

Editoriale	pag. 02
Incarichi e consulenze esterne: stop agli sprechi	pag. 03
Occhio al telefono	pag. 11
Regime fiscale delle attività marginali	pag. 12
Scontrini, emissioni fiscali. Ecco la mappa dell'evasione	pag. 15
Anagrafe tributaria: la disciplina delle comunicazioni	pag. 16
Il nuovo Robin Hood? James Tobin. Anche se lui non è d'accordo	pag. 22
Agevolazioni per le attività sportive degli adolescenti	pag. 23
Ecco i piani di Padoa Schioppa per il 2007-2009	pag. 24



FINANZA UNITA

Anno XIX - Numero 4 - Maggio 2007
Poste Italiane Spa - Sped. in abb. postale - D.L.353/2003
(conv. in L. 27/02/2004 n.46) art.1 comma 1, DCB Milano.

Amministrazione Redazione e Ufficio Corrispondenza:
FIM SERVICE SNC
via Milano 14/H - casella postale n. 100 - 20064 Gorgonzola (MI)
Tel.: 02/9516912 (10 linee r.a.) - www.fimservice.it
info@fimservice.it

Direttore Responsabile:
Francesco Inzitari (f.inzitari@fimservice.it)
Direttore Tributario: Rosario Morgante
Redattori: Danilo Zanelli - Marta Camerotto - Ivan Carozzi

Stampa: Grafiche Migliorini - Melzo (MI)

Abbonamenti:

Annuale ordinario Euro 111,55 + spese di spedizione
Annuale Sostenitore Euro 214,85 con CD-ROM + spese di spedizione
La pubblicazione ottempera a quanto stabilisce il D.L. 50/92 sul diritto di recesso da notificare in forma scritta, entro 10 giorni dalla data del ricevimento periodico.

Nel rispetto del D.Lgs. n. 196/2003 i dati degli abbonati potranno essere cancellati in qualsiasi momento dietro semplice richiesta scritta al fax n. 02.95138626.

Ogni abbonamento ha la durata di anni uno a partire dalla data di sottoscrizione dello stesso. La Direzione declina ogni responsabilità per le opinioni espresse dagli autori nei testi.

Inoltre, avverte gli abbonati che gli addetti alla diffusione della rivista, non fanno parte della Pubblica Amministrazione ed è escluso che possano qualificarsi per tali. Gli abbonati ai quali, a causa di disguidi postali, non venissero regolarmente recapitati i numeri della rivista, sono invitati a farne segnalazione all'Ufficio Corrispondenza.

Autorizzazione del tribunale di Milano n.637 del 01/08/1989.

Iscrizione al Registro Nazionale della Stampa al n. 2799 del 02/04/1990

Registro dell Imprese di Milano iscrizione n. 293524

Tribunale di Milano sezione ordinaria il 19/02/96

Registro Ditte n.1309137 il 05/06/89.

Centro di consulenza gratuito: riservato agli abbonati

Numero Verde: 800-015.055

Fax: 02.95.13.86.26 - 02.95.16.780

■ nostalgici della lira sono in buona compagnia. Non si tratta soltanto dei poeti e dei cantautori, che lamentano la scarsa musicalità del termine "euro", verosimilmente "coniato" da qualche pragmatico burocrate. Ci sono opinionisti (categoria di incerta definizione) e politologi che attribuiscono all'euro la responsabilità di tutti i mali: caro vita, calo delle esportazioni e della competitività.

E non dimentichiamo i famigerati parametri di Maastricht, che costringono i governanti a gestire razionalmente la finanza pubblica, limitando gli sperperi.

Per la verità, le limitazioni degli sprechi sono state

poche: finora, per rispettare i diktat europei, si sono visti soltanto tagli alle risorse destinate agli enti locali (che, indirettamente, hanno colpito le prestazioni e i servizi forniti ai cittadini), all'assistenza e alla previdenza.

Ad ogni modo, per una serie di motivi, l'euro non ha riscosso i consensi sperati.

Soprattutto in Italia.

Forse perché le consuetudini del nostro paese (leggi: clientelismo, privilegi antidiluviani duri a morire e proliferazione di enti inutili) non si conciliano con i vincoli di bilancio.

Sorge però il sospetto che, in molti casi, questa diffidenza nei confronti dell'euro sia stata mal riposta o, peggio ancora, che vi sia mala fede nei solerti critici della moneta unica.

In fondo un capro espiatorio fa sempre comodo. Pensiamo al vertiginoso aumento dei prezzi ripetutamente denunciato dalle associazioni dei consumatori.

Il Bel Paese, nella speciale classifica dei paesi euro-

pei maggiormente colpiti dall'inflazione dopo l'avvento della moneta unica, non teme rivali. E' lecito supporre che l'euro, in questa circostanza, abbia avuto un ruolo paragonabile a quello del mitologico "cavallo di troia".

L'inflazione, probabilmente, è da attribuire alla scaltrezza di coloro che hanno approfittato dell'inevitabile momento di sbandamento dovuto all'introduzione di una nuova moneta, speculando sulla percezione distorta del suo valore. Erano i tempi d'oro dell'euroconvertitore, il fantasmagorico aggeggio che ci risparmiava la fatica di compiere impegnative operazio-



ni aritmetiche.

Oggi le cose sono cambiate. A cinque anni dalla comparsa della moneta unica abbiamo imparato a pensare in euro.

L'usanza di moltiplicare per due e aggiungere tre zeri per ottenere, grosso modo, il prezzo in lire si sta estinguendo, anche se i nostri connazionali, per motivi che sfuggono all'umana comprensione, hanno sofferto più di tanti altri per acquisire una certa familiarità con l'euro.

Secondo un sondaggio effettuato dalla Commissione Europea (il cosiddetto "Eurobarometro"), nel 2005 la poca dimestichezza con l'euro riguardava ancora il 38 per cento degli italiani.

Un dato che ci collocava all'ultimo posto nell'Unione.

Si può tuttavia osservare (malignamente) che qualcuno ha imparato a contare fin da subito, approfittando delle difficoltà di tanti poveri consumatori.

INCARICHI E CONSULENZE ESTERNE: STOP AGLI SPRECHI

Il ricorso all'utilizzo di collaboratori esterni e consulenti da parte delle pubbliche amministrazioni, è stato negli ultimi anni argomento di accese polemiche e discussioni. E' stata in particolare contestata l'eccessiva onerosità di tali consulenze. E' stato inoltre affermato che



non di rado tale prassi è servita a consolidare il sistema clientelare nella pubblica amministrazione. E' forse questa la ragione della circolare n.5 diffusa nello scorso 21/12/2006 dalla Presidenza Del Consiglio Dei Ministri, contenente le "linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative". Il provvedimento, richiamando la precedente direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006, intende infatti richiamare le pubbliche amministrazioni, con particolare riguardo ai dirigenti che, all'interno di esse, in prima persona gestiscono gli incarichi di consulenza e collaborazione, ad un maggiore contenimento della spesa erariale, anche in ossequio alle disposizioni legislative dirette a porre in essere dei tetti di spesa, circoscrivendo i casi e le esigenze che possono giustificare il ricorso a collaborazioni di carattere autonomo. La circolare, tenendo conto della giurisprudenza della Corte dei Conti, si propone di ricordare i presupposti essenziali al ricorso delle collaborazioni. In particolare, si afferma che: 1) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e, altresì, corrispondere ad obiettivi e progetti specifici e determinati; 2) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno; 3) l'esigenza deve essere di natura temporanea e richiedere prestazioni altamente qualificate; 4) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione. La necessità del contenimento della spesa, inoltre, ha portato ad operare una suddivi-

sione delle collaborazioni in occasionali e coordinate e continuative, fermo restando che entrambe devono necessariamente rispondere ad elevati standard di prestazione. Oltre che agli enti di pubblica amministrazione, la circolare è stata inviata agli enti di ricerca e

alle istituzioni universitarie.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, CIRCOLARE 21 dicembre 2006, n. 5

Linee di indirizzo in materia di affidamento di incarichi esterni e di collaborazioni coordinate e continuative.

(GU n. 70 del 24-3-2007)

1. Premessa: il contenimento delle spese relative all'affidamento di collaborazioni.

Le spese relative all'affidamento di incarichi esterni sostenute dalle pubbliche amministrazioni sono state negli ultimi anni oggetto di forte restrizioni da parte del legislatore. Quest'ultimo non è intervenuto solo ponendo dei tetti di spesa ma anche circoscrivendo i casi e le esigenze che possono giustificare il ricorso a collaborazioni di carattere autonomo, le quali non rientrano nell'ambito delle dotazioni organiche determinate in base alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale. La recente direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 giugno 2006, recante "Definizione dei criteri di carattere generale per il coordinamento dell'azione amministrativa del Governo, intesi all'efficace controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica per l'anno 2006", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 15 giugno 2006, richiama le amministrazioni al contenimento della spesa, con particolare riguardo a quella relativa ad incarichi di studi e di consulenza, prevedendo, a tal fine, anche la rinegoziazione dei contratti in essere.

La direttiva citata ribadisce la responsabilità prioritaria nella realizzazione degli obiettivi intestata a ciascun Dicastero, invitando ogni Ministro ad attivare sistemi semplici di misurazione delle attività svolte, attraverso indicatori di risultato.

Al Ministero dell'economia e finanze è affidato il compito di analizzare gli effetti delle disposizioni relative al contenimento delle spese.

Anche in ragione di tale ultimo provvedimento, l'azione amministrativa dovrà essere improntata al più rigoroso contenimento della spesa nel rispetto delle disposizioni di cui alla legge n. 266 del 2005, legge finanziaria per l'anno 2006.

Quest'ultima, per quanto di interesse in questa sede, ai commi 9, 173 e 187, dell'art. 1, pone dei limiti specifici alle spese per incarichi di studio e di consulenza, nonché ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa, il cui mancato rispetto determina illecito disciplinare e responsabilità erariale.

È da sottolineare, inoltre, che il quadro normativo relativo al ricorso alle collaborazioni è stato recentemente modificato dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, come convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, il quale, all'art. 27, ha ulteriormente ristretto i limiti di spesa previsti dalla legge finanziaria del 2006, all'art. 32, ha ridefinito i presupposti giuridici necessari all'affidamento di incarichi esterni e, all'art. 34, ha reso più incisivo l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di pubblicizzare gli elenchi delle collaborazioni dalle stesse conferite.

Per quanto sopra illustrato, e soprattutto alla luce delle novità introdotte dal legislatore, si ritiene opportuno fornire apposite linee di indirizzo alle pubbliche amministrazioni ed, in particolare, ai dirigenti che rivestono responsabilità in materia di affidamento di incarichi di collaborazione, sia di tipo occasionale che coordinata e continuativa, con l'obiettivo di informare l'attività amministrativa ai principi di sana gestione, da perseguire anche attraverso il corretto utilizzo di tali forme contrattuali.

2. I presupposti per il conferimento di incarichi di collaborazione

Tra le forme di lavoro autonomo cui la pubblica amministrazione può ricorrere vi sono le collaborazioni. La

disciplina in ambito pubblico è contenuta nell'art. 7, commi 6, 6-bis e 6-ter del decreto legislativo n. 165 del 2001, e nell'art. 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000.

Dalle fonti normative citate trova fondamento la possibilità per le pubbliche amministrazioni di affidare qualsiasi incarico di collaborazione, sia che si qualifichi come incarico di studio, di ricerca o di consulenza, ovvero di tipo occasionale o coordinato e continuativo. L'elemento fondamentale da considerare è quello individuabile in tutte le collaborazioni, e cioè il carattere autonomo della prestazione.

Ciò sia per gli elementi caratteristici delle diverse forme contrattuali adottate per conferire detti incarichi, che sono estranei alla subordinazione, sia perchè, diversamente, sarebbero violate le norme sull'accesso alla pubblica amministrazione tramite concorso pubblico, nonché i principi di buon andamento e imparzialità sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

Alcune recenti disposizioni normative sono intervenute ad affrontare il tema della legittimità dei presupposti per il ricorso alle collaborazioni con la finalità di arginarne l'utilizzo improprio che, peraltro, ha determinato un aumento eccessivo della spesa pubblica.

È il caso dell'art. 1, comma 9 del decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 recante interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2004, n. 191 (cosiddetto decreto tagliaspese), dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 417 del 2005 per aver fissato dei limiti puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali ledendo, pertanto, l'autonomia finanziaria di spesa di tali soggetti garantita dall'art. 119 della Costituzione.

Disposizioni ordinamentali che rispondono alla medesima finalità perseguita dalla norma dichiarata incostituzionale sono state successivamente previste dalla legge n. 311 del 2004. In particolare il comma 11 dell'articolo unico dispone che "l'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari."

Analogamente, il comma 42 ha disposto che "l'affidamento da parte degli enti locali di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione, deve essere adeguatamente motivato con specifico riferimento all'assenza di strutture organizzative o professionalità interne all'ente in grado di assicurare i medesimi servizi, ad esclusione degli incarichi conferiti ai sensi della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni". Dalle norme citate si evincono, quindi, tre elementi fondamentali per il conferimento di incarichi di collaborazioni.

Il primo è riferito ai possibili destinatari di incarichi di collaborazione, tra i quali è incluso il personale delle pubbliche amministrazioni, quest'ultimo per la fattispecie delle prestazioni occasionali, purchè non dipendente dell'amministrazione conferente. In tal caso, trova applicazione il regime di incompatibilità sancito dall'art. 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Il secondo, è quello relativo al carattere straordinario del ricorso a tali forme contrattuali da parte delle pubbliche amministrazioni in materie ed oggetti rientranti nelle competenze delle stesse. Il terzo, infine, è riconducibile all'obbligo di motivazione, la quale dovrà illustrare non solo la straordinarietà dell'esigenza, ma anche l'impossibilità di provvedervi con le professionalità di cui già dispone l'ente. Vi è poi da considerare il decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 4, il quale, all'art. 13, ha integrato la disciplina in tema di collaborazioni dettata dall'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tuttavia la legge di conversione del decreto-legge ha soppresso il citato articolo.

La medesima disposizione è stata però recentemente riproposta con l'art. 32 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001, novellando il comma 6 ed inserendo i commi 6-bis e 6-ter. Preliminarmente è necessario evidenziare l'oggetto della nuova disposizione, la quale si riferisce a "incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa". Il legislatore, quindi, ha chiarito che nei commi 6, 6-bis e 6-ter dell'art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001 trovano regolamentazione gli elementi relativi alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di conferire qualsiasi incarico di collaborazione di natura autonoma, ivi compresa quella coordinata e continuativa. A tale ultimo riguardo, per una trattazione generale sulla natura autonoma

del rapporto di lavoro e sul corretto utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni delle collaborazioni coordinate e continuative si rinvia alla circolare n. 4 del 2004 di questo Dipartimento. Inoltre sull'argomento si segnala la circolare del Ministero del lavoro e della previdenza sociale n. 17 del 2006, la quale, seppur riguardante le collaborazioni coordinate e continuative a progetto di cui all'art. 61 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003, che, come noto, non trovano applicazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, illustra, in via generale, i requisiti essenziali per rispettare il carattere di autonomia della prestazione propria di tali tipologie contrattuali.

La nuova normativa elenca i presupposti essenziali per il ricorso alle collaborazioni. In particolare, riprendendo, sostanzialmente, quanto affermato dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, viene specificato che:

- a) l'oggetto della prestazione deve corrispondere alle competenze attribuite dall'ordinamento all'amministrazione conferente e, altresì, corrispondere ad obiettivi e progetti specifici e determinati;
- b) l'amministrazione deve avere preliminarmente accertato l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili al suo interno;
- c) l'esigenza deve essere di natura temporanea e richiedere prestazioni altamente qualificate;
- d) devono essere preventivamente determinati durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione.

Ciò comporta che le amministrazioni, nello svolgimento delle proprie competenze, potranno conferire incarichi individuali, con contratti di lavoro autonomo, di natura occasionale o coordinata e continuativa, determinando durata, luogo, oggetto e compenso della collaborazione, quando debbano soddisfare esigenze alle quali non sia possibile fare fronte con il personale in servizio, dal punto di vista qualitativo e non quantitativo. Pertanto, tali esigenze dovranno essere di natura temporanea e, al contempo, richiedere l'apporto di prestazioni professionali altamente qualificate. Si sottolinea che i soggetti a cui è possibile conferire sono dalla norma definiti come "esperti di provata competenza", quindi attinenti a professionalità non reperibili in ambito interno, ad esempio verificandone la presenza attraverso la valutazione dei curricula del personale in servizio, fermo rimanendo il rispetto della disciplina delle mansioni prevista dall'art. 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001.