

Il nuovo Piano anticorruzione dell'Anac lo estende a tutti i livelli degli operatori pubblici

Pantouflage, divieto a 360 gradi

Incompatibilità successiva non solo per i dipendenti apicali

DI LUIGI OLIVERI

Divieto di pantouflage ad amplissimo raggio per le pubbliche amministrazioni. Il nuovo Piano nazionale anticorruzione che l'Anac ha messo in consultazione estende praticamente a tutti i livelli degli operatori pubblici il divieto introdotto dall'art. 1, comma 42, lettera l), della legge 190/2012, cioè la «incompatibilità successiva», nota anche appunto come pantouflage. La norma, che ha inserito il comma 16-ter nel corpo dell'art. 53 del dlgs 165/2001, impone ai dipendenti pubblici, che negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, il divieto di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati desti-

nari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. A rafforzare il sistema sanzionatorio per contrastare l'incompatibilità successiva, il divieto dispone la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici. Lo schema di nuovo Piano nazionale anticorruzione si sofferma sulla questione dell'identificazione del concetto di esercizio di poteri autoritativi e negoziali, considerando che il divieto di pantouflage riguarda i dipendenti che dispongano ed esercitino detti poteri.

Le indicazioni dell'Anac sono molto interessanti, perché evidenziano non solo i presupposti per l'applicazione delle regole anti pantouflage, ma anche perché aiutano ad identificare con precisione l'estensione dei poteri autoritativi, utile anche per la fissazione di regole su competenze, flussi procedurali e

ulteriori misure anticorruzionistiche. Secondo l'Anac in prima battuta sono da considerare come dipendenti che dispongono di poteri autoritativi e negoziali coloro che li esercitano concretamente ed effettivamente con «l'emanazione di provvedimenti amministrativi e il perfezionamento di negozi giuridici mediante la stipula di contratti in rappresentanza giuridica ed economica dell'ente». Dunque, l'esercizio di poteri deve necessariamente sfociare nell'adozione di provvedimenti, atti e decisioni tali da costituire, regolare, modificare o estinguere situazioni giuridiche nei confronti di soggetti terzi. L'incompatibilità successiva è voluta dal legislatore proprio allo scopo di evitare la tentazione che soggetti privati possano condizionare le decisioni dei dipendenti pubblici, allettandoli con incarichi successivi alla conclusione del rapporto

di lavoro pubblico. Lo schema di Pna fornisce un elenco esemplificativo dei soggetti che dispongono degli effettivi poteri autoritativi e negoziali: si tratta dei dirigenti, anche incaricati a contratto ai sensi dell'art. 19, comma 6, del dlgs 165/2001 o dell'art. 110 del dlgs 267/2000, nonché «coloro che esercitano funzioni apicali o a cui sono conferite apposite deleghe di rappresentanza all'esterno dell'ente (cfr. orientamento Anac n. 2 del 4 febbraio 2015)». Ma non basta. Il rischio di conflitto di interessi, secondo lo schema di piano, si estende anche «al dipendente che ha comunque avuto il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, collaborando all'istruttoria, ad esempio attraverso la elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni) che vincolano in modo

significativo il contenuto della decisione».

Quindi, il divieto di pantouflage non riguarda esclusivamente i dipendenti inquadrati nei vertici organizzativi che dispongono di poteri di azione e decisione, ma si estende «a coloro che abbiano partecipato al procedimento». È evidente che la portata del divieto, così inteso, è estesissima.

Come molto ampia è anche l'elencazione dei provvedimenti tipici dell'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali: si tratta di contratti per l'acquisizione di beni e servizi, come anche dei provvedimenti che incidono unilateralmente, modificandole, sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari, nonché degli atti di concessione di vantaggi o utilità al privato, come autorizzazioni, concessioni, sovvenzioni, sussidi e vantaggi economici di qualunque genere.

Più investimenti senza pareggio di bilancio

La cancellazione del pareggio di bilancio per gli enti locali, prevista dal disegno di legge di Bilancio attualmente all'esame del Parlamento, oltre a rendere pienamente utilizzabile l'avanzo di amministrazione, renderà nuovamente disponibile anche la leva del debito per finanziare gli investimenti.

Come ogni azienda, infatti, anche quelle pubbliche possono ricorrere al debito per finanziare le proprie spese. Ma, in quanto aziende pubbliche di erogazione, sono soggette ad un regime di vincoli assai più stringenti di quelli che interessano le aziende (pubbliche e soprattutto private) aventi scopo di lucro.

Mentre per queste ultime il problema del debito è essenzialmente legato alla sua sostenibilità finanziaria, per le aziende pubbliche come gli enti locali l'aspetto prioritario è la destinazione delle somme acquisibili sul mercato finanziario. Ciò non significa, ovviamente, che un'azienda avente scopo di lucro possa indebitarsi per tutto, ma che in tal caso la valutazione circa la convenienza del ricorso al debito è connessa alle finalità aziendali. Viceversa, per un'azienda pubblica di erogazione che gestisce risorse pubbliche, l'assunzione di debiti potrebbe avvenire anche senza tenere conto della necessità di confrontare le utilità derivanti dall'operazione con i costi ad essa connessi. Il debito, infatti, presenta tratti peculiari rispetto alle altre fonti di finanziamento, in quanto genera a carico di chi lo contrae oneri a titolo di restituzione del capitale e (di norma) di corresponsione degli interessi.

Non a caso, quindi, il legislatore ha introdotto norme ad hoc per imporre alle aziende pubbliche di erogazione (e segnatamente agli enti locali) una duplice valutazione preliminare alla contrazione del debito: non solo una valutazione circa la sua sostenibilità finanziaria, ma anche una valutazione in ordine alla destinazione dei relativi proventi.

Sotto il primo profilo,

l'art. 204 del Tuel impone un limite rigido alla sostenibilità delle rate di ammortamento dei prestiti in essere, che si traduce nel divieto di contrarre di nuovi se ricorrono determinate condizioni. In base a quest'ultima disposizione, gli enti locali possono assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello delle operazioni in essere (mutui, prestiti obbligazionari, aperture di credito, garanzie fideiussorie) e assunto al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera una certa percentuale delle entrate relative ai primi tre titoli del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione del nuovo debito (per le comunità montane si fa riferimento ai primi due titoli delle entrate, mentre per gli enti di nuova istituzione rilevano i dati finanziari del bilancio di previsione). Il tetto all'indebitamento, ripetutamente modificato dal legislatore negli ultimi anni, è stato infine fissato al 10% a decorrere dal 2015.

Sotto il secondo profilo, vengono in considerazione le disposizioni di cui ai commi da 16 a 21 dell'art. 3 della legge 350/2003, che fra l'altro precisano quali sono gli investimenti finanziabili a debito. La norma in commento sposa, al riguardo, una nozione abbastanza restrittiva, identificandola con quelle fattispecie cui faccia riscontro l'acquisizione di un nuovo corrispondente valore al patrimonio dell'ente che effettua la spesa o almeno di un'altra pubblica amministrazione. Sono escluse, invece, le erogazioni a favore di privati, sia pure effettuate per favorirne gli investimenti.

Matteo Barbero

Tasse immobiliari, paga l'intestatario catastale

È tenuto a pagare l'Ici e le altre imposte locali il soggetto che risulta titolare dell'immobile dai registri catastali. L'iscrizione in catasto, però, rappresenta una mera presunzione, che può essere superata da chi è apparentemente titolare dell'immobile, purché fornisca una prova contraria per ottenere l'esonerazione dal pagamento dei tributi. Lo ha stabilito la Ctr di Roma, sezione XVI, con la sentenza 7330 del 23 ottobre 2018. Per i giudici d'appello, nonostante il catasto abbia prettamente finalità fiscali, sia il diritto di proprietà sia gli altri diritti reali possono essere provati «in base alla mera annotazione di dati nei registri catastali, che hanno in concrete circostanze soltanto il valore di semplici indizi». Come sostenuto anche in passato dalla Cassazione (sentenza 14420/2010), l'iscrizione in catasto di un immobile a un soggetto «fa sorgere comunque una presunzione de facto sulla veridicità di tali risultanze». È posto a carico del contribuente l'onere di fornire la prova contraria. Della stessa idea è la commissione regionale, secondo cui grava sui titolari degli immobili il compito di dimostrare la carenza del possesso di diritto. Qualora ciò avvenga, la «situazione di fatto prevale sulla presunzione iuris tantum collegata al dettato catastale». Va ricordato che l'Imu, così come l'Ici, è dovuta dai contribuenti per anni solari, proporzionalmente alla quota di possesso dell'immobile e in relazione ai mesi dell'anno per i quali il bene è stato posseduto. Se il possesso si è protratto per almeno 15 giorni, il mese deve essere computato per intero. La prova della proprietà o della titolarità dell'immobile non dovrebbe essere data dalle iscrizioni catastali, ma dalle risultanze dei registri immobiliari. In caso di difformità è tenuto al pagamento dell'Imu il soggetto che risulti titolare da questi registri (Ctr Roma, prima sezione, sentenza 90/2006). Quindi, per l'assoggettamento agli obblighi tributari non è probante l'iscrizione catastale. All'iscrizione in catasto non può che essere riconosciuto il valore di mero indizio o semplice presunzione.

Sergio Trovato



Pagina
a cura di

HALLEY
informatica