

L'Autorità: le piccole dimensioni del comune non giustificano un'applicazione soft delle norme

Mini enti nel mirino dell'Anac

Non possono sottrarsi ad adottare misure anticorruzione

DI MATTEO BARBERO

L'Anac mette nel mirino i piccoli comuni, imponendo loro l'adozione di misure di prevenzione della corruzione anche alternative alla rotazione del personale. Con la recente deliberazione n. 555 del 13/6/2018, l'Authority guidata da Raffaele Cantone opera una stretta sui mini-enti, a partire dalla stessa delimitazione della categoria. Secondo l'Anac, «la costante osservazione delle realtà locali ha fatto rilevare come moltissime amministrazioni adducono, a giustificazione dei propri inadeguati comportamenti, le piccole dimensioni del Comune. Tale definizione costituisce, spesso, la linea di confine tra un'applicazione piena del piano nazionale anticorruzione e un'applicazione soft ovvero tra un comportamento virtuoso ed uno omissivo». Per ostacolare questa prassi, la delibera ridefinisce la nozione stessa di «piccolo comune», che in base al Pna del 2016 includeva tutti gli enti con meno di 15.000 abitanti, abbassando

l'asticella a 5.000. Ciò sulla base di quanto previsto dalla l. 158/2017 recante «misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni» che, all'art. 1, comma 2, definisce come tali quelli con popolazione residente fino a 5.000 abitanti.

In considerazione di ciò, conclude Anac, non si ritiene possa considerarsi piccolo un comune di poco meno di 15.000 abitanti (14.352), adeguatamente strutturato ed organizzato, che conta circa 30 dipendenti e 9 posizioni organizzative.

In tali casi, quindi, è necessario adottare apposite misure alternative, così indicate a titolo esemplificativo:

- per le istruttorie più delicate nelle aree a rischio, promuovere meccanismi di condivisione delle fasi procedurali prevedendo di affiancare al funzionario istruttore un altro funzionario, in modo che, ferma restando l'unitarietà della responsabilità del procedimento, più soggetti condividano le valutazioni degli elementi rilevanti per la decisione finale dell'istruttoria;
- utilizzare il criterio della

cosiddetta «segregazione delle funzioni», che consiste nell'affidamento delle varie fasi di procedimento appartenente a un'area a rischio a più persone, avendo cura di assegnare la responsabilità del procedimento ad un soggetto diverso dal dirigente cui compete l'adozione del provvedimento finale. A tal fine, dovrebbero attribuirsi a soggetti diversi compiti relativi a: a) svolgimento di istruttorie e accertamenti; b) adozione di decisioni; c) attuazione delle decisioni prese; d) effettuazione delle verifiche. L'amministrazione deve, inoltre, dare luogo alla fondamentale misura della formazione dei dipendenti per garantire che sia acquisita da parte degli stessi la qualità delle competenze professionali e trasversali necessarie per dare alla rotazione in senso stretto.



La delibera sul sito www.italiaoggi.it/documenti-italiaoggi

Consolidato 2017, al 10% la soglia di irrilevanza

Per il bilancio consolidato 2017 degli enti territoriali la soglia di irrilevanza è ancora fissata al 10%. La conferma arriva dalla bozza di relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria predisposta dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili in collaborazione con la Fondazione nazionale dei commercialisti. Con riferimento al bilancio consolidato 2016, potevano essere considerati irrilevanti i bilanci che presentavano, per ciascuno dei predetti parametri, una incidenza inferiore al 10% rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria dell'ente capogruppo. Il dm 11 agosto 2017 ha aggiunto, però, modificato il quadro prevedendo che, a decorrere dal 2018: 1) sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei predetti parametri, una incidenza inferiore al 3%; 2) la sommatoria delle percentuali dei bilanci singolarmente considerati irrilevanti deve presentare, per ciascuno dei parametri sopra indicati, un'incidenza inferiore al 10% rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo. Se tali sommatorie presentano un valore pari o superiore al 10 per cento, la capogruppo individua i bilanci degli enti singolarmente irrilevanti da inserire nel bilancio consolidato, fino a ricondurre la sommatoria delle percentuali dei bilanci esclusi per irrilevanza ad una incidenza inferiore al 10%.

Matteo Barbero

Cassazione riconosce l'istituto della continuazione

Cumulo sanzioni applicabile all'Ici

DI SERGIO TROVATO

Anche all'Ici si applica l'istituto della continuazione per le sanzioni amministrative tributarie. Pertanto, quando un contribuente commette violazioni della stessa indole in diversi periodi d'imposta, deve essere irrogata un'unica sanzione e non già una sanzione per ogni annualità. Il principio del cumulo giuridico delle sanzioni vale anche per gli enti locali. È quanto ha affermato la Corte di cassazione, con l'ordinanza 18423 del 12 luglio 2018. La Cassazione si è pronunciata sull'accertamento Ici, ma la stessa regola vale per tutti i tributi amministrati dagli enti locali. Per i giudici di piazza Cavour, in tema di sanzioni tributarie, l'istituto della continuazione, sancito dall'art. 12, comma 5, del dlgs n. 472 del 1997, secondo cui «quando violazioni della stessa indole vengono commesse in periodi di imposta diversi, si applica la sanzione base aumentata dalla metà al triplo», è applicabile anche all'Ici». Il principio del cumulo giuridico vale anche per i tributi locali e non solo per i tributi erariali. Se un contribuente commette più violazioni (per esempio, omette di presentare la dichiarazione per diverse annualità) per Ici, Imu, Tasi, Tari e altri tributi locali, deve essere assoggettato al pagamento di un'unica sanzione con gli aumenti previsti dalla legge. La continuazione per le violazioni tributarie è disciplinata dall'articolo 12 del decreto legislativo 472/1997. Va precisato, però,

che si fa ricorso al cumulo giuridico, con irrogazione di un'unica sanzione, solo se più favorevole al contribuente rispetto al cumulo materiale (una sanzione per ogni violazione). Inoltre, bisogna evidenziare che i contribuenti possono beneficiare del cumulo giuridico solo se si accede alla tesi che per Ici, Imu, Tasi, Tari, le violazioni si ripetono per ogni annualità, perché vi è autonomia dei singoli periodi d'imposta. Quindi, la sanzione fiscale non va contestata una sola volta, perché la violazione si ripete nel corso del tempo. Nonostante la questione sia stata molto dibattuta, la Cassazione (sentenza 16484/2016) ha chiarito che va irrogata una sanzione ogni anno per l'omessa presentazione della dichiarazione Ici e Imu, perché le violazioni si ripetono. Stesso discorso se si tratta di dichiarazione infedele. La violazione perdura fino a quando il contribuente non la regolarizza, presentando la denuncia al comune sul cui territorio è ubicato l'immobile, o la rettifiche, modificando i dati denunciati. Per i giudici di legittimità, la violazione dell'obbligo di dichiarazione Ici e Imu non ha natura istantanea ma si ripete nel corso degli anni e il contribuente è soggetto al pagamento della sanzione per ogni singola annualità. Anche se la legge prevede un unico obbligo a carico del possessore dell'immobile, questo non comporta che incorra, in caso di inadempimento, in una sola violazione e in una sola sanzione. L'obbligo è unico solo quando viene assolto. In caso contrario, permane sempre la violazione.

L'immediata impugnazione non piace al Tar Puglia

Codice appalti, dubbi di costituzionalità

DI ANDREA MASCOLINI

La richiesta di impugnare immediatamente l'ammissione degli altri concorrenti ad una gara di appalto pubblico pone un problema di costituzionalità del codice appalti. Lo afferma il Tar Puglia-Bari, sezione terza, con la sentenza del 20 luglio 2018, n. 1097. I giudici ritengono non manifestamente infondata la questione di legittimità, investendone la Corte costituzionale, dell'art. 120, comma 2 bis, primo e secondo periodo del codice di procedura amministrativa. Si tratta del comma, aggiunto dall'art. 204, comma 1, lett. b), dlgs 18 aprile 2018, n.50 (il codice dei contratti pubblici), limitatamente all'onere di immediata impugnazione dei provvedimenti di ammissione. La censura del tribunale pugliese riguarda la parte della disposizione che costringe l'impresa partecipante alla gara ad impugnare immediatamente le ammissioni delle altre imprese partecipanti alla stessa gara, pena altrimenti l'incorrere nella preclusione di cui al secondo periodo della disposizione. In particolare il dettato normativo stabilisce che «l'omessa impugnazione preclude la facoltà di far valere l'illegittimità derivata dei successivi atti delle procedure di affidamento, anche con ricorso incidentale». In sostanza si prevede che da ciò derivi la declaratoria di inammissibilità del ricorso proposto avverso l'aggiudicazione definitiva da parte di chi ha omissso di impugna-

re tempestivamente l'ammissione dell'aggiudicatario. E a tale riguardo i giudici ritengono che la disposizione del codice appalti si ponga in contrasto con gli artt. 3, comma 1, 24, commi 1 e 2, 103, comma 1, 111, commi 1 e 2, 113, commi 1 e 2 e 117, comma 1 della Costituzione e 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Dovendo impugnare (a prescindere da ogni concreta utilità) le ammissioni di altri soggetti partecipanti, di fatto, dicono i giudici, l'impugnazione potrebbe rivelarsi inutile nel momento in cui la stessa impresa ricorrente dovesse venire a conoscenza in una fase successiva dell'aggiudicazione definitiva della gara in proprio favore ovvero, all'opposto, della propria collocazione in graduatoria in posizione talmente deteriore da non ritenere più utile alcuna contestazione. I giudici rilevano che «è evidente che al momento della ammissione delle ditte in gara la posizione delle concorrenti è neutra o meglio indifferenziata in quanto solo potenzialmente lesiva». Invece ciò cui aspira la concorrente in gara è l'aggiudicazione dell'appalto e quindi il suo interesse a contestare l'ammissione (pur illegittima) delle altre concorrenti si concretizza solo alla fine della procedura allorché la posizione in graduatoria cristallizzata dal provvedimento di aggiudicazione definitiva determina quel grado di differenziazione idoneo a radicare l'interesse al ricorso.