattura è intestata ad Ente Pubblico. L'eventuale imposta di bollo di € 2,00 è compresa nella quota. Per ragioni organizzative si prega di comunicare eventuale disdetta almeno 3 giorni lavorativi prima dell'inizio del corso. È possibile sostituire i partecipanti in qualsiasi momento. La conferma dello svolgimento del corso sarà comunicata almeno due giorni prima della data dell'evento.

## IL BILANCIO DI PREVISIONE 2020-2022+ASSISTENZA POST CORSO + VIDEO CORSO DI AGGIORNAMENTO

MODULO DI ISCRIZIONE da inviare a [formazione@publika.it](mailto:formazione@publika.it)

DENOMINAZIONE ENTE	P. IVA	COD. FISC.
INDIRIZZO (Via, CAP, Città, Prov.)		
DATI FATTURAZIONE	<b>CODICE IDENTIFICATIVO FATT. ELETR.</b> <small>DATO OBBLIGATORIO PER FATTURA ELETTRONICA</small>	<b>DETERMINAZIONE / ORDINE / IMPEGNO DI SPESA...</b> <small>Inserire qui i dati relativi all'impegno di spesa</small> <small>DATO OBBLIGATORIO PER ENTI P.A.</small>

BARRARE LA CASELLA per richiedere lo sconto ulteriore 10 euro/persona

Si, sono già iscritto o richiedo ora l'iscrizione alla newsletter gratuita delle iniziative commerciali di Publika e richiedo l'applicazione dello sconto riservato agli iscritti. Informativa completa visibile on line. [Clicca qui per accedere all'Informativa privacy Publika](#) P D

Richiedo l'iscrizione per n. \_\_\_\_\_ partecipanti per un totale di \_\_\_\_\_ euro oppure di \_\_\_\_\_ crediti formativi da scalare dal totale acquistato.

PARTECIPANTI	COGNOME	NOME	SEDE DEL CORSO	E-MAIL
				CREDITI OIV: <input type="button" value="SI"/> <input type="button" value="NO"/>
			CREDITI OIV: <input type="button" value="SI"/> <input type="button" value="NO"/>	

L'iscrizione al corso comporta l'accettazione delle modalità di trattamento dati descritte nell'informativa privacy visibile on line. In assenza del consenso all'iscrizione alla newsletter delle iniziative promozionali di Publika i dati del cliente saranno utilizzati solo per l'erogazione del servizio richiesto e relativi adempimenti amministrativi. Per ulteriori dettagli si rimanda all'informativa privacy di Publika [Clicca qui per accedere all'Informativa privacy Publika](#)

TIMBRO E FIRMA DEL RESPONSABILE

Modulo da restituire compilato e firmato via fax allo 0376 1582160 oppure via email a [formazione@publika.it](mailto:formazione@publika.it)

## AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

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

Responsabile di area: Augusto Sacchi

### Approfondimento

## LA ROTAZIONE ORDINARIA NEL PNA 2019

Di Augusto Sacchi

Il presente approfondimento prosegue l'analisi delle varie materie trattate nel Piano Nazionale Anticorruzione 2019, predisposto dall'ANAC e pubblicato - in sola consultazione - nel sito *web* dell'Autorità, dal 24 luglio al 15 settembre 2019.

Come già in precedenza illustrato<sup>1</sup>, il PNA è composto da una sezione generale, suddivisa in cinque Parti e da tre allegati. Nella Parte Generale la rotazione "ordinaria" (da non confondere con quella "straordinaria", disciplinata dall'art. 16, comma 1, lettera *l-quater*. del d.lgs. 165/2001, che ha delle caratteristiche totalmente differenti), viene trattata nel Paragrafo 3, della Parte Terza e, in modo, più completo nell'allegato "2", denominato, appunto, *La rotazione "ordinaria" del personale*.

Trattandosi di una delle misure anticorruzione più rilevanti da inserire nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (PTPCT) - che ogni ente deve approvare entro il 31 gennaio di ogni anno - è bene riflettere sulla portata delle indicazioni fornite dall'Autorità Nazionale Anticorruzione.

### 1. I riferimenti normativi e l'ambito soggettivo

L'istituto della rotazione, trova la sua legittimazione normativa in tre commi, dell'articolo 1, della legge *Severino* (legge 6 novembre 2012, n. 190) e, più in particolare:

- comma 4, lettera e), il quale stabilisce che spetta all'ANAC definire i **criteri per la rotazione dei dirigenti**, nei settori particolarmente esposti al rischio corruzione;
- comma 5, lettera b), il quale prevede che le P.A. devono definire procedure appropriate per selezionare e formare i dipendenti chiamati ad operare in settori particolarmente esposti alla corruzione, prevedendo, per gli stessi settori, **la rotazione dei dirigenti e funzionari**;
- comma 10, lettera b), il quale sostiene che il RPCTR verifichi, d'intesa con il dirigente competente, **l'effettiva rotazione degli incarichi** negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione.

<sup>1</sup> *Publika Daily*, n. 17, pagine 13/16, Augusto Sacchi "Il nuovo PNA 2019 e la formazione obbligatoria";

Per ciò che concerne l'ambito soggettivo di applicazione delle norme, occorre fare riferimento alle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001<sup>2</sup> (quindi, anche i comuni), mentre per ciò che concerne l'individuazione delle figure potenzialmente "ruotanti", la lettura sistematica delle disposizioni normative sopra meglio citate, induce a ritenere che l'ambito soggettivo sia riferito a tutti i dipendenti pubblici, partendo – come è ovvio – dalle figure dirigenziali e quelle apicali.

## 2. Finalità e vincoli della rotazione

La rotazione ordinaria del personale dipendente viene considerata quale misura organizzativa preventiva – di cruciale importanza – finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza, nel tempo, di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.

L'alternanza – se correttamente applicata – riduce il rischio che un dipendente pubblico, occupandosi per lungo tempo dello stesso tipo di attività, servizi, procedimenti e instaurando relazioni sempre con gli stessi utenti, ditte e professionisti, possa essere sottoposto a pressioni esterne o possa instaurare rapporti potenzialmente in grado di attivare dinamiche inadeguate.

In linea generale, l'obbligo della rotazione rappresenta anche un criterio organizzativo che può contribuire alla formazione del personale, accrescendo le conoscenze e la preparazione professionale del singolo lavoratore.

Per ciò che concerne l'attuazione delle misure legate alla rotazione del personale, è bene specificare che i relativi criteri vanno indicati nel PTPC e la rotazione deve essere realizzata senza determinare inefficienze e malfunzionamenti nell'ente.

I provvedimenti di rotazione, inoltre, non devono assumere carattere emergenziale o con valenza punitiva e, pertanto, vanno accompagnati da idonei percorsi di affiancamento e di formazione.

Se l'ente non è in grado di attivare la rotazione, vanno adottate (nel PTPCT) misure alternative che possano conseguire effetti analoghi

I principali vincoli che possono impedire l'attuazione delle misure di rotazione, sono rinvenibili in ragioni soggettive e oggettive.

### 2.1. I vincoli soggettivi

I vincoli soggettivi sono quelli collegati alla presenza di eventuali diritti individuali dei dipendenti interessati, soprattutto laddove le misure sono riferite alla sede di servizio del dipendente. In tal senso, vanno debitamente considerati quelli derivanti dall'applicazione della legge 104/1992 - permesso di assistere un familiare con disabilità - nonché le situazioni di "congedo parentale", disciplinate dal d.lgs. 151/2001.

Per ciò che concerne la rotazione effettuata tra sedi diverse di lavoro, disposta nei confronti di un dipendente che riveste il ruolo di dirigente sindacale, vanno identificati, in via preventiva, i criteri di rotazione, tra i quali si segnalano:

- l'individuazione degli uffici;
- la periodicità di rotazione;
- le caratteristiche.

Una volta definiti i criteri di rotazione è necessario:

- comunicarli preventivamente alle OO.SS. che potranno presentare osservazioni e proposte, ricordando, però, che l'informativa non dà luogo a negoziazione in materia;

<sup>2</sup> cfr. art. 1, comma 59, legge 190/2012

- la rotazione va programmata su base pluriennale ed applicando il principio di gradualità, con attività di monitoraggio e verifica anche in sede di relazione annuale;
- prevedere nel PTPCT idonei sistemi di monitoraggio e verifica sull'attuazione delle misure di rotazione e il loro coordinamento con le misure di formazione.

## 2.2. I vincoli oggettivi

La rotazione va correlata all'esigenza di assicurare il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa e di garantire la qualità delle competenze professionali necessarie per lo svolgimento di talune attività specifiche, con particolare riguardo a quelle con elevato contenuto tecnico. Tra i condizionamenti all'applicazione della rotazione vi può essere quello della cosiddetta **infungibilità** derivante dall'appartenenza a categorie o professionalità specifiche, anche tenuto conto di ordinamenti peculiari di settore o di particolari requisiti di reclutamento. Nella vita degli enti locali, la questione dell'infungibilità può riguardare le assistenti sociali, il comandante della polizia locale e comunque tutte quelle professionalità dove lo svolgimento di una prestazione è direttamente correlato al possesso di un'abilitazione professionale e all'iscrizione ad un albo.

## 3. Misure alternative in caso di impossibilità della rotazione

La rotazione del personale, risulta particolarmente complicata negli enti locali di piccole dimensioni dove, di sovente, le strutture organizzative apicali sono composte da pochi dipendenti, in genere, con un funzionario di categoria D ed altri collaboratori inquadrati nella categoria C. In tali circostanze – dove la rotazione certamente provocherebbe disfunzioni e malfunzionamenti della macchina amministrativa - è necessario che gli enti motivino adeguatamente nel PTPC le ragioni della mancata applicazione dell'istituto.

In questi casi le amministrazioni sono comunque tenute ad adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione.

In particolare, dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza e dalla condivisione con altri soggetti delle varie fasi procedurali. Ove possibile, occorre attuare una articolazione dei compiti e delle competenze al fine di evitare – ad esempio – che la responsabilità del procedimento (intesa come istruttoria interna) sia sempre assegnata ad un soggetto diverso dal dirigente/funzionario P.O., a cui compete, invece, l'adozione del provvedimento finale.

## 4. La rotazione del personale di livello dirigenziale e non dirigenziale

Per quanto riguarda i **dirigenti**, la rotazione ordinaria è opportuno venga programmata e sia prevista nell'ambito dell'atto generale approvato dall'organo di indirizzo politico, contenente i criteri di conferimento degli incarichi dirigenziali che devono essere chiari e oggettivi. Il PTPCT di ogni amministrazione, inevitabilmente, dovrà fare riferimento a tale atto generale, ove vengono descritti i criteri e le modalità per la rotazione dirigenziale. Ciò anche per evitare che la rotazione possa essere impiegata in modo poco trasparente, limitando l'indipendenza della dirigenza.

Negli uffici individuati come a più elevato rischio di corruzione (appalti e contratti; governo del territorio; reclutamento del personale), sarebbe preferibile che la durata dell'incarico sia stabilita entro il limite minimo legale. Alla scadenza, la

responsabilità dell'ufficio o del servizio dovrebbe essere, di regola, affidata ad altro dirigente, a prescindere dall'esito della valutazione riportata dal dirigente uscente. Invero, l'istituto della rotazione dirigenziale, specie in determinate aree a rischio, dovrebbe essere una prassi "fisiologica", mai assumendo carattere punitivo e/o sanzionatorio.

In presenza - nell'organico dell'ente - di figure dirigenziali, la mancata attuazione della rotazione deve essere congruamente motivata da parte del soggetto tenuto all'attuazione della misura.

La rotazione ordinaria del **personale non dirigenziale** può essere effettuata o all'interno dello stesso ufficio o tra uffici diversi nell'ambito della stessa amministrazione. La rotazione è applicabile anche ai titolari di posizione organizzativa, nei casi in cui nell'amministrazione, il personale dirigenziale sia carente o del tutto assente. In quest'ultimo caso (dirigenza assente) sarà possibile definire i criteri di rotazione solamente dopo aver verificato l'assenza di vincoli oggettivi che possono ledere il principio di buon andamento e continuità dell'azione amministrativa.

Tra le *buone pratiche* adottate - in sei anni di applicazione delle norme sulla prevenzione della corruzione - c'è anche quella di favorire la rotazione tra i funzionari, attraverso una procedura di interpello per individuare candidature a ricoprire ruoli di posizione organizzativa e alta professionalità, nonché prevedere la non rinnovabilità dello stesso incarico per quanto riguarda i titolari delle posizioni organizzative.

Per ciò che concerne, invece, i collaboratori di Categoria C e D non P.O., in enti senza dirigenza, l'esperienza pratica indica come produttiva ed efficace la strada della rotazione, seppur all'interno della stessa area/settore, ma con responsabilità di istruttoria interna, nell'ambito di un diverso servizio. Buone esperienze di rotazione, si rilevano nell'ambito dei servizi della polizia locale; dell'urbanistica; dei lavori pubblici e della gestione del personale.

---

## QUESITI AREA ANTICORRUZIONE, TRASPARENZA E RESPONSABILITÀ

Quesito del 15/10/2019

### **Pubblicazione dati sul bilancio comunale**

#### Domanda

Da pochi mesi sono stato nominato responsabile del settore contabile del mio comune. Vorrei conoscere gli obblighi di pubblicità e trasparenza in materia di bilanci e relative scadenze.

#### Risposta

*A cura di Augusto Sacchi*

Il riferimento normativo, per poter rispondere al quesito, va ricercato nell'articolo 29, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, meglio noto come "decreto trasparenza". L'articolo in questione è rubricato: *Obblighi di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi*. L'articolo 29, dopo le modifiche introdotte dal d.lgs. 97/2016, si compone di tre commi e prevede che le pubbliche amministrazioni (tra cui anche i comuni) pubblichino il bilancio di previsione e consuntivo, completo di allegati, **entro trenta giorni dalla sua adozione**.

Il primo comma, del citato articolo 29, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità anche da parte dei meno esperti alla lettura delle informazioni di bilancio, richiede alle stesse amministrazioni di pubblicare, **in aggiunta**, i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche. Al medesimo scopo è orientata la disposizione contenuta al comma 1-bis, che richiede alle amministrazioni, di pubblicare e rendere accessibili i dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi **in formato tabellare aperto**, in modo da consentirne l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo. Sul punto, oltre a richiamare l'attenzione sul corretto adempimento dell'obbligo, si fa presente che ai fini della predisposizione dei relativi schemi occorre riferirsi al d.p.c.m. 22 settembre 2014 «*Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni*», aggiornato con il decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 29 aprile 2016 «*Modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 settembre 2014, in materia di definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su Internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi*». Strettamente connesso, e in qualche modo complementare, alla pubblicazione integrale e semplificata dei documenti di bilancio, nonché dei dati relativi alle entrate e alla spesa, risulta essere l'obbligo di pubblicazione del piano di indicatori di cui al comma 2, con cui si fornisce ai cittadini la possibilità di esercitare anche un controllo sugli obiettivi della pubblica amministrazione.

Occorre, inoltre, evidenziare che il d.lgs. 126/2014, fra le diverse modifiche apportate al d.lgs. 118/2011 («*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*»), ha introdotto l'art. 18-bis («*Indicatori di bilancio*») che, di fatto, estende anche agli enti locali l'obbligo di pubblicazione del Piano degli indicatori.

Si tratta, in sostanza, di un sistema di indicatori misurabili e riferiti ai programmi, quale parte integrante dei documenti di programmazione e di bilancio di ciascuna amministrazione ed è diretto a consentire la comparazione dei bilanci.

Richiamate, in estrema sintesi, la valenza informativa dei dati di bilancio e di quelli contenuti nel Piano degli indicatori, emerge, pertanto, l'importanza del corretto assolvimento ai predetti obblighi di pubblicazione, in quanto diretti a fornire ai cittadini una lettura facile ed immediata riguardo all'azione degli amministratori in termini di obiettivi, risultati e risorse impiegate.

Riguardo alle tempistiche sopra ricordate - 30 giorni dall'approvazione del bilancio o del conto consuntivo - a completamento informativo, si fa presente che gli obblighi dell'articolo 29, non risultano sanzionati, dall'art. 47 del decreto trasparenza (sanzioni pecuniarie da 500 a 10.000 euro) per cui, in caso di inadempienza, i cittadini potranno richiedere la pubblicazione dei dati mancanti o incompleti, al responsabile della trasparenza (di norma, il segretario comunale), attraverso l'istituto dell'*accesso civico semplice*, come disciplinato dall'art. 5, comma 1, del d.lgs. 33/2013.

Per acquisire maggiore contezza sui contenuti dell'obbligo, infine, si consiglia di consultare l'allegato 1, della deliberazione ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016.

---

Quesito del 22/10/2019

## La nomina della figura del responsabile per la transizione al digitale

### Domanda

Nel nostro comune deve ancora essere nominato il Responsabile per la Transizione al Digitale. Chi deve emanare l'atto di nomina e quali altri adempimenti è necessario predisporre?

### Risposta

*A cura di Raffaella Sacchi*

L'articolo 17, comma 1, del Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, in seguito CAD) prevede che ogni pubblica amministrazione – e tutti i soggetti previsti dallo stesso Codice – siano tenuti ad affidare ad un unico ufficio dirigenziale le funzioni di indirizzo, coordinamento e gestione della trasformazione digitale, così come configurata dalla normativa, attraverso la nomina di un Responsabile per la Transizione al Digitale (da ora RTD).

L'obbligo di nominare questa figura risale al 14 settembre 2016, da quando cioè il decreto legislativo n. 179/2016, ha novellato la versione del CAD in tal senso.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica ha poi recentemente sollecitato in tal senso le amministrazioni con la Circolare n. 3 del 01 ottobre 2019, recante *“Responsabile per la transizione digitale - art. 17 decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 “Codice dell'amministrazione digitale”*.

Oltre a stabilire che il RTD debba essere dotato di *“adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali”*, la versione novellata dell'art 17, stabilisce che nello svolgimento dei compiti relativi alla transizione, questo risponde direttamente all'organo di vertice politico, o in assenza di quest'ultimo, al vertice amministrativo dell'ente.

Ciò implica che, nel caso di un comune, **il RTD sia nominato dalla Giunta** nell'ambito del proprio potere di organizzazione (ex art. 48, comma 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e sia sovraordinato, nelle sue attività, alle altre figure apicali, compreso il Segretario Generale. Il RTD non potrà mai essere esterno all'amministrazione (incarico di consulenza).

L'importanza strategica di questa figura era già stata ribadita dal Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica amministrazione - il documento di indirizzo strategico ed economico di riferimento per le amministrazioni per lo sviluppo dei propri sistemi informativi - che aveva identificato il RTD come *“il principale interlocutore di AgID (Agenzia per l'Italia Digitale) per il monitoraggio e il coordinamento delle attività di trasformazione digitale”*.

Per quanto riguarda gli altri adempimenti necessari collegati alla nomina, lo stesso Piano Triennale ha disposto che le amministrazioni devono **registrare i dati del RTD nell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni** (IPA - [www.indicepa.gov.it](http://www.indicepa.gov.it)).

A questo scopo, dal 1° dicembre 2017 è stato predisposto in IPA – nell'ambito dell'anagrafica di ogni ente - il campo dedicato all'Ufficio per la Transizione Digitale, configurando così la prima fonte attraverso cui rilevare lo stato di attuazione dell'art 17 del CAD.

La mancata pubblicazione su IPA non significa automaticamente che il Responsabile non sia stato nominato. Tuttavia, alla luce del combinato disposto di CAD e Piano Triennale, la pubblicazione dei riferimenti del RTD su IPA è da intendersi come parte integrante dell'obbligo.

A completamento informativo del presente quesito, si allega testo della proposta di deliberazione di Giunta, relativa all'individuazione e nomina del RTD.

## OGGETTO:

INDIVIDUAZIONE E NOMINA RESPONSABILE DELLA TRANSIZIONE DIGITALE AI SENSI DELL'ART.17 DEL NUOVO CODICE AMMINISTRAZIONE DIGITALE - D.LGS. N.179/2016.

### PROPOSTA DI DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA COMUNALE

(art. 48 TUEL 18 agosto 2000, n. 267)

#### SU INIZIATIVA DEL SINDACO

PREMESSO che il Codice dell'amministrazione digitale (CAD) di cui al d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 è stato di recente modificato dal d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179;

RICHIAMATO il nuovo CAD, d.lgs. 179/2016, entrato in vigore il 14 settembre 2016 che, con i suoi principi generali e le collegate regole tecniche, è l'asse portante e lo strumento operativo per rendere attuabile "la transizione alla modalità operativa digitale": principio espressamente richiamato dall'art. 1, comma 1, lett. n), della legge 124/2015 e negli artt.13 e 17, comma 1, dello stesso CAD, così come modificato dal d.lgs. 179/2016;

CONSIDERATO che il processo di riforma pone in capo ad ogni Amministrazione la necessità di garantire l'attuazione delle linee strategiche per la riorganizzazione e la digitalizzazione centralizzando in capo ad un ufficio unico il compito di accompagnare la transizione alla modalità operativa digitale e i conseguenti processi di riorganizzazione, con l'obiettivo generale di realizzare un'amministrazione digitale e aperta, dotata di servizi facilmente utilizzabili e di qualità, attraverso una maggiore efficienza ed economicità;

Richiamato l'art. 17 del CAD rubricato "*Strutture per l'organizzazione, l'innovazione e le tecnologie*", come di recente modificato, disciplina puntualmente la figura del Responsabile della Transizione Digitale (RTD) cui sono attribuiti importanti compiti di coordinamento e di impulso ai processi di reingegnerizzazione dei servizi, quali in particolare:

- 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;
- 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 posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale accessibilità e fruibilità;

DATO atto che il Responsabile della Transizione Digitale dovrà essere trasversale a tutta l'organizzazione, in modo da poter agire su tutti gli uffici e le aree dell'ente; ai sensi del comma 1-ter del sopra citato art. 17, dotato di adeguate competenze tecnologiche dovrà rispondere, con riferimento ai compiti relativi alla transizione alla modalità digitale, direttamente all'organo di vertice politico;

PRESO atto che:

- i processi e i procedimenti attivi nel comune di ..... necessitano di una adeguata analisi e successivo adeguamento rispetto a quanto stabilito dalla normativa vigente, alla luce anche delle recenti modifiche intervenute in materia di pubblicità e trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013, come revisionato a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 97/2016 - *Freedom of Information Act* (FOIA – Accesso Civico Generalizzato);
- i sistemi informatici di questo Ente dovranno essere modificati ed allineati a quanto risulterà dall'analisi dei processi;

RITENUTO di poter nominare quale Responsabile della transizione digitale il funzionario ....., quale figura dotata di idonee competenze, come richiesto dall'art. 17 del CAD vigente;

CONSIDERATI, inoltre, la complessità delle materie trattate, la trasversalità degli adempimenti ed interventi, la necessità di effettuare un'analisi puntuale dell'attuale situazione del comune di ....., la necessaria integrazione delle nuove misure normative con gli applicativi attualmente in uso, le competenze in ambito informatico, normativo, digitale richieste;

VISTA la Circolare n. 03 del 1° ottobre 2018, emanata dal Ministro per la pubblica Amministrazione, avente per oggetto “*Responsabile per la transizione digitale - art. 17 decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 “Codice dell'amministrazione digitale”*”, con la quale, tra l'altro, si ricorda l'urgenza della nomina del RTD, già prevista a far data dal 14 settembre 2016;

DATO atto che viene, inoltre, prevista la possibilità di affidare un appalto di servizio a una ditta specializzata, in possesso di qualifiche e funzioni richieste e specificate dal CAD, per il processo di riorganizzazione, a supporto della nomina di cui sopra;

## PROPONE

1. di considerare le premesse del presente atto come parte integrante e sostanziale anche ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge 241/1990 e successive modificazioni ed integrazioni;
2. di individuare, ai sensi dell'art. 17 del Codice dell'Amministrazione Digitale il dip. ...., Responsabile del Settore ....., Posizione organizzativa, quale Responsabile della transizione digitale, affidandogli 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;
3. di dichiarare che il presente atto non comporta impegni di spesa a carico del bilancio pubblico;
4. di dare indirizzo per l'eventuale affidamento di idoneo appalto di servizio, a soggetto esterno, con le qualifiche e funzioni richieste e specificate dal CAD, per il processo di riorganizzazione, a supporto della presente nomina;
5. di dare mandato al Servizio Affari generali di procedere alla relativa registrazione della presente nomina, sull'Indice delle pubbliche amministrazioni (IPA - [www.indicepa.gov.it](http://www.indicepa.gov.it)), secondo le indicazioni contenute nella citata Circolare 03/2018;

## LA GIUNTA COMUNALE

VISTA la proposta che precede e ritenutala meritevole di approvazione;

PREMESSO che sulla proposta della presente deliberazione ha espresso parere favorevole, ai sensi dell'art.49, comma 1, del TUEL 18 agosto 2000, n. 267;

- Il Responsabile del Settore ..... per quanto concerne la regolarità tecnica;
- Il Responsabile del Settore Contabile per quanto concerne la regolarità contabile;

A voti unanimi, espressi per alzata di mano;

## DELIBERA

Di approvare integralmente la proposta di deliberazione sopra riportata.

Successivamente;

**La Giunta Comunale;**

In relazione all'urgenza ed ai sensi dell'art. 134, comma 4, del TUEL 267/00

A voti unanimi, resi per alzata di mano;

**DELIBERA**

Di dichiarare immediatamente eseguibile il presente atto.

## AREA CONTRATTI E APPALTI

Il sistema dei contratti pubblici: regole, nozioni e procedure

Responsabile di area: Giuseppe Debenedetto

### Approfondimento

## LA QUESTIONE DELL'INVERSIONE DELLA VERIFICA DEI REQUISITI NELLA RECENTE GIURISPRUDENZA

*A cura di Stefano Usai*

La recente pronuncia del Consiglio di Stato, sez. V, n. 6017/2019, pone la questione della c.d. inversione della verifica dei requisiti (verifica del corretto possesso dei requisiti generali/speciali *post* verifica dell'offerta tecnico/economica), sia pure in relazione ad un caso in cui ciò si è verificato **senza previa comunicazione** (non risultava previsto nell'invito al procedimento) ai potenziali partecipanti (come prevede l'attuale possibilità – come si vedrà più avanti – ammessa dalla legge 55/2019 dopo una iniziale diversa previsione introdotta direttametne nell'articolo 36 da DL 32/2019 poi soppressa in fase di conversione).

### 1. Il caso concreto

Nel caso di specie trattato dal giudice di Palazzo Spada, la stazione appaltante indiceva una gara, mediante procedura negoziata, avviata *"a seguito di ricerca di mercato, per l'affidamento, con il criterio del minor prezzo di cui all'art. 95, comma 4 lett. b), del servizio di gestione di distributori automatici di alimenti e bevande presso i propri reparti."*

La commissione di gara, prevista nonostante si trattasse di affidamento al minor prezzo, verificata l'integrità dei plichi pervenuti, procedeva:

- a) alla apertura della busta "B" relativa alla offerta economica formulata e, di seguito, alla apertura della corrispondente busta "A";
- b) quindi procedeva alla apertura – **nell'ordine inverso** – delle buste relative alle offerte formalizzate dalle altre due concorrenti.

La circostanza viene immediatamente censurata in primo grado in quanto detto operato, ovvero l'alterazione dell'ordine di apertura delle buste risultava avvenuto in *"violazione del principio di trasparenza (per giunta, senza verificare che l'aggiudicataria avesse prodotto integralmente la documentazione richiesta, con particolare riguardo alla polizza fideiussoria e al certificato del casellario giudiziale dei responsabili dell'impresa)"*.

In primo grado (TAR Toscana, Firenze, sez. II, n. 1391/2018) la censura è stata accolta, pertanto la stazione appaltante si determinava con l'appello.

## 2. La questione dell'inversione della verifica dei requisiti

È noto che la possibilità dell'inversione delle verifiche (già prevista nel codice dei contratti per i settori speciali ed istituito – più ampio - di diretta derivazione comunitaria) è stata estesa ora ai vari settori con la legislazione Sblocca Cantieri.

In realtà secondo una dinamica, sia consentito, almeno discutibile. Nel DL 32/2019, infatti, la previsione è stata innestata direttamente nel comma 5 dell'articolo 36 del codice dei contratti.

Con il comma in parola si stabiliva che *“Le stazioni appaltanti possono decidere che le offerte siano esaminate prima della verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti. Tale facoltà può essere esercitata se specificamente prevista nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la procedura. Se si avvalgono di tale facoltà, le stazioni appaltanti verificano in maniera imparziale e trasparente che nei confronti del miglior offerente non ricorrano motivi di esclusione e che sussistano i requisiti e le capacità di cui all'articolo 83 stabiliti dalla stazione appaltante; tale controllo è esteso, a campione, anche sugli altri partecipanti, secondo le modalità indicate nei documenti di gara. Sulla base dell'esito di detta verifica, si procede eventualmente a ricalcolare la soglia di anomalia di cui all'articolo 97. Resta salva, dopo l'aggiudicazione, la verifica sul possesso dei requisiti richiesti ai fini della stipula del contratto”*.

La norma non chiarissima quanto all'ambito applicativo è stata espunta in fase di conversione del DL.

## 3. La nuova previsione (transitoria)

Il testo della conversione abroga – nel solo ambito dell'articolo 36 come si dirà più avanti - la previsione dell'inversione procedimentale ovvero di far precedere la verifica delle offerte tecnico/economiche rispetto alla tradizionale preventiva verifica sul possesso formale dei requisiti.

**La possibilità dell'inversione però rimane in via sperimentale fino al 31 dicembre 2020.**

Infatti il comma 3, art. 1 della legge 55/2019 puntualizza che *“Fino al 31 dicembre 2020 si applica anche ai settori ordinari la norma prevista dall'articolo 133, comma 8, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, per i settori speciali”*.

Per effetto di quanto viene **esteso anche al settore ordinario** la previsione prevista ora per i settori speciali.

Il comma in parola prevede che *“nelle procedure aperte, gli enti aggiudicatori possono decidere che le offerte saranno esaminate prima della verifica dell'idoneità degli offerenti. Tale facoltà può essere esercitata se specificamente prevista nel bando di gara o nell'avviso con cui si indice la gara. Se si avvalgono di tale possibilità, le amministrazioni aggiudicatrici garantiscono che la verifica dell'assenza di motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione sia effettuata in maniera imparziale e trasparente, in modo che nessun appalto sia aggiudicato a un offerente che avrebbe dovuto essere escluso a norma dell'articolo 136 o che non soddisfa i criteri di selezione stabiliti dall'amministrazione aggiudicatrice, indicando nei documenti di gara le modalità della verifica, anche a campione, della documentazione relativa dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione. Sulla base dell'esito di detta verifica, si procede eventualmente a ricalcolare la soglia di anomalia di cui all'articolo 97. Resta salva, dopo l'aggiudicazione, la verifica sul possesso dei requisiti richiesti ai fini della stipula del contratto”*.

L'utilizzo della prerogativa rimane, quindi, soggetta ad una serie di condizioni in primo luogo la trasparenza/pubblicità (la specifica previsione) ed ovviamente impone che il RUP adotti tutta una serie di garanzie per la tutela della *par condicio*.

#### 4. Dubbi pratico/operativi

L'inciso specifico alle procedure aperte pone l'interrogativo se tale *modus operandi* possa anche essere scelto nelle procedure negoziate dell'articolo 36.

Si deve ritenere che se il numero degli inviti risulti oggettivamente contingentato nei limiti dell'articolo 36 l'opzione **forse non è neppure necessaria** mentre, se si procedesse con procedure aperte (con bando o con avvisi pubblici generali) l'opzione potrebbe risultare utile.

Si è indotti a ritenere, comunque, che sia applicabile anche nelle ipotesi di invito. **L'inversione sembra realmente utile nel caso di appalto da aggiudicare con il criterio del minor prezzo in cui risulta realmente (maggiormente) presidiabile.**

Occorre evidenziare che il testo del comma è diverso dal comma 5 dell'articolo 36 in cui il riferimento è (*post* legge di conversione: era) alla "**verifica della documentazione relativa al possesso dei requisiti di carattere generale e di quelli di idoneità e di capacità degli offerenti**". Si può ritenere che il senso sia lo stesso determinando la posposizione della verifica di tutti i documenti amministrativi (compresi anche quelli non attinenti strettamente ai requisiti salvo diversa disposizione esplicitata nel bando o nell'avviso pubblico in cui si potrebbe indicare l'esigenza propedeutica di verificare il pagamento della tassa sulla gara, documenti relativi all'avalimento, partecipazioni concertate e similari).

#### 5. La vicenda concreta esaminata dal Consiglio di Stato

La fattispecie dell'inversione sembra trovare, quindi, una legittimazione giurisprudenziale proprio con la sentenza del Consiglio di Stato in commento (che riforma la sentenza di primo grado che ha ritenuto prevalente il principio di trasparenza rispetto alla possibilità dell'inversione anche nelle gare da aggiudicare al minor prezzo).

Si legge in sentenza che il principio di separazione tra offerta tecnica ed offerta economica (che impone che le offerte economiche debbano restare segrete per tutta la fase procedimentale in cui la commissione compie le sue valutazioni sugli aspetti tecnici della proposta negoziale) trae fondamento dall'obiettivo **di evitare che elementi di valutazione di carattere automatico possano influenzare la valutazione degli elementi discrezionali** e costituisce presidio all'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa, al fine di **garantire il lineare e libero svolgimento dell'iter che si conclude con il giudizio sull'offerta tecnica e l'attribuzione dei punteggi ai singoli criteri di valutazione.**

Per il giudice, il principio in parola si estrinseca in una triplice regola, per cui:

a) la componente tecnica dell'offerta e la componente economica della **stessa devono essere necessariamente inserite in buste separate e idoneamente sigillate**, proprio al fine di evitare la suddetta commistione (cfr., tra le tante, Cons. Stato, sez. V, 21 novembre 2017, n. 5392; Cons. Stato, sez. VI, 27 novembre 2014, n. 5890);

b) è **precluso ai concorrenti** l'inserimento di elementi economico-quantitativi all'interno della documentazione che compone l'offerta tecnica (qualitativa): cfr., da ultimo, Cons. Stato, sez. V, 24 gennaio 2019, n. 612;

c) l'apertura della busta contenente l'offerta economica deve necessariamente *seguire* la valutazione dell'offerta tecnica (cfr. Cons. Stato, sez. V, 20 luglio 2016, n. 3287).

Il principio predetto non ha, però, una valenza assoluta oltre i limiti, sia consentito, "dell'ottusità giuridica"

Tanto il principio quanto le relative regole operative trovano applicazione, "*propter tenorem rationis*", **nei soli in casi in cui sussista effettivamente il pericolo di compromissione della garanzia di imparzialità della valutazione, il che accade, appunto, solo laddove concorrano elementi di giudizio a carattere discrezionale** (inerenti l'apprezzamento dei profili tecnici e qualitativi della proposta negoziale articolata dagli operatori economici in concorrenza) ed elementi di giudizio a rilevanza obiettiva ed automatica (quali sono quelli della componente economica dell'offerta): il che accade solo allorché il criterio di aggiudicazione

(che ingloba entrambi i profili) sia quello della *“offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo”* (art. 95, comma 2 d. lgs. n. 50/2016).

Pertanto, prosegue la sentenza, il rischio di commistione non sussiste per definizione:

- a) quando la gara debba essere aggiudicata, ricorrendone le condizioni, secondo il criterio del *“minor prezzo”* (art. 95, comma 4 d. lgs. n. 50/2016), laddove la concorrenza avviene *esclusivamente sull'elemento economico*, perché i profili tecnici (trattandosi di attività standardizzata, le cui caratteristiche sono selezionate dal mercato di riferimento o, comunque, integralmente predefinite dalla stazione appaltante) non sono suscettibili di modifica;
- b) quando, all'opposto, l'*“elemento relativo al costo”*, nella ipotesi di aggiudicazione secondo il miglior rapporto qualità/prezzo, assuma la *“forma di un prezzo o costo fisso”*, nel qual caso la concorrenza è sollecitata *“solo in base a criteri qualitativi”* (art. 95, comma 7 d. lgs. n. 50/2016).

Al di fuori dalla logica appena descritta delle esigenze sottese al principio di separazione (ancorate, come detto, al divieto di commistione tra profili tecnici ed economici dell'offerta, non sempre e non necessariamente cooperanti in funzione selettiva) si colloca (su un piano più generale) il diverso canone *“che, avuto riguardo alla attitudine sequenziale ed alla necessaria razionalità procedimentale dell'azione amministrativa (cfr. art. 97 Cost. e art. 1 l. n. 241/1990), impone un ordine logico alla varie fasi della complessiva procedura evidenziale, che prevede (arg. ex art. 94 d. lgs. n. 50/2016): a) la previa selezione delle offerte rispondenti ai requisiti di ammissione (cfr. artt. 80 e 83 d. lgs. cit., in relazione ai requisiti morali ed ai requisiti speciali); b) la successiva valutazione delle stesse”*.

Questa sequenzialità è, sul piano operativo, affidata alla ordinaria prescrizione formale che impone l'inclusione della *documentazione amministrativa* in busta separata (sia da quella contenente l'offerta tecnica, sia da contenente l'offerta economica), da esaminare *con priorità* ai fini del giudizio di preventiva *ammissione*.

Il giudice, quindi, non ha nessun dubbio che sussista *“un preciso ordine di apertura delle buste contenenti, nella necessaria forma pluristrutturata, l'offerta (prima la busta con la documentazione amministrativa; quindi la busta contenente l'offerta tecnica; infine la busta contenente l'offerta economica); tuttavia, mentre l'inversione che interessa i profili economici e quelli tecnici altera inesorabilmente la regolarità della procedura, ciò non accade nel caso in cui l'inversione riguardi l'apertura della busta contenente la documentazione amministrativa, che non compromette in modo sostanziale i valori in gioco e che (anche alla luce del canone antiformalistico di cui all'art. 21 octies l. n. 241/1990, che preclude di conferire attitudine invalidante a vizi di ordine meramente formale) deve riguardarsi (anche quando prefiguri violazione di una precisa prescrizione capitolare) quale mera irregolarità”*.

L'inversione, quindi, pur non prevista nel bando di gara, nell'ipotesi specifica si è ridotta ad una *mera irregolarità* incapace di rendere invalido l'operato della commissione.

Nell'epilogo, infatti, il giudice rammenta come sia incontestato che la gara dovesse essere aggiudicata, trattandosi di prestazioni standardizzate, con il **criterio del massimo ribasso**, che sollecitava il confronto concorrenziale su profili di ordine esclusivamente economico, senza formulazione di una offerta tecnica.

Ultima annotazione ha riguardato l'effetto concreto nel caso trattato: l'inversione nell'esame delle buste contenenti la documentazione e quelle contenenti l'offerta **non era, per definizione, idonea né compromettere né a mettere in pericolo i principi di *par condicio*, trasparenza, segretezza delle offerte.**

## QUESITI AREA CONTRATTI E APPALTI

Quesito del 09/10/2019

### RDO Aperta su Mepa e la trasparenza

#### Domanda

La procedura su Mepa nella forma della RDO APERTA, per come costruita in piattaforma, soddisfa di per sé tutti gli obblighi di trasparenza, oppure è necessario che al lancio della procedura seguano altre forme di pubblicità?

#### Risposta

*A cura di Enza Paglia*

La Richiesta di Offerta (RDO) è quello strumento di negoziazione presente sul Mepa di Consip attraverso il quale una stazione appaltante seleziona, al termine di una procedura interamente telematica e secondo modalità ben definite, il fornitore aggiudicatario di una specifica prestazione. Alle RDO su Mepa possono partecipare solo gli operatori abilitati al Mercato Elettronico, ed in particolare a quello specifico bando collegato alla categoria merceologica di riferimento. Infatti, in base alla tipologia di attivata effettuata, l'operatore esprimerà in sede di abilitazione, la propria preferenza alla/e categoria/e o sottocategoria/e merceologica/che di interesse.

La RDO può essere di due forme, ad "invito", dove l'Amministrazione seleziona gli operatori con cui negoziare, oppure "Aperta", ovvero quel tipo di procedura a cui possono partecipare tutti i fornitori abilitati allo specifico bando collegato alla categoria merceologica, nonché coloro che entro i termini di scadenza previsti per la presentazione dell'offerta ottengono l'abilitazione. Quest'ultima rappresenta sicuramente quel tipo di procedura che le linee guida n. 4, definiscono **aperta al mercato**, dove non si opera alcuna limitazione in ordine al numero degli operatori da selezionare, e rispetto alla quale non si applica il c.d. "principio di rotazione".

A livello informatico gli operatori prendono conoscenza della procedura, nel primo caso, entrando in piattaforma lato fornitore, nello spazio dedicato alle gare ad invito diretto (diversamente da quanto previsto per la Trattativa Diretta e per l'Ordine Diretto di Acquisto, per le RDO non è attivo alcun sistema di comunicazione a mezzo mail). Nel caso delle RDO aperte, invece, la ricerca è possibile sia nel cruscotto del fornitore, che nella funzione di ricerca bandi (**in VENDI – RDO Aperte**) dove recentemente è stata introdotta la possibilità di individuare una negoziazione digitando il numero generato automaticamente dal sistema al momento della creazione della gara.

Con riferimento al quesito si precisa che la pubblicazione sul portale di Consip non esaurisce gli adempimenti previsti dalla vigente normativa. Al fine di assicurare la pubblicità e la trasparenza delle procedure di gara come previsto dalle disposizioni codicistiche e dai provvedimenti attuativi, nel caso di **RDO Aperta** il "**Riepilogo RDO**" generato direttamente dal Portale Informatico deve essere pubblicato:

- sul Profilo Committente dell'Amministrazione aggiudicatrice, sezione Amministrazione Trasparente, sotto-sezione Bandi e contratti di gara;
- sul sito del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti anche tramite i sistemi informatizzati regionali e le piattaforme regionali *e-procurement*.

L'art. 29, co. 1 e 2 del codice dei contratti prevede infatti che "tutti gli atti relativi alle procedure per l'affidamento di appalti pubblici di servizi, forniture e lavori, di concorsi pubblici di progettazione, di concorsi di idee e di concessioni, **devono essere pubblicati e aggiornati sul profilo del committente** e pubblicati, altresì, sul **sito del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti** e sulla piattaforma digitale istituita presso l'ANAC, anche tramite i sistemi informatizzati regionali e le piattaforme regionali di e-procurement interconnesse tramite cooperazione applicativa.

---

Quesito del 16/10/2019

## Accesso civico generalizzato e atti dell'appalto

### Domanda

Questa amministrazione, in relazione a diversi appalti e contratti già conclusi, ha ricevuto numerose richieste di accesso civico generalizzato da parte di operatori economici che non sono risultati aggiudicatari degli stessi.

Alcune tendenti ad ottenere atti relativi alla fase dell'esecuzione del contratto.

In certi casi non viene esplicitata alcuna motivazione, in altri la motivazione è quella di "effettuare un controllo sulla corretta esecuzione degli appalti". **E' possibile avere un chiarimento su come i RUP si debbano comportare ovvero se riscontrare positivamente o meno queste richieste?**

### Risposta

*A cura di Stefano Usai*

La questione dei rapporti tra accesso civico generalizzato (ovvero della possibilità di ottenere dati/atti detenuti dalla pubblica amministrazione senza alcuna motivazione specifica, considerato che lo scopo del FOIA è quello di alimentare un controllo sociale sull'attività della pubblica amministrazione e sulle modalità di spendita delle risorse pubbliche) è stata oggetto, effettivamente, di diverse interpretazioni. Ed ora, oggettivamente, risulta definitivamente risolto.

In particolare, in breve tempo, lo stesso Consiglio di Stato, con due diverse sentenze (sez. III, n. 3780/2019 e sez. V, n. 5503/2019) si è espresso in modo differente.

Con la prima delle sentenze citata, il giudice di Palazzo Spada ha ritenuto che la materia degli appalti deve ritenersi soggetta all'accesso civico generalizzato e l'incertezza interpretativa sarebbe determinata da una non chiara tecnica legislativa.

Di diverso approdo la più recente delle due sentenze **che disconosce l'applicabilità dell'accesso civico generalizzato ai "casi" per i quali esiste già una disciplina specifica**. È questo il caso dell'accesso agli atti dell'appalto che trovano una compiuta disciplina (e connessi limiti) nell'articolo 53 del codice dei contratti che, come noto, rinvia poi al quadro generale come delineato dall'articolo 22 della legge 241/90.

**La soluzione, e pertanto la risposta, che deve essere preferita da parte del RUP è proprio quella contenuta nell'ultima delle sentenze citate da cui emerge che gli atti di gara (compresa gli atti relativi alla fase esecutiva e quindi della gestione del contratto) non sono soggetti all'accesso civico generalizzato.**

In sostanza, l'accesso agli atti in parola (ed in particolare quelli afferenti la fase pubblicistica, ad esempio delle offerte dell'aggiudicatario) soggiace ai limiti di cui all'articolo 53 del codice che esige, come anche l'accesso documentale generale, una precisa posizione giuridica da tutelare.

Secondo il giudice una soluzione diversa deve passare per via legislativa.

**Pertanto, in relazione al quesito posto (e nei termini in cui è stato espresso) il riscontro alle istanze presentate, se fondate sull'articolo 5 della decreto legislativo 33/2013 come modificato dal decreto legislativo 97/2016, deve essere di segno negativo.**

## AREA PERSONALE

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

Responsabile di area: Gianluca Bertagna

### Approfondimento

## L'UTILIZZO DEI PERMESSI EX LEGGE 104/92 NEL CASO IN CUI L'ASSISTITO È IN CASA-FAMIGLIA, COMUNITÀ-ALLOGGIO O CASA DI RIPOSO

*Di Salvatore Cicala*

Più volte sulle pagine di questa rivista ci siamo occupati di uno dei permessi più complessivi e delicati nella gestione del rapporto di lavoro: i permessi *ex* articolo 33, comma 3, la legge 5 febbraio 1994, n. 104.

Sull'annosa questione relativa al corretto utilizzo dei predetti permessi è intervenuta di recente la Corte di Cassazione, sezione lavoro, con sentenza n. 21416 del 14 agosto 2019<sup>3</sup>, affermando che il lavoratore può usufruire dei permessi per prestare assistenza al familiare ricoverato presso strutture residenziali di tipo sociale, quali case-famiglia, comunità-alloggio o case di riposo poiché queste non forniscono assistenza sanitaria continuativa.

### 1. Il fatto affrontato

Un dipendente pubblico (nel caso in questione del comparto Sanità), che beneficiava dei permessi *ex* articolo 33, comma 3, la legge n.104/1994 per assistere la madre, aveva dichiarato (sotto forma di dichiarazione di atto di notorietà ai sensi di legge<sup>4</sup>) che l'assistita non fosse ricoverata stabilmente presso alcuna struttura.

A seguito di controlli, il datore di lavoro pubblico aveva appurato che già da due anni la madre del dipendente soggiornava presso una residenza sostanzialmente alberghiera.

Da qui l'avvio del procedimento disciplinare nei suoi confronti, conclusosi con l'applicazione della sanzione del licenziato per dichiarazione mendace.

Dopo il procedimento penale che si è concluso con l'archiviazione (in quanto era stata esclusa l'ascrivibilità di una falsa dichiarazione o reticenza essendosi ritenuto che il termine "ricovero" nell'ambito del citato articolo 33 della legge n. 104/1994 fosse da riferire soltanto alle strutture di tipo sanitario e non a quelle di tipo alberghiero come quella in cui si trovava la madre dell'interessato) il dipendente si è rivolto al giudice ordinario per chiedere il suo reintegro.

<sup>3</sup> <http://www.italgiure.giustizia.it/xway/application/nif/clean/hc.dll?verbo=attach&db=snciv&id=../20190814/snciv@sL0@a2019@n21416@tS.clean.pdf>

<sup>4</sup> articolo 47 e seguenti del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445

Il licenziamento veniva confermato sia nel primo che nel secondo grado di giudizio, così che il lavoratore a promosso ricorso in Cassazione.

## 2. I motivi della decisione

Per gli Ermellini la soluzione del caso va ricercata nella corretta lettura della disposizione contenuta nell'articolo 33, comma 3, della legge n. 104/1994, che così stabilisce: *"A condizione che la persona handicappata non sia ricoverata a tempo pieno, il lavoratore dipendente, pubblico o privato, che assiste persona con handicap in situazione di gravità, ...ha diritto a usufruire di tre giorni di permesso mensile retribuito"*.

Secondo la Suprema Corte *"la ratio legis"* dell'istituto in esame consiste nel favorire l'assistenza alla persona affetta da handicap grave in ambito familiare rendendo incompatibile con la fruizione del diritto all'assistenza da parte dell'handicappato solo una situazione nella quale il livello di assistenza sia garantito in un ambiente ospedaliero o del tutto simile.

Solo strutture di tal genere, infatti, possono farsi integralmente carico sul piano terapeutico ed assistenziale delle esigenze del disabile, con ciò rendendo non indispensabile l'intervento, a detti fini, dei familiari.

Se, invece, la struttura non sia in grado di assicurare prestazioni sanitarie che possono essere rese esclusivamente al di fuori di essa, si interrompe la condizione del ricovero a tempo pieno in coerenza con la *ratio* dell'istituto dei permessi che è quella di consentire l'assistenza della persona invalida che non sia altrimenti garantita o per i periodi in cui questa non lo sia.

Da ciò ne consegue che il lavoratore può usufruire dei permessi per prestare assistenza al familiare ricoverato presso strutture residenziali di tipo sociale, quali case-famiglia, comunità-alloggio o case di riposo perché queste non forniscono assistenza sanitaria continuativa mentre non può usufruire dei permessi in caso di ricovero del familiare da assistere presso strutture ospedaliere o comunque strutture pubbliche o private che assicurano assistenza sanitaria continuativa.

Dunque, il termine *"ricovero"* di cui all'articolo 33 della legge n. 104/1992 è riferibile solo al ricovero in strutture di tipo sanitario.

Dal quadro normativo sopra delineato, la Corte di Cassazione, nel rilevare che in sede disciplinare era stata contestata unicamente la dichiarazione falsa resa al datore di lavoro senza indagare se sussistessero le condizioni per la fruizione dei suddetti benefici, accolse il ricorso del lavoratore.

# È ora di costituire il fondo!

## SERVIZIO COSTITUZIONE FONDO 2019

### Il servizio comprende:

- Predisposizione di un foglio di calcolo (in formato Microsoft Excel) di costituzione del fondo 2019 partendo dai dati del fondo 2018
- Predisposizione di una tabella per la **verifica dei limiti al trattamento accessorio** partendo dai dati forniti dall'ente dell'anno 2016 e tenendo conto delle informazioni sui valori delle p.o. trasmesse dall'ente
- Il calcolo della RIA dei cessati sulla base dei dati trasmessi dall'ente
- Calcolo incrementi di cui all'art. 67 comma 2, lett. A) del CCNL 21/05/2018
- Calcolo incrementi di cui all'art. 67 comma 2, lett. B) del CCNL 21/05/2018
- Supporto per la quantificazione e integrazione della parte variabile del fondo 2019
- Predisposizione di una bozza di **determinazione** di costituzione del fondo 2019

Prezzo **980 €** + iva 22% (prezzo valido per enti fino a 50 dipendenti)

Modulo di richiesta preventivo da inviare via email a: [personale@publikaservizi.it](mailto:personale@publikaservizi.it)

Ente	
Nome referente	
Email	
Indirizzo	CAP
Città	Prov.
Note	

## QUESITI AREA PERSONALE

Quesito del 10/10/2019

### Principio onnicomprensività

#### Domanda

Potreste spiegare il principio dell'onnicomprendività della retribuzione accessoria di un dipendente pubblico?

#### Risposta

*A cura di Simona Freguglia*

Ogni compenso accessorio che può essere retribuito a un dipendente pubblico deve necessariamente transitare dal fondo delle risorse decentrate che è alimentabile solo con le risorse previste dalla contrattazione nazionale.

Quanto sopra è una conseguenza del cosiddetto principio dell'onnicomprendività della retribuzione del dipendente pubblico statuito dall'art. 2, comma 3, del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Su tale aspetto la giurisprudenza si è soffermata più volte.

Il Consiglio di Stato, V sezione, con la sentenza n. 463/2009, pronunciata in materia di compensi ai messi notificatori, ha avuto modo di precisare che tali somme aggiuntive possono essere rese disponibili solamente dopo l'approvazione del C.C.N.L. 14/09/2000, allorquando tale possibilità è stata appunto prevista in un contratto nazionale. Diversamente nessun compenso può essere erogato ai dipendenti pubblici.

L'art. 45 del D. Lgs 30 Marzo 2001, n. 165 prevede che il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni, fatto salvo quanto previsto all'articolo 40, commi 3-ter e 3-quater, e all'articolo 47-bis, comma 1, sia definito dai contratti collettivi.

L'art. 40, comma 3 quinquies del D. Lgs. 30 marzo 2001, n. 165 afferma altresì che le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, e gli enti locali possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa.

Per quanto concerne specificamente il comparto Funzioni Locali il contratto collettivo nazionale del 21/05/2018, riprendendo quanto già operato in passato con l'art. 31, comma 2, del CCNL 22/01/2004, ha introdotto, con l'art. 67, comma 1, un nuovo consolidamento delle risorse di parte stabile, definendo come importo unico consolidato, le risorse di parte stabile destinate nell'anno 2017, come certificate dall'organo di revisione.

Il predetto importo unico consolidato resta confermato, con le stesse caratteristiche, anche per gli anni successivi.

Nel proseguo del sopra richiamato art. 67 sono elencate, ai commi 2 e 3, le voci di parte stabile che consentono di incrementare stabilmente l'importo unico consolidato anno 2017 e le voci di parte variabile che consentono di alimentare i fondi della contrattazione decentrata integrativa con importi variabili di anno in anno, comprese quelle "risorse" specificamente individuate dalla legge (art. 67, comma 3, lett. C).

Il comma 8 introduce una "nuova" possibilità di alimentazione dei fondi di parte variabile per i fondi delle Regioni a statuto ordinario e per le città metropolitane, ai sensi dell'art. 23, comma 4, del D. Lgs. n. 75/2017.

Quesito del 17/10/2019

## Utilizzo graduatorie

### Domanda

La Corte dei Conti Sardegna e, recentemente, quella delle Marche sono intervenute in materia di graduatorie. Potete fare la sintesi di quanto affermato?

### Risposta

*A cura di Gianluca Bertagna*

La Deliberazione n. 41/2019 della Sezione regionale delle Marche della Corte dei Conti è intervenuta in maniera precisa e attenta alla questione dell'utilizzo delle graduatorie dopo le novità contenute nei commi 360 e seguenti della legge 145/2018. Queste, sono state in sintesi le conclusioni dei magistrati contabili, che peraltro si condividono:

- le graduatorie di concorsi banditi dopo il 01.01.2019 si possono utilizzare solo per i posti messi a concorso; queste graduatorie non possono essere utilizzate da altri enti;
  - le graduatorie dal 2010 al 2018 (comprese quelle di concorsi banditi entro il 31.12.2018) si possono ancora utilizzare per lo scorrimento degli idonei e possono ancora essere utilizzate da altri enti;
  - rimane valido l'art. 91 comma 4 del d.lgs. 267/2000 che prevede l'impossibilità di scorrere una graduatoria per posti creati o trasformati dopo la stessa;
  - tutte le graduatorie (sia del 2019 che quelle degli anni precedenti) si possono ancora utilizzare per assumere a tempo determinato, in quanto l'art. 36 comma 2 del d.lgs. 165/2001 è ancora vigente, non è stato abrogato né modificato.
-

## AREA SERVIZI AL CITTADINO

Demografici, Attività Produttive e PL

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

Responsabile di area: Martino Conforti

### Approfondimento

## LE VARIAZIONI DELLA RESIDENZA

*Di Martino Conforti*

In questo intervento affronteremo il tema delle variazioni di residenza all'interno del territorio comunale, ovvero del cambiamento di abitazione. Si tratta di un vero e proprio procedimento amministrativo ai sensi della legge 241/1990, che interessa sia cittadini italiani che stranieri.

### 1. L'iter

In generale le fasi del procedimento sono:

- Avvio (ad istanza di parte o d'ufficio);
- Istruttoria e verifiche;
- Conclusione e adozione del provvedimento finale.

Le norme sulla residenza in tempo reale hanno modificato l'iter procedimentale in campo anagrafico: fondamentalmente è stata attribuita efficacia immediata alla dichiarazione di cambio di residenza effettuata dall'interessato, la decorrenza giuridica delle variazioni anagrafiche era, ed è, quella relativa alla dichiarazione del cittadino. Ciò che è cambiato è il fatto che l'interessato può fin da subito ottenere documenti, certificazioni e quant'altro era in precedenza rilasciabile solo dopo la conclusione del procedimento anagrafico, quindi il cittadino accede immediatamente a benefici economici o sussidi previsti per chi è residente ed ha le caratteristiche richieste. In questo quadro è l'ufficiale d'anagrafe che deve occuparsi di verificare le dichiarazioni del cittadino entro un dato termine (45 giorni), provvedendo eventualmente in caso di accertamento di false dichiarazioni alla segnalazione alla autorità di pubblica sicurezza ed al ripristino della situazione ex ante.

### 2. La dichiarazione

Il cambiamento di abitazione rientra tra le dichiarazioni anagrafiche previste dell'art. 13 del D.P.R. 223/1989. Al pari delle altre dichiarazioni anagrafiche, è da rendersi da parte dei responsabili di cui all'art. 6 del regolamento e precisamente:

- ciascun componente della famiglia è responsabile per sé e per le persone sulle quali esercita la potestà o la tutela;
- ciascun componente può rendere inoltre le dichiarazioni relative alle mutazioni delle posizioni degli altri componenti della famiglia;

- la convivenza ha un suo responsabile da individuare nella persona che normalmente dirige la convivenza stessa.

Le persone che rendono le dichiarazioni anagrafiche debbono comprovare la propria identità mediante l'esibizione di un documento di riconoscimento, inoltre le dichiarazioni devono essere rese nel termine di venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti. Le dichiarazioni anagrafiche sono sottoscritte di fronte all'Ufficiale di anagrafe, ovvero inviate al Comune competente, corredate dalla necessaria documentazione, con le modalità di cui all'articolo 38 D.P.R. 445/2000 (raccomandata, fax o per via telematica), a questo proposito il comune pubblica sul proprio sito istituzionale gli indirizzi, anche di posta elettronica, ai quali inoltrare le dichiarazioni. L'invio telematico è ammesso se:

- la dichiarazione è sottoscritta con firma digitale;
- l'autore sia identificato dal sistema informatico tramite SPID, CIE o CNS;
- la dichiarazione è trasmessa attraverso la casella PEC del richiedente;
- la copia della dichiarazione recante la firma autografa del richiedente è acquisita mediante scanner e trasmessa tramite posta elettronica semplice.

Alla dichiarazione deve essere allegata copia del documento d'identità del richiedente e delle persone che trasferiscono la residenza unitamente al richiedente che, se maggiorenni, devono sottoscrivere il modulo. I titolari di patente e intestatari di veicoli targati devono compilare i campi previsti nel modello ministeriale: successivamente il Comune comunica la variazione della residenza alla Motorizzazione, la quale aggiorna la residenza dell'interessato negli appositi archivi informatici. Da alcuni anni viene inviato unicamente il tagliando con la nuova residenza da applicare sulla carta di circolazione, non più quello da applicare sulla patente.

### 2.1. Eventuale irricevibilità

Si tratta dell'ipotesi prevista dall'art. 2, 1 comma, legge 241/1990: quando nella dichiarazione mancano i dati obbligatori contrassegnati nel modulo di richiesta con il simbolo (\*): la dichiarazione viene comunque ricevuta, ma successivamente deve essere adottato un provvedimento negativo in forma semplificata.

## 3. Avvio del procedimento e registrazione della residenza

L'Ufficiale di anagrafe provvede alla comunicazione di avvio del procedimento nei confronti degli interessati (ed eventuali controinteressati), ai sensi dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Entro due giorni lavorativi successivi alla presentazione della dichiarazione l'ufficiale di anagrafe effettua la **registrazione della variazione**, con decorrenza dalla data della presentazione della dichiarazione stessa.

## 4. Accertamenti

L'ufficiale di anagrafe entro 45 giorni dalla ricezione della dichiarazione accerta l'effettiva sussistenza dei requisiti: se entro tale termine l'ufficiale stesso non invia all'interessato la comunicazione ex art. 10-bis della legge 241/90, scatta il silenzio-assenso. Enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati sono tenuti a fornire all'ufficiale di anagrafe le notizie da esso richieste per la regolare tenuta dell'anagrafe, il quale è tenuto a verificare la sussistenza del requisito della dimora abituale di chi richiede la mutazione anagrafica. Gli accertamenti devono essere svolti a mezzo degli appartenenti ai corpi di polizia municipale o di altro personale comunale che sia stato formalmente autorizzato, utilizzando un modello conforme all'apposito esemplare

predisposto dall'Istat. Importanti in questo senso sono i poteri attribuiti all'ufficiale dall'art. 4 della legge anagrafica (legge 1228/1954). Infatti l'ufficiale di anagrafe viene individuato come il soggetto che provvede alla regolare tenuta dell'anagrafe ed è responsabile della esecuzione degli adempimenti prescritti per la formazione e la tenuta degli atti anagrafici. Ordina gli accertamenti necessari ad appurare la verità dei fatti denunciati dagli interessati, relativi alle loro posizioni anagrafiche, e dispone indagini per accertare le contravvenzioni alle disposizioni di legge. Invita le persone aventi obblighi anagrafici a presentarsi all'ufficio per fornire le notizie ed i chiarimenti necessari alla regolare tenuta dell'anagrafe. Può interpellare, allo stesso fine, gli enti, amministrazioni ed uffici pubblici e privati. Il personale dell'anagrafe ha l'obbligo di osservare il segreto su tutte le notizie di cui viene a conoscenza a causa delle sue funzioni.

## 5. Preavviso di rigetto

L'art. 10-bis ha introdotto il preavviso di rigetto nell'ambito delle norme sul procedimento amministrativo come strumento di partecipazione del cittadino al procedimento stesso, al fine di ridurre i contenziosi nelle fasi successive all'adozione di provvedimenti negativi da parte della Pubblica Amministrazione. L'ufficiale di anagrafe, prima dell'adozione del provvedimento negativo, comunica agli istanti i motivi che ostano all'accoglimento della domanda (nel caso del procedimento di cambio di abitazione, è necessario effettuare tale comunicazione prima del decorso dei 45 giorni dalla data dell'istanza, che porterebbero in ogni caso alla formazione del silenzio - assenso). Entro il termine di dieci giorni dal ricevimento della comunicazione, gli istanti hanno il diritto di presentare per iscritto le loro osservazioni, eventualmente corredate da documenti. La comunicazione del preavviso di rigetto interrompe i termini per concludere il procedimento, i quali iniziano nuovamente a decorrere dalla data di presentazione delle osservazioni o, in mancanza, dalla scadenza del termine di 10 giorni di cui abbiamo detto sopra. La comunicazione deve essere inviata all'indirizzo presso il quale è stata dichiarata la residenza oppure, in alternativa, all'indirizzo indicato dal cittadino nella sezione recapiti dell'apposito modulo ministeriale (se compilata).

## 6. Segnalazione all'Autorità di Pubblica Sicurezza

Ove nel corso degli accertamenti emergano discordanze con la dichiarazione resa, l'ufficiale di anagrafe segnala quanto è emerso alla competente autorità di pubblica sicurezza. Deve trattarsi di discordanze relative a: trasferimento di residenza da altro comune o dall'estero, trasferimento di residenza all'estero, costituzione di nuova famiglia o convivenza, mutamenti intervenuti nella composizione delle stesse e il cambio di abitazione (dalle quali emerge la volontà di presentare una dichiarazione falsa allo scopo di ottenere dei benefici). Non sono da segnalare semplici errori materiali nei dati o nel luogo di provenienza.

## 7. Ripristino

Se a seguito degli accertamenti e del preavviso di rigetto, non vengano accolte le osservazioni presentate o sia decorso inutilmente il termine per la presentazione, l'ufficiale di anagrafe provvede al ripristino della posizione anagrafica precedente, mediante annullamento della mutazione registrata, a decorrere dalla data della ricezione della dichiarazione.

## 8. Conclusione del procedimento e variazione anagrafica

Come per tutti i procedimenti, anche in questo caso l'amministrazione ha il dovere di concludere l'iter procedimentale con un provvedimento espresso (tenuto conto del silenzio-assenso), pertanto l'ufficiale di anagrafe dovrà provvedere a comunicare agli interessati il provvedimento finale (positivo o negativo che sia). Se il provvedimento è negativo si dovrà provvedere all'annullamento della registrazione ed al ripristino della posizione precedente (come visto sopra), se il provvedimento è positivo si dovrà confermare l'aggiornamento delle schede anagrafiche (individuali e di famiglia), avvenuto in fase preliminare. A seguito del cambio di abitazione possono configurarsi le seguenti tipologie di variazioni anagrafiche:

- costituzione di nuova famiglia: può formarsi una nuova famiglia a seguito del cambio di abitazione di uno o più componenti della famiglia di origine (scissione della famiglia di origine), oppure per matrimonio, convivenza di fatto, unione civile, convivenza anagrafica, semplice trasferimento, etc...;
- aggregazione ad altra famiglia o riunione di famiglie: in questo caso non si forma una nuova famiglia, ma chi cambia abitazione entra a far parte di una famiglia preesistente, oppure sono due famiglie a riunirsi;
- coabitazione: se c'è condivisione dell'abitazione (stessa unità abitativa) vi si considera abitante un'unica famiglia anagrafica se le persone sono legate dai vincoli previsti dall'art. 4 del regolamento (matrimonio, unione civile, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi).

*Fra gli allegati a questo numero scaricabili dall'area clienti del sito [archivio.publika.it](http://archivio.publika.it) è disponibile la modulistica ad hoc per richiedere il cambio di abitazione.*

---

## QUESITI AREA SERVIZI AL CITTADINO

Quesito del 11/10/2019

### Negoziazione assistita

#### Domanda

Non ci è chiaro in che modo si svolge la procedura di negoziazione assistita da avvocati, relativamente alla separazione o divorzio e come è coinvolto nel procedimento l'ufficiale di stato civile?

#### Risposta

*A cura di Martino Conforti*

Si tratta di una modalità alternativa al percorso giudiziale, contemplata dal d.l. 132/2014 (convertito con l. 164/2014).

I coniugi possono concludere l'accordo di negoziazione assistita, venendo rappresentati da **almeno un avvocato per parte**. La procedura prevede che l'accordo debba essere munito di **nulla osta** rilasciato dalla Procura della Repubblica in assenza di figli minori, figli maggiorenni incapaci o portatori di handicap grave o maggiorenni economicamente non autosufficienti, oppure di un'**autorizzazione** rilasciata sempre dalla Procura della Repubblica (previa valutazione dell'interesse dei figli) in presenza di figli minori, maggiorenni incapaci o portatori di handicap grave o maggiorenni economicamente non autosufficienti.

Quando ritiene che l'accordo non risponda all'interesse dei figli, il Procuratore della Repubblica lo trasmette, entro cinque giorni, al Presidente del tribunale, che fissa, entro i successivi trenta giorni, la comparizione delle parti e provvede senza ritardo. Entrambi gli avvocati, una volta ottenuto il nulla osta o l'autorizzazione, dovranno trasmettere l'accordo tassativamente entro **10 giorni** (che decorreranno dalla data di consegna/comunicazione del nulla osta/autorizzazione a cura della Procura della Repubblica) al comune di celebrazione del matrimonio in forma civile o in forma religiosa, o di trascrizione del matrimonio celebrato all'estero. Alla trasmissione è sufficiente che provveda **uno soltanto degli avvocati** che abbia assistito uno dei coniugi, autenticandone la sottoscrizione. La sanzione amministrativa pecuniaria sarà applicata pertanto solo qualora nessuno dei due avvocati dei due coniugi abbia provveduto alla trasmissione nei termini. L'accordo da inoltrare al Comune può essere inviato dall'avvocato, anche via **PEC** previa apposizione della sua firma digitale. All'avvocato che viola l'obbligo di trasmissione è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 ad euro 10.000.

Alla irrogazione della sanzione è competente il Comune in cui devono essere eseguite le annotazioni previste dall'articolo 69 (relativo agli atti di matrimonio) del Decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000, n. 396.

Pertanto, in questa casistica, gli ufficiali di stato civile dei comuni sono coinvolti in quanto dovranno provvedere alla successiva trascrizione nei registri degli accordi di negoziazione assistita da avvocati.

Quesito del 18/10/2019

## Spettacolo all'interno di luoghi sacri

### Domanda

Una associazione vuole organizzare uno spettacolo di danza all'interno di una chiesa. Chiediamo se tale attività necessita di una licenza ex art. 68 TULPS (ora SCIA)?

### Risposta

*A cura di Luca Meneghini*

Lo svolgimento di spettacoli, trattenimenti o intrattenimenti, in luoghi "chiusi", ovvero all'interno di locali deve essere oggetto di verifiche dell'idoneità degli stessi in ordine alla sicurezza dei luoghi e delle diverse attrezzature utilizzate.

Scopo dell'art. 80 del TULPS, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (R.D. 18 giugno 1931, n. 773), è quello di garantire la sicurezza strutturale dei locali; l'autorità pubblica concede la licenza per uno spettacolo previa verifica della "solidità e sicurezza dell'edificio e l'esistenza di uscite pienamente adatte a sgombrarlo prontamente in caso di incendio".

Questo è il principio su cui poggia ogni successiva valutazione: i luoghi devono essere strutturalmente sicuri per contenere gli spettatori.

Il DPR 311/2001 stabilisce che per i locali fino a 200 posti, le verifiche e gli accertamenti dell'autorità di p.s., ovvero della C.C.V.L.P.S. (Commissione Comunale Vigilanza Locali Pubblico Spettacolo) di cui l'art.141 del Reg. TULPS, sono sostituiti da una relazione tecnica di un professionista iscritto all'albo/ordine degli ingegneri, o dei geometri o architetti o periti industriali, che attesta la rispondenza del locale o dell'impianto alle regole tecniche di cui allo stesso art. 141 citato.

I dubbi che possono nascere sono relativi al fatto che lo spettacolo non ha natura imprenditoriale e che pertanto non è richiesta la licenza ex art. 68 TULPS (ovvero il rilascio di SCIA).

Si ritiene che, a prescindere da tale passaggio formale, la sicurezza delle persone che assistono allo spettacolo deve comunque essere garantita, anche all'interno di un luogo di culto.

Pertanto il consiglio che forniamo agli operatori è quello di acquisire quantomeno la relazione tecnica del professionista incaricato, comprendente la dichiarazione di contenere il numero degli spettatori entro le 200 presenze.

Ulteriore consiglio: se il luogo di culto interessato ha una capienza che supera di gran lunga i 200 posti a sedere, sarebbe certamente più sicuro non accontentarsi della dichiarazione, optando per le verifiche e gli accertamenti della C.C.V.L.P.S.

Altra questione è la *safety*, ossia la sicurezza dell'evento intesa quale gestione del flusso e capienza massima, piano di emergenza ed evacuazione, impiego di operatori addetti alla sicurezza (cd steward), assistenza sanitaria: l'organizzatore in tal senso dovrà presentare un adeguato e proporzionato piano, che necessariamente non può essere disgiunto da eventuali prescrizioni di *security* assicurate dalle forze di polizia.



## Publika Daily

Newsletter quotidiana con approfondimenti quindicinali

Direttore responsabile: Marco Paini

Direttore scientifico: Gianluca Bertagna

Coordinatore editoriale: Giulio Sacchi

Hanno collaborato a questo numero: Gianluca Bertagna, Giulio Sacchi, Marco Allegretti, Augusto Sacchi, Martino Conforti, Giuseppe Debenedetto, Marco Terzi, Stefano Usai, Salvatore Cicala, Enza Paglia, Simona Freguglia, Luca Meneghini, Raffaella Sacchi.

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

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

Distribuzione: vendita esclusivamente per abbonamento

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

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

