

il **MANUALE**
dei concorsi per

Dirigenti nell' Agenzia delle Entrate

Manuale per la preparazione alla **prova scritta e orale**

Aggiornato al D.P.R. 105/2016 (Misurazione e valutazione della performance), al D.Lgs 97/2016 (Riforma della trasparenza) e al D.Lgs. 50/2016 (Codice degli appalti e delle concessioni)

- Diritto tributario • Scienza delle finanze • Diritto amministrativo
- Pianificazione, organizzazione e sistemi di controllo • Gestione delle risorse umane • Gestione delle risorse materiali • Ordinamento e attribuzioni dell' Agenzia delle Entrate



Comprende
estensioni web

Accedi ai servizi riservati



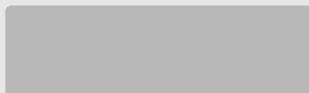
COLLEGATI AL SITO
EDISES.IT

ACCEDI AL
MATERIALE DIDATTICO

SEGUI LE
ISTRUZIONI

Utilizza il codice personale contenuto nel riquadro per registrarti al sito **edises.it** e accedere ai **servizi** e **contenuti riservati**.

Scopri il tuo **codice personale** grattando delicatamente la superficie



Il volume NON può essere venduto, né restituito, se il codice personale risulta visibile.

L'accesso ai **servizi riservati** ha la durata di **un anno** dall'attivazione del codice e viene garantito esclusivamente sulle edizioni in corso.

Per attivare i **servizi riservati**, collegati al sito **edises.it** e segui queste semplici istruzioni

Se sei registrato al sito

- clicca su *Accedi al materiale didattico*
- inserisci email e password
- inserisci le ultime 4 cifre del codice ISBN, riportato in basso a destra sul retro di copertina
- inserisci il tuo **codice personale** per essere reindirizzato automaticamente all'area riservata

Se non sei già registrato al sito

- clicca su *Accedi al materiale didattico*
- registrati al sito o autenticali tramite facebook
- attendi l'email di conferma per perfezionare la registrazione
- torna sul sito **edises.it** e segui la procedura già descritta per *utenti registrati*

Concorsi per Dirigenti nell'Agenzia delle Entrate



Concorsi per Dirigenti nell'Agenzia delle Entrate
Copyright © 2016, EdiSES S.r.l. – Napoli

9 8 7 6 5 4 3 2 1 0
2020 2019 2018 2017 2016

Le cifre sulla destra indicano il numero e l'anno dell'ultima ristampa effettuata

L'Editore ha effettuato quanto in suo potere per richiedere il permesso di riproduzione del materiale di cui non è titolare del copyright e resta comunque a disposizione di tutti gli eventuali aventi diritto.

*A norma di legge è vietata la riproduzione, anche parziale,
del presente volume o di parte di esso con qualsiasi mezzo.*

L'Editore

*Progetto grafico: ProMedia Studio di A. Leano – Napoli
Grafica di copertina e fotocomposizione:  curvilin&e
Per conto della EdiSES – Piazza Dante, 89 – Napoli*

ISBN 978 88 6584 837 1

www.edises.it
info@edises.it

I curatori, l'editore e tutti coloro in qualche modo coinvolti nella preparazione o pubblicazione di quest'opera hanno posto il massimo impegno per garantire che le informazioni ivi contenute siano corrette, compatibilmente con le conoscenze disponibili al momento della stampa; essi, tuttavia, non possono essere ritenuti responsabili dei risultati dell'utilizzo di tali informazioni e restano a disposizione per integrare la citazione delle fonti, qualora incompleta o imprecisa.

Realizzare un libro è un'operazione complessa e nonostante la cura e l'attenzione poste dagli autori e da tutti gli addetti coinvolti nella lavorazione dei testi, l'esperienza ci insegna che è praticamente impossibile pubblicare un volume privo di imprecisioni. Saremo grati ai lettori che vorranno inviarci le loro segnalazioni e/o suggerimenti migliorativi all'indirizzo redazione@edises.it

Sommario

Libro I Diritto Tributario

Capitolo 1	Il diritto tributario.....	3
Capitolo 2	Le fonti del diritto tributario.....	6
Capitolo 3	L'interpretazione delle norme tributarie.....	19
Capitolo 4	I principi costituzionali.....	23
Capitolo 5	La fattispecie tributaria.....	27
Capitolo 6	I soggetti passivi.....	33
Capitolo 7	La dichiarazione tributaria.....	44
Capitolo 8	L'attività istruttoria dell'amministrazione finanziaria.....	60
Capitolo 9	L'accertamento tributario.....	78
Capitolo 10	L'elusione fiscale e l'abuso del diritto.....	100
Capitolo 11	La riscossione e il rimborso dei tributi.....	110
Capitolo 12	Le sanzioni tributarie.....	128
Capitolo 13	Il contenzioso tributario.....	147
Capitolo 14	L'imposta sul reddito delle persone fisiche.....	172
Capitolo 15	Le singole categorie di reddito.....	188
Capitolo 16	L'imposta sul reddito delle società.....	219
Capitolo 17	La fiscalità dei gruppi societari.....	264
Capitolo 18	Le operazioni straordinarie nel reddito d'impresa.....	273
Capitolo 19	L'imposta sul valore aggiunto.....	282
Capitolo 20	Le altre imposte indirette.....	310
Capitolo 21	L'IRAP, l'IMU e l'IUC.....	329

Libro II Scienza delle finanze

Capitolo 1	Introduzione alla Scienza delle finanze.....	341
Capitolo 2	L'intervento pubblico nell'economia.....	345
Capitolo 3	I fallimenti del mercato.....	358
Capitolo 4	L'economia del benessere.....	361
Capitolo 5	Public Choice.....	366
Capitolo 6	Le entrate pubbliche.....	369



Capitolo 7	Le spese pubbliche.....	377
Capitolo 8	La finanza pubblica centrale e locale.....	386
Capitolo 9	La finanza sulla sicurezza pubblica (il Welfare state).....	391
Capitolo 10	Teoria della tassazione.....	401
Capitolo 11	Il debito pubblico e la politica fiscale.....	406
Capitolo 12	Il bilancio dello Stato.....	411

Libro III

Diritto Amministrativo

Capitolo 1	Il sistema amministrativo italiano.....	423
Capitolo 2	L'organizzazione amministrativa.....	432
Capitolo 3	Le situazioni giuridiche soggettive.....	448
Capitolo 4	L'attività della pubblica amministrazione.....	453
Capitolo 5	Atti e provvedimenti amministrativi.....	467
Capitolo 6	I beni pubblici.....	475
Capitolo 7	Il procedimento amministrativo.....	486
Capitolo 8	L'accesso ai documenti amministrativi.....	497
Capitolo 9	La patologia dell'atto amministrativo.....	507
Capitolo 10	Controlli e responsabilità nella Pubblica Amministrazione.....	516
Capitolo 11	Il sistema delle tutele.....	523

Libro IV

Pianificazione, organizzazione e sistemi di controllo

Capitolo 1	Gestione strategica, obiettivi e programmi.....	535
Capitolo 2	Principi di economia dell'organizzazione.....	541
Capitolo 3	L'assetto organizzativo.....	544
Capitolo 4	Le teorie di organizzazione aziendale.....	565
Capitolo 5	La contabilità generale e il bilancio d'esercizio.....	585
Capitolo 6	La contabilità analitica.....	597
Capitolo 7	Il sistema informativo aziendale.....	603
Capitolo 8	Controllo di gestione.....	609
Capitolo 9	I controlli interni nelle pubbliche amministrazioni.....	614
Capitolo 10	La qualità totale e la certificazione di qualità.....	619

Libro V

Gestione delle risorse umane

Capitolo 1	La gestione delle risorse umane nel modello istituzionale dell'Agenzia.....	625
Capitolo 2	La disciplina del rapporto di lavoro.....	629
Capitolo 3	La contrattazione collettiva	640
Capitolo 4	Il management fra vecchio e nuovo ordinamento.....	644
Capitolo 5	La responsabilità dirigenziale	651
Capitolo 6	Misurazione e valutazione delle performance	659
Capitolo 7	La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro	675
Capitolo 8	La flessibilità.....	681

Libro VI

Gestione delle risorse materiali secondo le regole del Codice degli appalti e delle concessioni (D.Lgs. 50/2016)

Capitolo 1	Il sistema normativo regolatore dell'attività di gestione.....	695
Capitolo 2	Ambiti di applicazione e principi generali del D.Lgs. 50/2016	705
Capitolo 3	La procedure di affidamento	720
Capitolo 4	La gara	733
Capitolo 5	L'esecuzione dei contratti	743
Capitolo 6	Strumenti alternativi per la realizzazione e la gestione delle opere pubbliche	748
Capitolo 7	Il contenzioso	753

Libro VII

Ordinamento e attribuzioni dell'Agenzia delle Entrate

Capitolo 1	La struttura dell'Agenzia	761
Capitolo 2	Le funzioni dell'Agenzia	773

Premessa

Il manuale è indirizzato a quanti intendono prepararsi alle prove di selezione per i concorsi banditi dall’Agenzia delle Entrate nei ruoli dirigenziali.

Le prove concorsuali per i profili dirigenziali, infatti, richiedono una conoscenza di nozioni specifiche rispetto a quelle contemplate da concorsi banditi per altri profili professionali.

In primo luogo è prevista un’approfondita conoscenza del **diritto tributario** e del **diritto amministrativo**. A queste discipline di base si affiancano altre dal taglio più “aziendalístico”, mirate ad un’efficace preparazione di quanti andranno a ricoprire ruoli di vertice nella struttura organizzativa dell’Agenzia. In quest’ottica vanno inquadrare le trattazioni di discipline come la **Pianificazione e l’organizzazione aziendale** e la **Gestione delle risorse umane e materiali** (quest’ultima aggiornata al Codice degli appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016).

Il volume è completato da una sezione sull’ordinamento e sulle attribuzioni dell’Agenzia delle Entrate.

Ulteriori **materiali didattici** e **approfondimenti** sono disponibili nell’area riservata a cui si accede mediante la registrazione al sito *edises.it* secondo la procedura indicata nel frontespizio del volume.

Altri aggiornamenti sulle procedure concorsuali saranno disponibili sui nostri canali social.

Facebook.com/infoconcorsi

Clicca su  (Facebook) per ricevere gli aggiornamenti

www.edises.it/blog

Indice

Libro I Diritto Tributario

Capitolo 1 - Il diritto tributario

1.1	L'oggetto del diritto tributario	3
1.2	La definizione di tributo	3
1.3	La classificazione dei tributi	4

Capitolo 2 - Le fonti del diritto tributario

2.1	Le fonti di produzione del diritto tributario	6
2.2	La Costituzione e le leggi costituzionali	6
2.2.1	La riserva di legge in materia tributaria	6
2.3	Le fonti primarie: leggi ordinarie e atti aventi forza di legge	8
2.3.1	Lo Statuto dei diritti del contribuente.....	8
2.3.2	I decreti legge.....	8
2.3.3	I decreti legislativi	9
2.3.4	Il divieto di referendum abrogativo in materia tributaria	10
2.4	Le fonti secondarie dell'ordinamento nazionale.....	10
2.5	La ripartizione della potestà legislativa tributaria tra lo Stato e le Regioni.....	11
2.5.1	La potestà legislativa in materia di tributi degli enti locali.....	12
2.6	La potestà regolamentare delle Regioni e degli enti locali.....	13
2.7	Le fonti dell'ordinamento europeo.....	13
2.8	Le convenzioni internazionali	14
2.9	La consuetudine	15
2.10	L'efficacia delle norme tributarie nel tempo	15
2.10.1	Il principio di irretroattività delle norme tributarie	16
2.10.2	La retroattività delle norme di interpretazione autentica	16
2.11	L'efficacia delle norme tributarie nello spazio	16

Capitolo 3 - L'interpretazione delle norme tributarie

3.1	L'interpretazione delle norme tributarie	19
3.2	L'interpretazione secondo i risultati e secondo i soggetti	20
3.2.1	Le circolari interpretative dell'Amministrazione finanziaria.....	20
3.3	L'interpretazione analogica nel diritto tributario.....	22

Capitolo 4 - I principi costituzionali

4.1	I tributi nella Costituzione	23
4.2	Il principio della capacità contributiva.....	23
4.2.1	L'effettività e l'attualità della capacità contributiva	25



4.2.2	Capacità contributiva e uguaglianza sostanziale	26
4.3	Il principio di progressività.....	26

Capitolo 5 - La fattispecie tributaria

5.1	La fattispecie tributaria: elementi costitutivi ed effetti	27
5.2	Il presupposto d'imposta	27
5.2.1	Il restringimento e l'ampliamento del presupposto d'imposta	29
5.3	La quantificazione del tributo	30
5.4	L'obbligazione tributaria	31
5.4.1	Le teorie sulla nascita dell'obbligazione tributaria	32

Capitolo 6 - I soggetti passivi

6.1	La soggettività passiva tributaria.....	33
6.1.1	Il domicilio fiscale	33
6.2	La solidarietà passiva tributaria	35
6.3	Gli effetti della solidarietà tributaria.....	36
6.3.1	Gli effetti del giudicato in caso di solidarietà	37
6.4	La sostituzione d'imposta	38
6.4.1	La sostituzione a titolo d'imposta	40
6.4.2	La sostituzione a titolo di acconto	41
6.5	La traslazione	42
6.6	L'accollo dell'imposta.....	43
6.7	La responsabilità solidale degli eredi.....	43

Capitolo 7 - La dichiarazione tributaria

7.1	La dichiarazione tributaria	44
7.2	Natura giuridica ed effetti della dichiarazione	44
7.3	La dichiarazione dei redditi	44
7.3.1	La dichiarazione dei redditi delle persone fisiche.....	45
7.3.2	La dichiarazione dei redditi delle società di persone.....	45
7.3.3	La dichiarazione dei redditi dei soggetti IRES.....	45
7.3.4	Obblighi di conservazione ed esibizione.....	46
7.3.5	Requisiti formali, modalità e termini di presentazione	46
7.4	La rettifica delle dichiarazioni	50
7.5	Visto di conformità, asseverazione e certificazione tributaria	52
7.6	Gli obblighi contabili e documentali	52
7.6.1	Gli obblighi contabili e documentali delle imprese	53
7.6.2	Gli obblighi contabili e documentali del lavoratori autonomi	54
7.6.3	Le modalità di tenuta e conservazione delle scritture contabili	55
7.7	Il regime dei minimi	57

Capitolo 8 - L'attività istruttoria dell'amministrazione finanziaria

8.1	La struttura dell'Amministrazione finanziaria	60
8.2	Il modello di attuazione dei tributi.....	62
8.3	Il procedimento tributario	62
8.3.1	L'autotutela	64
8.4	Il diritto di interpello	65

8.5	L'attività istruttoria dell'Amministrazione finanziaria.....	67
8.6	Il controllo formale delle dichiarazioni	68
8.7	L'attività di controllo sostanziale	70
8.7.1	Le richieste di informazioni e documenti	71
8.7.2	Accessi, ispezioni, verificazioni e ricerche	72
8.7.3	Le indagini finanziarie.....	74
8.8	Diritti e doveri del contribuente sottoposto a verifiche fiscali	75
8.9	La cooperazione internazionale in ambito fiscale	76
8.10	Rapporti tra il procedimento penale e l'attività istruttoria	77

Capitolo 9 - L'accertamento tributario

9.1	L'avviso di accertamento	78
9.2	Il contenuto dell'avviso di accertamento	78
9.2.1	La motivazione	81
9.2.2	La notificazione	82
9.3	Le patologie dell'avviso di accertamento.....	83
9.4	Il termine per l'accertamento	84
9.5	Le diverse tipologie di accertamento.....	85
9.6	L'accertamento analitico	86
9.7	L'accertamento sintetico nei confronti delle persone fisiche	86
9.8	L'accertamento nei confronti di imprese e professionisti	87
9.8.1	L'accertamento analitico-contabile.....	87
9.8.2	L'accertamento analitico-induttivo	88
9.8.3	Gli studi di settore	88
9.8.4	L'accertamento induttivo-extracontabile	90
9.9	L'accertamento d'ufficio	91
9.10	L'accertamento parziale e l'accertamento integrativo	91
9.11	Partecipazione dei Comuni all'attività di accertamento.....	92
9.12	Gli istituti deflativi del contenzioso.....	93
9.12.1	L'accertamento con adesione	93
9.12.2	La definizione agevolata delle sanzioni	95
9.12.3	Regime dell'adempimento collaborativo	95
9.13	La disciplina delle prove nell'accertamento	97
9.13.1	Le prove dirette	98
9.13.2	Le presunzioni	99

Capitolo 10 - L'elusione fiscale e l'abuso del diritto

10.1	Evasione, elusione e lecito risparmio d'imposta	100
10.2	Gli strumenti per contrastare l'elusione	101
10.3	L'abuso del diritto	102
10.3.1	Il procedimento per l'applicazione dell'art. 10 <i>bis</i>	104
10.4	L'interposizione fittizia	105
10.5	L'interpello disapplicativo	106
10.6	L'interpello probatorio.....	106
10.7	L'interpello internazionale.....	107
10.8	Interpello sui nuovi investimenti	108



Capitolo 11 – La riscossione e il rimborso dei tributi

11.1	Riscossione volontaria e riscossione coattiva	110
11.2	Il pagamento volontario delle imposte	111
11.2.1	La ritenuta diretta	111
11.2.2	Il versamento diretto.....	112
11.2.3	Versamento diretto delle imposte sui redditi e dell'IRAP.....	114
11.2.4	IVA e ritenute d'acconto. La riscossione dell'imposta di registro	116
11.2.5	Il ruolo	116
11.3	La cartella di pagamento	118
11.4	L'esecuzione forzata	121
11.5	Le misure cautelari patrimoniali del credito tributario.....	122
11.6	La transazione fiscale	123
11.7	I rimborsi d'imposta	124
11.7.1	Crediti per rimborsi derivanti dall'eccedenza di versamenti dovuti.....	124
11.7.2	Crediti per rimborsi derivanti da versamenti indebitamente effettuati	125
11.7.3	Le modalità di rimborso	125

Capitolo 12 – Le sanzioni tributarie

12.1	Illeciti amministrativi e illeciti penali.....	128
12.2	Il sistema sanzionatorio amministrativo	128
12.2.1	Sanzioni relative alle persone giuridiche.....	133
12.2.2	Concorso di violazioni e continuazione	133
12.2.3	Le modalità di irrogazione delle sanzioni	135
12.2.4	Il ravvedimento	136
12.2.5	Principali fattispecie di illecito amministrativo	138
12.3	Il sistema sanzionatorio penale	139
12.3.1	I delitti in materia di dichiarazione	143
12.3.2	I delitti in materia di documenti contabili	145
12.3.3	Reati in materia di riscossione dei tributi.....	145

Capitolo 13 – Il contenzioso tributario

13.1	La giurisdizione tributaria	147
13.1.1	La composizione ed i poteri delle Commissioni tributarie	148
13.2	Le parti del processo tributario	150
13.3	Il giudizio di primo grado.....	152
13.3.1	Il ricorso	153
13.3.2	Modi e termini di proposizione del ricorso.....	155
13.3.3	Il reclamo e la mediazione	156
13.3.4	L'esame preliminare del ricorso	159
13.3.5	La trattazione della controversia.....	160
13.3.6	Sentenze, ordinanze e decreti del giudice tributario	160
13.3.7	La conciliazione giudiziale	160
13.4	La sospensione, l'interruzione e l'estinzione del processo	163
13.5	L'esecuzione delle sentenze delle Commissioni tributarie	165
13.5.1	Il giudizio di ottemperanza	165
13.6	Le impugnazioni	166
13.6.1	Il giudizio di appello	166

13.6.2	Il ricorso per Cassazione	168
13.6.3	La revocazione	169

Capitolo 14 – L'imposta sul reddito delle persone fisiche

14.1	Il presupposto dell'IRPEF	172
14.2	Soggetti passivi	174
14.2.1	La tassazione dei non residenti	175
14.2.2	I redditi prodotti all'estero dai soggetti residenti	176
14.3	I redditi prodotti in forma associata	177
14.3.1	Le società di persone commerciali	177
14.3.2	Le società semplici	177
14.3.3	Le associazioni professionali	178
14.3.4	Il Gruppo europeo di interesse economico	178
14.4	L'imputazione dei redditi nella famiglia	178
14.4.1	L'impresa familiare	179
14.5	La determinazione del reddito imponibile	179
14.5.1	Criteri generali di valutazione	180
14.5.2	Gli oneri deducibili	181
14.6	La determinazione dell'imposta	181
14.6.1	La determinazione dell'imposta lorda	181
14.6.2	La determinazione dell'imposta netta e dell'imposta a debito	182
14.6.3	Le detrazioni d'imposta	182
14.7	Le addizionali IRPEF	185
14.8	I redditi soggetti a tassazione separata.....	186

Capitolo 15 – Le singole categorie di reddito

15.1	I redditi fondiari	188
15.1.1	Il reddito dei terreni: il reddito dominicale.....	189
15.1.2	Il reddito agrario	190
15.1.3	Il reddito dei fabbricati	191
15.1.4	La cedolare secca sulle locazioni.....	193
15.2	I redditi di capitale.....	194
15.2.1	Gli interessi ed i proventi derivanti da rapporti di finanziamento	195
15.2.2	I proventi derivanti dalla partecipazione in società ed enti soggetti a IRES	196
15.2.3	La normativa "Controlled Foreign Companies"	199
15.3	I redditi di lavoro dipendente	202
15.3.1	La determinazione del reddito di lavoro dipendente	203
15.3.2	I redditi di lavoro dipendente non tassabili	206
15.4	I redditi di lavoro autonomo	207
15.4.1	I componenti positivi	208
15.4.2	I componenti negativi	208
15.4.3	I redditi assimilati a quelli di lavoro autonomo	211
15.5	I redditi d'impresa	211
15.6	I redditi diversi	214
15.6.1	Le plusvalenze da cessioni immobiliari occasionali.....	215
15.6.2	Le plusvalenze derivanti dalla cessione di attività finanziarie	216
15.6.3	La cessione di partecipazioni	216
15.6.4	Gli altri redditi diversi	217

Capitolo 16 – L'imposta sul reddito delle società

16.1	Aspetti generali.....	219
16.1.1	La doppia imposizione degli utili societari	220
16.2	I soggetti passivi IRES.....	220
16.2.1	La residenza fiscale ai fini IRES	221
16.3	Società ed enti commerciali residenti.....	222
16.3.1	La determinazione del reddito imponibile	222
16.3.2	Il riporto delle perdite fiscali.....	225
16.3.3	I criteri di imputazione temporale dei componenti di reddito	226
16.3.4	Principi in materia di deducibilità dei componenti negativi	228
16.3.5	I ricavi	230
16.3.6	Le rimanenze.....	231
16.3.7	Gli utili derivanti da partecipazioni societarie	233
16.3.8	Gli utili derivanti da partecipazioni in società estere.....	234
16.3.9	Le plusvalenze patrimoniali	235
16.3.10	Le plusvalenze esenti.....	236
16.3.11	I proventi immobiliari.....	237
16.3.12	Le sopravvenienze attive	238
16.3.13	Gli interessi attivi	239
16.3.14	Le spese per prestazioni di lavoro	239
16.3.15	La deducibilità degli interessi passivi	240
16.3.16	Gli oneri fiscali, contributivi e di utilità sociale.....	242
16.3.17	Le minusvalenze patrimoniali	242
16.3.18	Le sopravvenienze passive.....	244
16.3.19	Le perdite di beni.....	244
16.3.20	Le spese pluriennali	246
16.3.21	I costi derivanti da operazioni intercorse con soggetti situati in paradisi fiscali ..	248
16.3.22	L'ammortamento dei beni strumentali.....	248
16.3.23	L'ammortamento dei beni materiali	248
16.3.24	L'ammortamento dei beni immateriali	249
16.3.25	I costi per beni in leasing	250
16.3.26	Le spese relative ai mezzi di trasporto.....	251
16.3.27	Le spese di manutenzione	252
16.3.28	Le spese per prestazioni alberghiere e di ristorazione	252
16.3.29	Le spese di telefonia.....	253
16.3.30	Gli accantonamenti	253
16.3.31	Tonnage Tax	254
16.3.32	L'aiuto alla crescita economica (ACE).....	255
16.3.33	Start up innovative.....	255
16.3.34	Le società di comodo	256
16.3.35	Il transfer pricing.....	258
16.4	Gli enti non commerciali.....	259
16.4.1	Gli enti non commerciali di tipo associativo	260
16.4.2	Le ONLUS.....	261
16.5	Il reddito degli enti non residenti.....	261
16.5.1	Le società e gli enti commerciali non residenti	261
16.5.2	Gli enti non commerciali non residenti	263

Capitolo 17 – La fiscalità dei gruppi societari

17.1	Aspetti generali	264
17.2	La trasparenza fiscale	264
17.2.1	La trasparenza fiscale delle società di capitali	264
17.2.2	Effetti del regime di trasparenza	265
17.2.3	La disciplina delle perdite fiscali.....	266
17.2.4	La cessazione del regime di trasparenza	266
17.2.5	La trasparenza delle s.r.l. partecipate da persone fisiche	267
17.3	Il consolidato fiscale nazionale.....	267
17.4	Il consolidato fiscale mondiale	271

Capitolo 18 – Le operazioni straordinarie nel reddito d’impresa

18.1	Premessa	273
18.2	Il trasferimento d’azienda	273
18.2.1	La cessione d’azienda	273
18.2.2	Il trasferimento d’azienda a titolo gratuito	274
18.2.3	Il conferimento d’azienda	275
18.3	Le operazioni straordinarie relative alle partecipazioni	275
18.3.1	Il conferimento di partecipazioni di controllo e collegamento.....	275
18.3.2	Lo scambio di partecipazioni	276
18.4	La trasformazione	277
18.5	La fusione	278
18.6	La scissione	279
18.7	La liquidazione ordinaria	280
18.8	Il fallimento e la liquidazione coatta amministrativa.....	280
18.9	Il trasferimento all’estero della residenza di aziende	281
18.10	Il trasferimento nel territorio dello Stato della residenza di aziende.....	281

Capitolo 19 – L’imposta sul valore aggiunto

19.1	Aspetti generali	282
19.2	Campo di applicazione dell’IVA.....	283
19.3	Il presupposto oggettivo	284
19.3.1	Le operazioni esenti.....	285
19.4	Il presupposto soggettivo	286
19.5	Il presupposto territoriale.....	287
19.5.1	Le operazioni extracomunitarie	289
19.5.2	Le operazioni intracomunitarie	291
19.6	Il momento impositivo.....	292
19.7	La base imponibile	294
19.8	Le aliquote	295
19.9	La rivalsa	295
19.10	La detrazione	296
19.10.1	I limiti alla detrazione dell’IVA	297
19.10.2	La rettifica della detrazione	298
19.11	Gli obblighi formali e sostanziali	298
19.11.1	La dichiarazione di inizio attività.....	298
19.11.2	I documenti ed i registri obbligatori	298



19.11.3	Le variazioni in aumento e in diminuzione	303
19.11.4	Le liquidazioni e i versamenti	304
19.11.5	La comunicazione annuale dati IVA	305
19.11.6	L'elenco "clienti e fornitori"	306
19.11.7	Comunicazione telematica dei dati analitici delle fatture	306
19.11.8	La dichiarazione annuale IVA	306
19.11.9	Comunicazione delle operazioni con Paesi black list	307
19.12	Il rimborso del credito IVA.....	307

Capitolo 20 - Le altre imposte indirette

20.1	L'imposta di registro: presupposto e natura	310
20.1.1	La registrazione degli atti	311
20.1.2	I soggetti passivi	313
20.1.3	I criteri di determinazione dell'imposta di registro	314
20.1.4	La base imponibile.....	316
20.1.5	Misura dell'imposta di registro	317
20.1.6	La riscossione dell'imposta	317
20.1.7	Principali casi di applicazione dell'imposta di registro	318
20.2	Le imposte ipotecarie e catastali	320
20.2.1	L'imposta ipotecaria	321
20.2.2	L'imposta catastale	321
20.3	L'imposta sulle successioni e donazioni	322
20.3.1	L'imposta sulle successioni.....	322
20.3.2	L'imposta sulle donazioni.....	323
20.4	L'imposta di bollo	323
20.5	Le tasse sulle concessioni governative.....	325
20.6	Le accise	325
20.7	I tributi doganali	327

Capitolo 21 - L'IRAP, l'IMU e l'IUC

21.1	L'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP)	329
21.1.1	Soggetti passivi	330
21.1.2	La base imponibile	330
21.1.3	La determinazione dell'imposta	332
21.1.4	La dichiarazione IRAP	333
21.1.5	Versamento, accertamento e riscossione dell'imposta	333
21.2	L'imposta municipale propria (IMU).....	333
21.2.1	Soggetti passivi.....	334
21.2.2	La base imponibile.....	335
21.2.3	Le aliquote.....	335
21.2.4	Il versamento	336
21.2.5	La dichiarazione.....	336
21.3	L'imposta sul valore degli immobili all'estero (IVIE).....	336
21.4	L'imposta unica comunale (IUC): IMU, TASI e TARI	337

Libro II

Scienza delle finanze

Capitolo 1 – Introduzione alla Scienza delle finanze

1.1	Definizione della materia ed oggetto di studio	341
1.2	I soggetti dell'attività finanziaria pubblica.....	341
1.3	I beni e i servizi dell'operatore pubblico.....	343
1.3.1	Beni privati	343
1.3.2	Beni collettivi.....	343

Capitolo 2 – L'intervento pubblico nell'economia

2.1	Le principali teorie	345
2.2	La teoria della finanza pubblica.....	345
2.2.1	Smith e la teoria dello scambio	345
2.2.2	La teoria finanziaria neoclassica inglese.....	346
2.2.3	La teoria finanziaria in Italia e nell'Europa continentale	346
2.2.4	Gli approcci storico-sociologici alla finanza pubblica.....	348
2.2.5	Gli sviluppi contemporanei	348
2.3	La teoria dell'incidenza	349
2.4	La teoria della politica fiscale	350
2.4.1	Teoria della finanza pubblica di Musgrave	350
2.5	L'economia pubblica secondo le più recenti teorie	352
2.6	La produzione di beni pubblici.....	353
2.7	Sistemi politici e decisioni di economia pubblica.....	353
2.7.1	I modelli incoerenti	354
2.7.2	I modelli coerenti.....	355
2.7.3	Assetti di economia pubblica: predatori, parassitari e tutori	356
2.7.4	Modelli cooperativo e monopolistico dell'economia pubblica.....	357

Capitolo 3 – I fallimenti del mercato

3.1	Definizione	358
3.2	Beni pubblici	358
3.3	Rendimenti di scala crescenti: il monopolio naturale	358
3.4	Esternalità.....	359

Capitolo 4 – L'economia del benessere

4.1	La teoria economica.....	361
4.2	Primo teorema di Pareto	361
4.3	Secondo teorema di Pareto	362
4.4	Funzione del benessere sociale	363
4.4.1	Funzione benthamiana (definizione utilitarista)	363
4.4.2	Funzione Rawalsiana.....	364
4.4.3	Funzione egualitaria	365

Capitolo 5 – Public Choice

5.1	Il teorema dell'impossibilità di Arrow	366
-----	--	-----

5.2	L'unanimità	367
5.3	Il numero ottimo di votanti	367
5.4	La maggioranza	367
5.4.1	La maggioranza semplice	367
5.4.2	Il paradosso di Condorcet	367
5.4.3	L'elettore mediano.....	368
5.4.4	La cardinalità delle preferenze	368

Capitolo 6 – Le entrate pubbliche

6.1	Definizioni e classificazioni.....	369
6.1.1	Premessa	369
6.1.2	Classificazioni dei mezzi finanziari – entrate.....	369
6.1.3	Distinzione sotto il profilo economico	369
6.1.4	Distinzione sotto il profilo giuridico	370
6.1.5	Distinzione sotto il profilo contabile	370
6.1.6	Distinzione in base alla natura	370
6.2	La fissazione del prezzo dei beni e servizi offerti dallo Stato	371
6.3	Classificazione delle entrate pubbliche nella tradizione italiana.....	371
6.3.1	Prezzo di mercato.....	372
6.3.2	Prezzo quasi privato	372
6.3.3	Prezzo pubblico.....	372
6.3.4	Prezzo politico.....	372
6.4	Le entrate tributarie.....	372
6.4.1	Nozione.....	373
6.4.2	Distinzione dei tributi	373
6.4.3	Imposta	373
6.4.4	Tassa	373
6.4.5	Contributo speciale.....	374
6.4.6	Fini extrafiscali delle entrate pubbliche	374
6.5	Le imprese pubbliche	375
6.5.1	Definizione	375
6.5.2	Norme costituzionali.....	375
6.5.3	Funzioni delle imprese pubbliche	375
6.6	Emissione di carta moneta (cenni)	376
6.7	Il debito pubblico.....	376

Capitolo 7 – Le spese pubbliche

7.1	Definizione, fini e presupposti.....	377
7.2	Gestione della spesa pubblica e del conseguente deficit pubblico.....	377
7.3	L'attività di spesa	378
7.3.1	Profilo allocativo	378
7.3.2	Profilo redistributivo.....	378
7.3.3	Profilo di stabilizzazione	379
7.4	Sistemi economici occidentali: crescita di risorse finanziarie impiegate dal settore pubblico	379
7.5	Le cause della crescita della spesa pubblica	380
7.5.1	Cause apparenti.....	380
7.5.2	Cause reali	381

7.5.3	Crescita della spesa in Italia.....	381
7.6	Classificazioni delle spese pubbliche	382
7.6.1	Spese correnti e spese in conto capitale (o di investimento).....	382
7.6.2	Spese statali e spese locali.....	383
7.6.3	Spese ordinarie e straordinarie	383
7.6.4	Spese obbligatorie e facoltative	383
7.6.5	Spese di governo e di esercizio.....	383
7.6.6	Spese di trasformazione e di trasferimento.....	383
7.7	Spesa pubblica: fasi temporali e procedurali	384
7.8	La crescita tendenziale ed il limite delle spese pubbliche.....	384
7.9	La redistribuzione del reddito.....	385

Capitolo 8 – La finanza pubblica centrale e locale

8.1	Modelli di rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo	386
8.1.1	Modello centralista.....	386
8.1.2	Modello regionale	386
8.1.3	Modello federale	386
8.2	Modelli teorici	386
8.3	Le teorie economiche del federalismo fiscale.....	387
8.3.1	Il federalismo e le funzioni dello Stato di Musgrave	387
8.3.2	La teoria dei club di Buchanan	389
8.3.3	Il teorema del decentramento di Oates.....	389
8.3.4	Il «voto con i piedi» di Tiebout.....	390

Capitolo 9 – La finanza sulla sicurezza pubblica (il Welfare state)

9.1	Cenni storici e modelli di Welfare state	391
9.2	I modelli storici di Welfare state.....	392
9.2.1	Il modello socialdemocratico	392
9.2.2	Il modello liberale.....	392
9.2.3	Il modello corporativo	393
9.2.4	Il modello mediterraneo	393
9.2.5	La crisi del Welfare state	393
9.2.6	Classificazione delle spese di Welfare state.....	395
9.3	Il sistema pensionistico	396
9.3.1	Definizione di pensione.....	396
9.3.2	Finanziamento delle pensioni	397
9.3.3	Classificazione dei sistemi pensionistici.....	397
9.4	La sanità e il servizio sanitario nazionale.....	398
9.4.1	Definizione di “sanità” e caratteristiche.....	398
9.4.2	I servizi per la salute	399
9.4.3	Il servizio sanitario nazionale in Italia	399

Capitolo 10 – Teoria della tassazione

10.1	L'imposta	401
10.1.1	Definizione di imposta.....	401
10.1.2	Elementi dell'imposta.....	401
10.2	Progressività del sistema tributario	401



10.3	Tipi di imposte	402
10.4	Gli effetti economici delle imposte	402
10.4.1	Eccesso di pressione.....	402
10.4.2	I comportamenti indotti dalle imposte.....	403

Capitolo 11 – Il debito pubblico e la politica fiscale

11.1	Il debito pubblico.....	406
11.1.1	Definizione	406
11.1.2	Altre classificazioni.....	407
11.1.3	Controllo dell’espansione del debito pubblico.....	408
11.2	Il deficit pubblico	408
11.3	Il prodotto interno lordo (PIL)	409
11.3.1	Definizione	409
11.3.2	Considerazioni generali.....	409

Capitolo 12 – Il bilancio dello Stato

12.1	Funzione e struttura dei bilanci pubblici. Sistema di bilancio: iter, documenti, organi	411
12.1.1	Tipi di bilancio	411
12.1.2	L’art. 81 della Costituzione.....	413
12.1.3	I principi ispiratori del bilancio	413
12.1.4	L’incidenza del patto di stabilità e crescita sulla decisione di bilancio e il pareggio di bilancio	414
12.1.5	La manovra di finanza pubblica e la Legge di stabilità.....	415
12.1.6	La struttura del bilancio	417
12.1.7	Il rendiconto generale dello Stato	417
12.1.8	I bilanci degli enti territoriali.....	418

Libro III Diritto Amministrativo

Capitolo 1 – Il sistema amministrativo italiano

1.1	Il diritto amministrativo.....	423
1.1.1	L’attività amministrativa.....	423
1.1.2	Atti e provvedimenti amministrativi.....	424
1.1.3	Gli atti politici.....	424
1.1.4	Gli atti di alta amministrazione	425
1.2	La definizione di pubblica amministrazione.....	425
1.3	Le fonti del diritto amministrativo.....	425
1.3.1	Le fonti interne del diritto amministrativo: i regolamenti	425
1.3.2	I testi unici e i codici di settore	426
1.3.3	Gli atti amministrativi generali.....	427
1.3.4	Le ordinanze di necessità e urgenza	427
1.3.5	Gli atti interni della P.A.	428
1.3.6	La prassi amministrativa	430
1.4	La pubblica amministrazione nella Costituzione.....	430

Capitolo 2 – L'organizzazione amministrativa

2.1	Nozioni di ufficio, organo ed ente	432
2.2	La competenza	433
2.2.1	L'Istituto della prorogatio	434
2.3	Le formule organizzative: accentramento e decentramento	435
2.3.1	Le possibili articolazioni del decentramento	436
2.3.2	Decentramento e autonomia: il valore della sussidiarietà.....	436
2.4	L'Avvocatura dello Stato	437
2.5	Gli enti pubblici.....	437
2.5.1	Gli enti privati di interesse pubblico.....	438
2.5.2	I rapporti tra gli enti	438
2.6	La nozione di organismo di diritto pubblico	439
2.7	L'articolazione burocratica dello Stato.....	440
2.7.1	La funzione del Presidente del Consiglio dei ministri	441
2.7.2	I ministeri	442
2.7.3	Il Ministro	443
2.7.4	Gli organi di supporto del dicastero	443
2.7.5	Le Agenzie	444
2.7.6	L'amministrazione statale periferica e le amministrazioni statali non territoriali ..	445
2.7.7	Gli enti locali	446

Capitolo 3 – Le situazioni giuridiche soggettive

3.1	Il rapporto giuridico	448
3.2	La posizione di diritto soggettivo	448
3.2.1	La potestà.....	449
3.2.2	Il diritto potestativo.....	449
3.2.3	L'onere.....	449
3.3	L'interesse legittimo.....	449
3.3.1	Interessi pretensivi ed oppositivi.....	451
3.4	Interessi diffusi e collettivi	452

Capitolo 4 – L'attività della pubblica amministrazione

4.1	La discrezionalità amministrativa.....	453
4.2	L'attività vincolata	455
4.3	Il silenzio dell'amministrazione	456
4.3.1	Silenzio assenso	456
4.3.2	Silenzio procedimentale.....	457
4.3.3	Silenzio rigetto o diniego	457
4.3.4	Silenzio inadempimento (o rifiuto).....	457
4.3.5	Il silenzio assenso tra amministrazioni	458
4.3.6	Rimedi avverso il silenzio amministrativo.....	459
4.4	I principi desumibili dall'ordinamento	460
4.5	L'Agenda digitale italiana e l'informatizzazione dell'attività amministrativa	464

Capitolo 5 – Atti e provvedimenti amministrativi

5.1	I concetti di atto e di provvedimento amministrativo.....	467
5.2	Atti di amministrazione attiva, consultiva e di controllo	468



5.3	Gli elementi essenziali, le caratteristiche e l'efficacia del provvedimento	468
5.4	Le autorizzazioni	470
5.4.1	La segnalazione certificata di inizio attività.....	471
5.5	La concessione	473

Capitolo 6 - I beni pubblici

6.1	Definizione	475
6.2	I beni demaniali	476
6.3	I beni patrimoniali indisponibili	477
6.4	I beni patrimoniali disponibili	478
6.5	I beni privati e l'espropriazione	479
6.6	I provvedimenti ablatori in generale	479
6.7	L'espropriazione: ambito applicativo e soggetti coinvolti	480
6.7.1	I beni oggetto di esproprio.....	480
6.7.2	I soggetti	481
6.7.3	La dichiarazione di pubblica utilità	481
6.7.4	La retrocessione del bene.....	481
6.7.5	L'indennità di espropriazione.....	482
6.8	La cessione volontaria.....	483
6.9	L'occupazione legittima e l'occupazione appropriativa	483

Capitolo 7 - Il procedimento amministrativo

7.1	Profili generali.....	486
7.2	I principi del procedimento	487
7.2.1	I criteri prescritti per il procedimento	488
7.3	L'obbligo di conclusione esplicita del procedimento.....	489
7.4	Il provvedimento amministrativo	489
7.5	Gli elementi accidentali del provvedimento	490
7.6	La motivazione del provvedimento amministrativo.....	491
7.7	Il responsabile del procedimento	492
7.8	La partecipazione al procedimento amministrativo	493
7.9	La comunicazione di avvio del procedimento	493
7.10	Il preavviso di rigetto.....	495
7.11	La conferenza di servizi	495

Capitolo 8 - L'accesso ai documenti amministrativi

8.1	Il fondamento giuridico.....	497
8.2	L'oggetto del diritto di accesso	498
8.3	I titolari del diritto di accesso	498
8.4	I soggetti obbligati a consentire l'accesso.....	499
8.5	I limiti al diritto di accesso.....	500
8.6	Il procedimento per l'accesso	501
8.7	La tutela giurisdizionale e quella cd. "giustiziale".....	502
8.8	La Commissione statale per l'accesso ai documenti amministrativi	504
8.9	La tutela della privacy	504
8.10	Il regolamento attuativo del diritto di accesso	505
8.11	L'accesso civico.....	505

Capitolo 9 – La patologia dell’atto amministrativo

9.1	L’istituto dell’autotutela	507
9.2	L’autotutela decisoria: atti di ritiro, di convalida e conservazione.....	508
9.2.1	Atti di ritiro.....	508
9.2.2	Atti di convalida.....	509
9.2.3	Atti di conservazione.....	509
9.3	La patologia dell’atto amministrativo	510
9.4	La nullità dell’atto amministrativo.....	511
9.4.1	La carenza di potere	512
9.4.2	Nullità e inesistenza	512
9.5	L’annullabilità dell’atto: i vizi di legittimità.....	512
9.5.1	Eccesso di potere.....	513
9.5.2	Violazione di legge.....	514

Capitolo 10 – Controlli e responsabilità nella Pubblica Amministrazione

10.1	I controlli pubblici	516
10.2	La responsabilità per lesione di interessi legittimi.....	517
10.3	Gli elementi costitutivi dell’illecito della P.A.....	519
10.4	La responsabilità della Pubblica Amministrazione per lesione di diritti soggettivi.....	520
10.5	La responsabilità del dipendente pubblico	521
10.6	La responsabilità per danni del pubblico dipendente	521
10.7	La responsabilità amministrativa.....	522

Capitolo 11 – Il sistema delle tutele

11.1	La tutela dei diritti e degli interessi	523
11.2	I ricorsi amministrativi.....	524
11.2.1	Tipologie dei ricorsi amministrativi.....	525
11.2.2	Profili procedurali e profili formali	525
11.3	La tutela in sede giurisdizionale amministrativa.....	526
11.3.1	I principi fondamentali della giustizia amministrativa	528
11.3.2	Profili formali	530
11.3.3	La sentenza	531
11.3.4	Le impugnazioni	532
11.4	La giurisdizione del giudice ordinario	532

Libro IV**Pianificazione, organizzazione e sistemi di controllo****Capitolo 1 – Gestione strategica, obiettivi, piani e programmi**

1.1	La gestione strategica.....	535
1.2	La catena del valore di Porter	536
1.3	Le strategie di corporate e le strategie di business	537
1.3.1	Strategie di corporate	537
1.3.2	Strategie di business.....	538
1.4	La pianificazione aziendale	539
1.5	La programmazione e il budget.....	540



Capitolo 2 – Principi di economia dell'organizzazione

2.1	Definizione di organizzazione	541
2.2	Le variabili organizzative: il modello delle 7 S	541
2.3	La cultura organizzativa	542

Capitolo 3 – L'assetto organizzativo

3.1	L'assetto organizzativo	544
3.2	La progettazione dell'assetto organizzativo	544
3.3	La struttura organizzativa: la macrostruttura e la microstruttura	545
3.4	Le cinque componenti dell'organizzazione	545
3.5	La progettazione della struttura organizzativa	546
3.6	La progettazione della microstruttura	547
3.6.1	Analisi dei compiti e delle mansioni	547
3.6.2	Specializzazione orizzontale e verticale del lavoro	547
3.6.3	Formalizzazione del comportamento	548
3.6.4	Formazione e indottrinamento	548
3.7	I meccanismi di coordinamento	548
3.8	Progettazione della macrostruttura	549
3.8.1	Raggruppamento dei ruoli in unità organizzative	550
3.8.2	Dimensione delle unità organizzative	550
3.9	La progettazione dei collegamenti laterali	551
3.10	La progettazione del potere decisionale: il decentramento	551
3.11	La progettazione della mesostruttura	552
3.12	I fattori contingenti che influiscono sulla scelta del modello organizzativo	552
3.13	La rappresentazione della struttura organizzativa	553
3.13.1	Gli organigrammi	553
3.13.2	I mansionari	554
3.14	I modelli di organizzazione	554
3.15	Struttura funzionale	555
3.16	Struttura divisionale	555
3.17	Struttura matriciale	557
3.18	Assetti organizzativi di Mintzberg	558
3.18.1	Struttura semplice	558
3.18.2	Burocrazia meccanica (machine bureaucracy)	558
3.18.3	Burocrazia professionale (professional bureaucracy)	559
3.18.4	Soluzione divisionale (divisional organization)	559
3.18.5	Adhocrasia (innovative organization)	560
3.19	Le imprese a rete	560
3.20	I meccanismi operativi	562
3.21	Lo stile direzionale	562
3.21.1	Leadership direttiva	563
3.21.2	Leadership partecipativa	563

Capitolo 4 – Le teorie di organizzazione aziendale

4.1	Introduzione alle teorie di organizzazione aziendale	565
4.2	Le teorie classiche	565
4.2.1	L'organizzazione scientifica del lavoro	566

4.2.2	La teoria della direzione amministrativa	567
4.2.3	La teoria della burocrazia	568
4.3	La teoria delle relazioni umane di Mayo	570
4.4	Le teorie motivazionali	570
4.4.1	La gerarchia dei bisogni di Maslow.....	571
4.4.2	La teoria dei fattori duali o teoria duale della motivazione di Herzberg.....	573
4.4.3	L'anarchia organizzata di McGregor	573
4.4.4	Achievement-power-affiliation di McClelland	574
4.4.5	Teoria ERG di Alderfer.....	574
4.4.6	Teoria del rinforzo di Skinner	575
4.4.7	Teoria dell'Aspettativa-Valenza-Strumentalità di Vroom	575
4.4.8	Teoria dell'apprendimento organizzativo di Argyris e di Schön	576
4.5	Le teorie contingenti	577
4.5.1	Ambiente e organizzazione	578
4.5.2	Tecnologia e organizzazione	579
4.5.3	Dimensione e organizzazione	579
4.5.4	Strategia e organizzazione	580
4.6	Le teorie dell'azione organizzativa.....	580
4.6.1	La teoria della cooperazione organizzativa di Barnard	580
4.6.2	Teoria del comportamento amministrativo di Simon.....	582
4.6.3	Teoria dell'azione organizzativa di Thompson	583

Capitolo 5 – La contabilità generale e il bilancio d'esercizio

5.1	La rilevazione	585
5.2	La contabilità generale, la contabilità analitico-gestionale e le rilevazioni extra-contabili..	585
5.3	I principi contabili nazionali e i principi contabili internazionali	586
5.4	Le fasi della contabilità generale.....	587
5.5	Il bilancio d'esercizio	588
5.6	Il bilancio d'esercizio redatto secondo la normativa civilistica	590
5.6.1	I postulati del bilancio d'esercizio	590
5.6.2	I principi di redazione del bilancio d'esercizio.....	591
5.7	Gli schemi di bilancio	593
5.7.1	Lo stato patrimoniale.....	593
5.7.2	Il conto economico	595
5.8	Il rendiconto finanziario.....	595
5.9	La nota integrativa	596
5.10	La relazione sulla gestione.....	596

Capitolo 6 – La contabilità analitica

6.1	Obiettivi e caratteristiche della contabilità analitica.....	597
6.2	I centri di responsabilità	597
6.3	Classificazioni dei costi	598
6.4	Le configurazioni di costo	599
6.5	Il diagramma di redditività.....	599
6.6	Criteri di imputazione dei costi.....	600
6.7	Tipi di contabilità dei costi	601
6.7.1	La contabilità per commessa.....	601
6.7.2	La contabilità per processo.....	601



6.8	Metodologie di calcolo dei costi.....	601
6.8.1	Direct costing	601
6.8.2	Full costing	602
6.8.3	Activity Based Costing (ABC)	602

Capitolo 7 – Il sistema informativo aziendale

7.1	Il sistema informativo aziendale.....	603
7.2	I sistemi informativi e di comunicazione.....	604
7.3	Un importante strumento: i pacchetti integrati.....	605
7.4	Evoluzione dei sistemi informativi: l'Information Technology.....	605
7.4.1	Intranet aziendale	606
7.4.2	Enterprise Resource Planning.....	606
7.4.3	Knowledge Management	607

Capitolo 8 – Controllo di gestione

8.1	Il controllo di gestione.....	609
8.1.1	Obiettivi del controllo di gestione	609
8.1.2	Fasi del controllo di gestione	609
8.1.3	Controllo operativo, controllo direzionale e controllo strategico.....	610
8.2	I sistemi di pianificazione e di controllo.....	610
8.2.1	Il benchmarking nel sistema di pianificazione e di controllo.....	611
8.2.2	La struttura tecnico-contabile del sistema di pianificazione e di controllo.....	612
8.3	L'analisi degli scostamenti	612
8.4	Il reporting	613

Capitolo 9 – I controlli interni nelle pubbliche amministrazioni

9.1	Il passaggio dalla cultura dell'adempimento alla cultura della valutazione.....	614
9.2	Le tipologie di controllo.....	615
9.3	Il controllo di regolarità contabile ed amministrativa	616
9.4	Il controllo di gestione.....	616
9.5	Il controllo strategico e la direttiva ministeriale	617
9.6	Il controllo sulla qualità dei servizi	618

Capitolo 10 – La qualità totale e la certificazione di qualità

10.1	La qualità	619
10.2	Dal controllo di qualità alla qualità totale	619
10.3	Le carte di controllo della qualità.....	620
10.4	Il ciclo PDCA o ruota di Deming	621
10.5	La certificazione di qualità	621

Libro IV

Gestione delle risorse umane

Capitolo 1 La gestione delle risorse umane nel modello istituzionale dell'Agenzia

1.1	Nozione e finalità della gestione delle risorse umane	625
1.2	La separazione fra indirizzo e gestione	625

1.3	Le modalità di selezione quale leva strategica per la funzionalità dell'Agenzia.....	627
1.4	Formazione e sviluppo professionale delle risorse umane.....	628

Capitolo 2 – La disciplina del rapporto di lavoro

2.1	Nozione.....	629
2.2	Evoluzione legislativa: dalla privatizzazione alla rilegificazione.....	629
2.3	L'accesso al pubblico impiego.....	631
2.4	Le modificazioni del rapporto di lavoro.....	632
2.5	La cessazione del rapporto.....	632
2.6	La risoluzione del rapporto per accertata inidoneità psicofisica.....	634
2.6.1	Inidoneità assoluta e relativa.....	634
2.6.2	La procedura di accertamento.....	635
2.6.3	Il trattamento giuridico-economico.....	635
2.7	Il regime di assenza per malattia.....	636
2.8	Il Codice di comportamento dell'Agenzia delle Entrate.....	637
2.8.1	Applicabilità del Codice.....	637
2.8.2	Il divieto di ricevere regali.....	638
2.8.3	La prevenzione degli illeciti.....	638
2.8.4	L'adempimento degli obblighi di trasparenza.....	639
2.8.5	Incompatibilità.....	639

Capitolo 3 – La contrattazione collettiva

3.1	I livelli di contrattazione.....	640
3.2	La contrattazione integrativa.....	640
3.3	L'ambito delle materie disciplinate.....	641
3.4	Le parti della contrattazione.....	642

Capitolo 4 – Il management fra vecchio e nuovo ordinamento

4.1	Le esigenze postulate dalle riforme.....	644
4.2	Articolazione e accesso al sistema della dirigenza.....	645
4.2.1	Il ruolo dei dirigenti.....	645
4.2.2	I requisiti per l'accesso.....	646
4.2.3	Conferimento dell'incarico.....	646
4.2.4	Decadenza dagli incarichi in caso di riorganizzazione.....	648
4.2.5	Le posizioni organizzative.....	648

Capitolo 5 – La responsabilità dirigenziale

5.1	La responsabilità del dirigente connessa al raggiungimento degli obiettivi.....	651
5.2	Il dirigente quale responsabile anticorruzione e per la trasparenza.....	652
5.3	La culpa in vigilando.....	653
5.4	Il procedimento disciplinare.....	653
5.5	Rapporto con la disciplina di diritto comune.....	654
5.6	Il rispetto del giusto procedimento e la funzione consultiva del Comitato dei garanti.....	655
5.7	La responsabilità del dirigente connessa al rispetto dei termini procedurali.....	656
5.8	Il reato di omissione di atti di ufficio.....	657

Capitolo 6 – Misurazione e valutazione delle performance

6.1	Il cittadino-utente al centro del sistema.....	659
-----	--	-----

6.2	Approccio alla qualità e alla gestione della performance	659
6.2.1	Il Quality management	659
6.2.2	L'approccio alla performance nella riforma Brunetta	660
6.2.3	Le criticità del decreto Brunetta. Il nuovo ruolo della Funzione pubblica.....	662
6.2.4	Gli organismi indipendenti di valutazione (OIV).....	663
6.3	Il Sistema di misurazione e valutazione delle performance	664
6.4	Il Piano della performance.....	666
6.5	Trasparenza delle informazioni e rendicontazione delle performance	667
6.6	Gli strumenti di incentivazione	668
6.7	Il sistema di valutazione dei dirigenti dell' Agenzia delle entrate	669
6.7.1	Gli obiettivi	669
6.7.2	Valutazione dei risultati e delle competenze.....	670
6.7.3	I ruoli coinvolti nel processo di valutazione della prestazione	670
6.7.4	Le competenze del dirigente: l'assertività	671
6.7.5	La leadership	672

Capitolo 7 – La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

7.1	Premessa	675
7.2	Il congedo di maternità	675
7.3	Il congedo di paternità	677
7.4	I congedi parentali.....	678
7.5	Il divieto di licenziamento	679

Capitolo 8 – La flessibilità

8.1	L'utilizzo del lavoro flessibile ex D.Lgs. 165/2001.....	681
8.2	L'intervento del Jobs act: il D.Lgs. 81/2015	682
8.3	Il contratto di lavoro part time.....	682
8.3.1	Forma e diritto di precedenza.....	682
8.3.2	Clausole elastiche.....	684
8.3.3	Lavoro straordinario e supplementare	684
8.3.4	Part time parentale	685
8.4	La disciplina del contratto a tempo determinato	686
8.4.1	L'assenza del cd. causalone	686
8.4.2	Le proroghe e i rinnovi.....	686
8.4.3	Limiti di assunzione di personale a tempo determinato	687
8.4.5	I diritti di precedenza	687
8.4.6	Divieto di stipulare contratti a termine	687
8.4.7	I dirigenti dell' Agenzia delle Entrate con contratto a tempo determinato	688
8.5	La somministrazione a tempo determinato	688
8.6	Il lavoro accessorio	689
8.6.1	I limiti del compenso	689
8.6.2	Campo di applicazione	690
8.6.3	I voucher	690
8.6.4	Le comunicazioni all'INPS	691

Libro VI

Gestione delle risorse materiali secondo le regole del Codice degli appalti e delle concessioni (D.Lgs. 50/2016)

Capitolo 1 – Il sistema normativo regolatore dell'attività di gestione

1.1	La capacità di diritto privato dell'Agenzia delle Entrate	695
1.2	L'evidenza pubblica	696
1.2.1	La necessità dell'evidenza pubblica	696
1.2.2	Le fasi dell'evidenza pubblica	697
1.2.3	Le modalità di scelta del contraente	697
1.3	La struttura del Codice degli appalti e delle concessioni (D.Lgs. 50/2016)	698
1.3.1	Introduzione	698
1.3.2	L'articolazione	700
1.3.3	Le principali definizioni contenute nel Codice	701
1.4	L'attività dell'Autorità anticorruzione (ANAC)	703

Capitolo 2 – Ambiti di applicazione e principi generali del D.Lgs. 50/2016

2.1	Ambito oggettivo di applicazione del D.Lgs. 50/2016	705
2.2	Il regime delle esclusioni	706
2.3	Contratti pubblici sopra e sotto soglia	708
2.4	I principi	709
2.4.1	La promozione della trasparenza.....	709
2.4.2	Trasparenza nella partecipazione degli stakeholders: il dibattito pubblico	710
2.4.3	I principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni	711
2.4.4	La sostenibilità ambientale	712
2.4.5	Il diritto di accesso	712
2.4.6	L'informatizzazione	713
2.4.7	La prevenzione della corruzione: il conflitto di interessi	714
2.4.8	La semplificazione degli oneri amministrativi: il DGUE	715
2.5	Il responsabile del procedimento negli appalti e nelle concessioni.....	716
2.6	La pubblicità delle procedure: bandi, avvisi, inviti, obblighi di informazione.....	717
2.7	L'obbligo della suddivisione in lotti	719

Capitolo 3 – Le procedure di affidamento

3.1	Le fasi delle procedure di affidamento	720
3.2	L'attività di programmazione e progettazione	721
3.3	La consultazione preliminare di mercato.....	722
3.4	Le procedure di scelta per il contraente	723
3.4.1	Introduzione.....	723
3.4.2	La procedura aperta	723
3.4.3	La procedura ristretta	723
3.4.4	La procedura negoziata in assenza della previa pubblicazione del bando	724
3.4.5	Il dialogo competitivo	725
3.5	Le procedure innovative	726
3.5.1	La procedura competitiva con negoziazione	726
3.5.2	Il partenariato per l'innovazione	727

3.6	Gli strumenti dell' <i>e-procurement</i>	727
3.6.1	Accordi quadro.....	727
3.6.2	Sistemi dinamici di acquisizione	728
3.6.3	Aste elettroniche	729
3.6.4	Cataloghi elettronici	730
3.6.5	Piattaforme telematiche di negoziazione	731
3.7	Le previsioni della legge di stabilità per il 2016.....	731

Capitolo 4 - La gara

4.1	I soggetti ammessi alle gare	733
4.2	I requisiti di partecipazione.....	734
4.2.1	Introduzione.....	734
4.2.2	Le cause di esclusione dalle gare	734
4.2.3	I criteri di selezione	737
4.2.4	L'avalimento	738
4.3	La fase di aggiudicazione degli appalti	739
4.3.1	I presupposti	739
4.3.2	I criteri di aggiudicazione: l'offerta economicamente più vantaggiosa	739
4.3.3	Criterio del minor prezzo.....	740
4.3.4	La presentazione di varianti	740
4.3.5	Le offerte anormalmente basse	740
4.4	L'aggiudicazione	741
4.5	Qualificazione delle stazioni appaltanti.....	742

Capitolo 5 - L'esecuzione dei contratti

5.1	Il ruolo del Direttore dell'esecuzione	743
5.2	I compiti del Direttore dell'esecuzione	743
5.3	Fasi dell'attività di esecuzione	744
5.4	L'attività di controllo del Direttore dell'esecuzione	745
5.5	Risoluzione del contratto.....	747

Capitolo 6 - Strumenti alternativi per la realizzazione e la gestione di opere pubbliche

6.1	I contratti di partenariato.....	748
6.1.1	Il project financing.....	749
6.1.2	Il contratto di disponibilità.....	749
6.1.3	Interventi di sussidiarietà orizzontale e baratto amministrativo	750
6.2	Le concessioni	751
6.3	Il contraente generale.....	752

Capitolo 7 - Il contenzioso

7.1	Gli strumenti deflattivi del contenzioso	753
7.1.1	L'accordo bonario.....	753
7.1.2	La transazione	753
7.1.3	L'arbitrato.....	754
7.1.4	Il Collegio consultivo tecnico	755
7.1.5	L'intervento precontenzioso dell'ANAC	756
7.2	La tutela giurisdizionale	756
7.2.1	Gli ambiti	756
7.2.2	Le novità introdotte dal D.Lgs. 50/2016	757

Libro VII

Ordinamento e attribuzioni dell'Agenzia delle Entrate

Capitolo 1 – La struttura dell'Agenzia

1.1	L'Agenzia delle Entrate: natura giuridica e funzioni.....	761
1.2	Gli organi di amministrazione.....	761
1.2.1	Il Direttore	762
1.2.2	Il Comitato di gestione	763
1.2.3	Il Collegio dei revisori dei conti.....	764
1.3	L'organizzazione territoriale dell'Agenzia delle Entrate	765
1.3.1	L'organizzazione a livello centrale.....	765
1.3.2	L'organizzazione a livello periferico: le Direzioni regionali	768
1.3.3	L'organizzazione a livello periferico: altre strutture	769
1.4	I presidi anticorruzione	771
1.5	Le strutture di riferimento per l'attività anticorruzione.....	771
1.5.1	L'Ufficio Audit compliance	771
1.5.2	L'Ufficio Sviluppo strategie di contrasto	772
1.5.3	L'Ufficio Supporto anti corruzione	772

Capitolo 2 – Le funzioni dell'Agenzia

2.1	Le funzioni istituzionali dell'Agenzia delle Entrate.....	773
2.2	Le funzioni ereditate dall'Agenzia del Territorio	774
2.2.1	La mission definita dal D.Lgs. 300/1999.....	774
2.2.2	L'attività di valutazione immobiliare	776
2.3	La nuova missione dell'Agenzia delle Entrate in attuazione del D.Lgs. 157/2015	776
2.3.1	Il principio del controllo amministrativo unico	776
2.3.2	Il sistema delle Convenzione tra il MEF e le Agenzie fiscali.	777
2.4	L'assistenza ai contribuenti.....	777
2.4.1	La centralità del rapporto con il contribuente	777
2.4.2	L'attività relativa alla conoscenza degli atti destinati al contribuente	778
2.4.3	Le istanze di interpello	779
2.4.4	L'adempimento collaborativo e l'interpello preventivo	780
2.5	Le funzioni giudiziali di conciliazione.....	781
2.6	L'azione di prevenzione della corruzione	782
2.6.1	La disciplina anticorruzione.....	782
2.6.2	Il Responsabile della prevenzione della corruzione	784
2.7	Le attività di formazione e valutazione del personale	786
2.8	L'azione di promozione della trasparenza	787
2.8.1	Lo strumento della trasparenza per la prevenzione della corruzione	787
2.8.2	Il Programma per la trasparenza e l'integrazione nel Piano anticorruzione.....	788
2.8.3	La pubblicazione dei dati ulteriori	789
2.9	La predisposizione dei patti di integrità negli affidamenti	790
2.10	La certificazione dei requisiti fiscali per l'affidamento degli appalti pubblici.....	791
2.11	Le funzioni di tutoraggio.....	792

Capitolo 1

Il sistema normativo regolatore dell'attività di gestione

1.1 La capacità di diritto privato dell'Agenzia delle Entrate

L'attività di gestione delle risorse materiale da parte dell'amministrazione finanziaria presuppone il ricorso da parte della stessa agli istituti giuridici e alle forme proprie del diritto privato, fermo, chiaramente, restando il perseguimento dei fini istituzionali stabiliti dal legislatore.

Il ricorso agli strumenti privatistici è legittimato innanzitutto dal comma *1bis* dell'art. 1 L. 241/1990 che contempla proprio l'**accesso della pubblica amministrazione agli strumenti privatistici, nella specie il contratto, quale alternativa generale al provvedimento unilaterale per la cura concreta di interessi pubblici**. Si afferma infatti che la pubblica amministrazione «nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, *salvo che la legge disponga diversamente*».

Tuttavia, il sistema delle fonti che regola l'attività contrattuale dell'Amministrazione si presenta alquanto complesso, e contempla, oltre alla precitata disposizione:

- norme di diritto comune (articoli 1321 e seguenti, articoli 1470 e seguenti del codice civile);
- norme di diritto pubblico (R.D. 2440/1923, recante la legge di contabilità di Stato; R.D. 827/1924, recante il regolamento di contabilità; L. 241/1990, sul procedimento amministrativo).

Per lungo tempo sia la legge di contabilità di Stato che il suo regolamento attuativo hanno costituito la principale fonte normativa in materia di contratti pubblici; attualmente, però, essi hanno carattere residuale, trovando applicazione soprattutto per i *contratti attivi* (contratti dai quali deriva un'entrata per l'ente pubblico, quali le vendite o le locazioni attive). Prevalenti sono ora la normativa europea (principi dei Trattati, sentenze della Corte di giustizia, direttive dell'Unione) e le disposizioni speciali, quale il complesso *corpus* normativo di cui al D.Lgs. 50/2016, recante il nuovo Codice degli appalti e delle concessioni (*vedi infra* 1.3).

Va evidenziato che, diversamente dall'autonomia privata che è espressione di libertà d'azione dei relativi titolari, entro i limiti *negativi* stabiliti dall'ordinamento giuridico (ai sensi dell'art. 1322 c.c., infatti, le parti del negozio sono infatti libere di scegliere lo strumento più idoneo, con il contenuto che preferiscono e con le modalità che meglio consentono di raggiungere i loro leciti interessi), l'autonomia negoziale della pubblica amministrazione è segnata dall'esistenza di limiti positivi all'agire amministrativo: in particolare, l'ammi-



nistrazione non è libera nella scelta dei fini da perseguire in quanto essi sono stabiliti dal legislatore (deve poi attenersi ai principi di efficienza, legalità, pubblicità ed imparzialità). L'amministrazione pubblica, pur se dotata di potere discrezionale, è vincolata al conseguimento dell'interesse pubblico; ciò rappresenta un motivo che, a differenza dei motivi dei soggetti privati, resta sempre rilevante, influenzando anche sull'attività amministrativa di diritto privato.

1.2 L'evidenza pubblica

1.2.1 La necessità dell'evidenza pubblica

La normativa nazionale in materia di contabilità pubblica (cfr. artt. 3 e 6 R.D. 2440/1923, e artt. 37 e 41 R.D. 827/1924) postula per ogni attività contrattuale posta in essere da una pubblica amministrazione (o da un soggetto ad essa equiparato) l'utilizzo di procedure concorsuali *aperte*, circoscrivendo ad alcune ipotesi eccezionali la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto del contratto (ovvero a trattativa privata, modulo caratterizzato da notevole libertà procedurale).

L'art. 3 del citato R.D. 2440/1923 enuncia, infatti, un principio fondamentale dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, secondo cui **ogni contratto della pubblica amministrazione da cui derivi un'entrata o una spesa deve essere preceduto da una gara, salvo che non ricorrano le ipotesi eccezionali in cui si possa far ricorso alla trattativa privata.**

Finalità precipua di questo principio di contabilità pubblica è la garanzia della *par condicio* tra tutti i potenziali interessati a contrattare con l'amministrazione e di consentire all'amministrazione stessa, mediante l'acquisizione di un pluralità di offerte, di contrattare alle condizioni più vantaggiose. Del resto, nella scelta del giusto contraente si considerano pienamente soddisfatte le esigenze di trasparenza ed imparzialità, imposte precettivamente all'azione amministrativa *ex art. 97 Cost.*

Nell'espletare la gara richiesta dall'art. 3 del R.D. 2440/1923, le norme di contabilità pubblica richiedono il rispetto di una serie di regole tese ad impedire collusioni tra privati ed uffici dell'amministrazione pubblica. Tali regole informano uno speciale metodo procedurale, noto come **procedura dell'evidenza pubblica**, che richiede, tra l'altro, il **rispetto di termini ben precisi per la pubblicità della gara e di rigorosi criteri di valutazione.**

L'espressione «evidenza pubblica», quindi, vuole proprio indicare il procedimento amministrativo che accompagna la conclusione dei contratti della pubblica amministrazione e si caratterizza per la presenza di atti amministrativi che rendono evidenti (e ne consentono la verifica) le ragioni di pubblico interesse che hanno spinto alla stipulazione del contratto, alla scelta della controparte, e alla formazione del consenso. Al riguardo si è efficacemente qualificata l'evidenza pubblica quale criterio di collegamento tra l'autonomia negoziale e la funzione amministrativa alla cui realizzazione il contratto è strumentale.

L'evidenza pubblica comporta che tutto il procedimento rispetti i principi di legalità, di buon andamento e di razionalità, con la conseguenza che qualsiasi segmento dello stesso è soggetto ai controlli di autotutela, in maniera costante, ai controlli interni, a controlli esterni, ove previsti, nonché a quelli giurisdizionali nel momento in cui si verifica una lesione di interesse o diritto azionabile.

1.2.2 Le fasi dell'evidenza pubblica

L'evidenza pubblica è un procedimento caratterizzato da una sequenza di fasi volte, da una parte, a garantire la legittima e corretta formazione della volontà contrattuale pubblica e, dall'altra, attraverso la trasparenza delle fasi (e in particolare di quella relativa alla scelta del contraente) ad assicurare la concorrenzialità della procedura. È perciò possibile innanzitutto distinguere:

- una fase disciplinata in via principale dal diritto pubblico, che racchiude la determinazione di addvenire al contratto, la scelta del sistema per la individuazione del contraente, l'esperimento della relativa gara, la predisposizione delle clausole contrattuali e l'approvazione del contratto;
- una fase negoziale disciplinata, invece, prevalentemente dal diritto privato, relativa all'esecuzione del contratto. Tale fase è caratterizzata dalla posizione paritaria fra le due parti.

Ulteriormente si distinguono i seguenti momenti necessari:

- la **determinazione a contrattare** nella quale l'autorità procedente deve evidenziare le ragioni che la inducono a contrattare e l'interesse pubblico che viene perseguito e realizzato con lo strumento negoziale. Essa si sostanzia in un provvedimento amministrativo di tipo gestionale che deve precedere la conclusione di qualsiasi negozio, enucleando l'oggetto del contratto, le sue clausole essenziali, lo scopo da perseguire e le modalità attraverso cui realizzarlo: la deliberazione, in sostanza, predetermina il contenuto del futuro contratto.

In questa fase si sottopone all'autorità di controllo uno **schema di contratto-tipo** che deve essere corredato, ai sensi dell'art. 45 R.D. 827/1924, dai **capitolati d'onere**. Tale schema può essere redatto in accordo con l'altro contraente ma, il più delle volte, è atto unilaterale dell'autorità procedente. Lo schema di contratto tipo deve, peraltro, inserire le **clausole dei capitolati generali e speciali** relativi al contratto da concludere. I capitolati generali sono atti della PA che recano la disciplina generale dei contratti a appartenenti ad un determinato tipo. I capitolati speciali, invece, sono atti che recano la disciplina relativa ad un singolo rapporto contrattuale.

I **primi**, secondo la giurisprudenza, hanno **carattere normativo** mentre i **secondi** hanno **carattere negoziale**;

- la fase dell'**aggiudicazione e della conclusione del contratto**;
- quella dell'**approvazione** del contratto e della sua **esecuzione**. Tutti i contratti della pubblica amministrazione devono essere stipulati per iscritto, e una volta stipulati devono essere approvati. L'**approvazione** è un atto di controllo con cui un organo superiore a quello che ha stipulato il contratto ne ordina l'esecuzione e assume l'impegno della relativa spesa.

1.2.3 Le modalità di scelta del contraente

Determinato il contenuto del contratto e conseguita l'autorizzazione a contrarre, la procedura dell'evidenza pubblica prevede particolari modalità di **scelta del contraente**, funzionalizzate al perseguimento dell'obiettivo della trasparenza. L'individuazione della modalità selettiva è effettuata con il **bando** che costituisce la *lex specialis* della procedura. La fase della scelta del contraente si conclude con l'aggiudicazione.

La scelta del contraente può svolgersi mediante il ricorso a vari sistemi quali l'asta pubblica, la licitazione privata, la trattativa privata, l'appalto concorso. In particolare:

- l'**asta pubblica**. Ha inizio con la pubblicazione del bando di gara (o avviso d'asta) contenente l'oggetto, le condizioni per essere ammessi alla gara, per l'esecuzione del contratto e per la fase di aggiudicazione. La terminologia europea recepita dal Codice dei contratti pubblici definisce tale procedura come aperta poiché ad essa possono partecipare tutti i soggetti che posseggano i requisiti fissati nel bando di gara;
- la **licitazione privata**. Ha inizio con una sorta di prequalificazione dei fornitori (ed in ciò sta il carattere ristretto della procedura) fatta da un'apposita commissione, sulla base di elenchi aggiornati o mediante la pubblicazione di un bando di gara contenente i requisiti tecnici ed economico-finanziari richiesti ai concorrenti (viene perciò detta procedura ristretta). Segue quindi l'invio dell'invito, indirizzato alle sole ditte ritenute idonee: si tratta di uno schema di atto comprendente l'oggetto e le condizioni generali e particolari del contratto, con l'indicazione dei termini e delle modalità per la presentazione delle offerte e del criterio di aggiudicazione;
- la **trattativa privata**. È ammessa solo a fronte di *speciali ed eccezionali circostanze* tassativamente elencate dalla normativa. Infatti nella trattativa privata l'amministrazione dispone di una maggiore discrezionalità nella scelta del contraente in quanto il procedimento amministrativo prevede solo una fase di negoziazione diretta tra amministrazione e contraente, mentre manca la fase dell'aggiudicazione (viene perciò detta *procedura negoziata*);
- l'**appalto concorso**. Ad esso si ricorre quando, per l'esecuzione di lavori o forniture con particolari caratteristiche tecniche, l'amministrazione ritenga opportuno invitare diverse ditte a presentare non soltanto le offerte economiche ma anche i relativi progetti tecnici. Anche i casi in cui questo tipo di procedura può essere utilizzata sono tassativamente indicati dalla legge.

È opportuno precisare che per la tipologia di contratti declinati dall'art. 59 D.Lgs. 50/2016 (contratti pubblici di appalto) si utilizza invece, con riguardo alla scelta del contraente, la terminologia (di matrice europea) di **procedura aperta**, **procedura ristretta**, **procedura negoziata** e **dialogo competitivo** per l'analisi delle quali si rinvia al cap. 3.

1.3 La struttura del Codice degli appalti e delle concessioni (D.Lgs. 50/2016)

1.3.1 Introduzione

Nel febbraio 2014 l'Unione europea ha approvato tre direttive relative ad appalti pubblici e servizi, in sostituzione delle direttive 2004/18 e 2004/17. I provvedimenti sono i seguenti:

- la **direttiva 2014/24/CE** del 26 febbraio 2014 (cosiddetta **direttiva Appalti**) sugli appalti pubblici che abroga la Direttiva 2004/18/CE;
- la **direttiva 2014/25/CE** del 26 febbraio 2014 (cosiddetta **direttiva Utilities**) sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali e che abroga la direttiva 2004/17/CE;

➤ la **direttiva 2004/23/CE** del 26 febbraio 2014 in materia di **concessioni**.

I citati documenti fissano i principi sui quali costruire l'aggiornamento della normativa, ovvero: rendere più efficiente l'uso dei fondi pubblici, garantire la dimensione europea del mercato dei contratti pubblici di lavori servizi e forniture, incentivando la concorrenza e tutelando anche le piccole e medie imprese, l'uso strategico degli appalti pubblici, come strumento di politica economica e sociale e la lotta alla corruzione attraverso procedure semplici e trasparenti, e certezza del quadro regolamentare.

Le tre direttive sono entrate in vigore il 18 aprile 2014 e da quella data ha preso avvio per il legislatore nazionale la complessa attività di recepimento. In Italia la legge che ha conferito al Governo la delega a recepire tali provvedimenti, dettando i principi e i criteri direttivi, è stata la L. 28 gennaio 2016, n. 11. Nell'arco di pochi mesi l'Esecutivo ha approvato il **D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50** recante "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (sinteticamente indicato come **Codice degli appalti e delle concessioni**). Si tratta di un unico decreto che, oltre ad assicurare il recepimento della normativa europea, ha contestualmente introdotto nell'ordinamento, da subito, un sistema snello e semplificato di regolazione nella materia degli appalti di lavori, forniture e servizi e nella materia delle concessioni, nel pieno rispetto del divieto di introdurre o mantenere livelli di regolazione nazionali superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee.

Il provvedimento dispone l'**abrogazione del Codice dei contratti** di cui al D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, del relativo **regolamento d'attuazione** (D.P.R. n. 207/2010) e di altre disposizioni incompatibili.

Diversamente dal previgente Codice dei contratti, **la nuova disciplina è auto applicativa**. Non si rende, infatti, necessaria l'adozione di un regolamento di esecuzione e di attuazione, bensì vengono emanate, contestualmente, **linee guida di carattere generale**, da approvarsi con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su proposta dell'ANAC e previo parere delle competenti commissioni parlamentari. Le linee guida contribuiscono ad assicurare la speditezza delle procedure nonché a migliorare la qualità delle prestazioni e a fornire, al contempo, criteri unitari a garanzia del cittadino. Esse hanno valore di atto di indirizzo generale, in modo da consentire il loro aggiornamento costante e celere, in stretta aderenza ai mutamenti del sistema.

Nel Codice degli appalti e delle concessioni è stato, dunque, assegnato all'ANAC, per mezzo dello strumento delle linee guida (scelto in quanto più agile del regolamento), un compito strategico ed essenziale nella definizione delle disciplina normativa secondaria poiché ad esse è stata demandata la disciplina di aspetti determinanti del regime normativo delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici. Si noti ancora che, **essendo a carattere vincolante, impropriamente vengono qualificate come soft law**. Il fenomeno è stato osservato in maniera molto critica dai costituzionalisti i quali hanno posto l'attenzione sulla crisi del sistema delle fonti secondarie che allo stato sta coinvolgendo l'ordinamento italiano.

Si rende opportuno precisare che, in base a quanto prescritto dall'art. 217, sono immediatamente abrogate alla data di pubblicazione del Codice, le seguenti disposizioni del D.P.R. n. 207/2010 nonché gli allegati e le parti di allegati richiamati negli articoli abrogati:

- la Parte I, dall'art. 1 all'art. 8;
- la Parte II, Titolo I, Capo II dall'art. 11 all'articolo 13;
- la Parte II, Titolo II, Capo II dall'articolo 44 all'articolo 59;
- la Parte II, Titoli IV, V, VI, VII, VIII, dall'art. 97 all'art. 177;
- la Parte II, Titolo IX, Capo III dall'art. 211 all'art. 214;
- la Parte II, Titolo XI, Capo III dall'art. 249 all'art. 250;
- la Parte III dall'art. 252 all'art. 253 e dall'art. 257 all'art. 270;
- la Parte IV, V dall'art. 271 all'art. 342;
- la Parte VII dall'art. 357 all'art. 359,

Le altre parti del Regolamento citato resteranno, invece, in vigore fino alla data di entrata in vigore degli atti attuativi del D.Lgs. 50/2016 che opereranno la ricognizione delle disposizioni sostituite.

1.3.2 L'articolazione

L'introduzione di una *disciplina unitaria dei contratti e delle concessioni* (anche per effetto della progressiva assimilazione dei due istituti da parte del diritto europeo, culminata con l'emanazione di una specifica direttiva); la significativa semplificazione delle procedure, fondata su un *ampliamento della discrezionalità delle amministrazioni e sul ruolo strategico* (di regolatore, controllore ed anche risolutore di controversie) dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); nonché l'introduzione di numerose specifiche misure volte a dare maggiore efficienza al sistema, costituiscono il nucleo essenziale delle novità che contraddistinguono il D.Lgs. 50/2016 che risulta essere articolato in sei parti:

- la **prima parte** contiene le norme volte a definire il suo ambito di applicazione, nonché alcune **disposizioni comuni**, come, in particolare, le definizioni (indicate all'art. 3), la specificazione dei contratti esclusi in tutto o in parte dall'ambito di applicazione (artt. 4-20), le norme sulla pianificazione, programmazione e progettazione (artt. 21-27) ed i principi comuni sulle modalità di affidamento (artt. 28-34);
- la **seconda parte**, relativa ai **contratti di appalto per lavori, servizi e forniture**, è articolata in ben sei titoli, relativi, il primo, alla *rilevanza europea ed ai contratti sotto soglia* (artt. 35-36); il secondo alla *qualificazione delle stazioni appaltanti* (artt. 37-43); il terzo alla *procedura di affidamento* (suddiviso a sua volta in capi e sezioni: artt. 44-93); il quarto all'aggiudicazione per i *settori ordinari* (artt. 94-99); il quinto all'esecuzione (artt. 100-113) ed il sesto ai *regimi particolari di appalto* (ossia agli appalti nei settori speciali, nei servizi sociali, nel settore dei beni culturali, nei concorsi di progettazione e di idee, nei servizi ricerca e sviluppo ed in specifici settori: artt. 114-163);
- la **terza parte** è relativa ai **contratti di concessione** (artt. 164-178);
- la **quarta parte** è dedicata al **partenariato pubblico privato e al contraente generale** (artt. 179-199);
- la **quinta parte** prevede a dettare misure in materia d'**infrastrutture e d'insediamenti prioritari** (artt. 200-203);
- la **sesta parte** alle disposizioni finali e transitorie, relative soprattutto ai **rimedi giurisdizionali** ed alle disposizioni transitorie (artt. 204-220).

Le Regioni sono chiamate ad operare nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo e delle disposizioni relative a materie di competenza statale. Le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano dovranno adeguare la propria legislazione secondo quanto previsto nei propri statuti e nelle proprie norme di attuazione, tenendo presente che le disposizioni codicistiche in materia di esclusiva competenza statale costituiscono norme di grande riforma economico-sociale.

1.3.3 Le principali definizioni contenute nel Codice

Una serie articolata di definizioni viene riportata dall'art. 3 D.Lgs. 50/2016. Alcune di esse derivano dal recepimento delle nuove nozioni introdotte dalle direttive, altre invece sono frutto di adeguamenti dell'ordinamento interno, anche al fine di tener conto della legislazione nazionale intervenuta *medio tempore*.

In particolare, fra le definizioni riportate, per effetto di quanto disposto dall'articolo citato, si citano le seguenti:

- > **amministrazioni aggiudicatrici:** le amministrazioni dello Stato; gli enti pubblici territoriali; gli altri enti pubblici non economici; gli organismi di diritto pubblico; le associazioni, unioni, consorzi comunque denominati, costituiti da detti soggetti;
- > **soggetto aggregatore:** le centrali di committenza iscritte nell'elenco istituito ai sensi dell'art. 9, co. 1 D.L. 66/2014;
- > **stazione appaltante:** le amministrazioni aggiudicatrici, gli enti aggiudicatori, i soggetti aggiudicatori e i soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del D.Lgs. 50/2016;
- > **joint venture:** l'associazione tra due o più enti, finalizzata all'attuazione di un progetto o di una serie di progetti o di determinate intese di natura commerciale o finanziaria;
- > **centrale di committenza:** un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che forniscono attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie;
- > **operatore economico:** una persona fisica o giuridica, un ente pubblico, un raggruppamento di tali persone o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, un ente senza personalità giuridica, ivi compreso il gruppo europeo di interesse economico (GEIE) costituito ai sensi del D.Lgs. 240/1991, che offre sul mercato la realizzazione di lavori o opere, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi;
- > **concessionario:** un operatore economico cui è stata affidata o aggiudicata una concessione;
- > **promotore:** un operatore economico che partecipa ad un partenariato pubblico privato;
- > **offerente:** l'operatore economico che ha presentato un'offerta;
- > **contratti o contratti pubblici:** i contratti di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori, posti in essere dalle stazioni appaltanti appalti pubblici», i contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti e la prestazione di servizi;

- **appalti pubblici di lavori:** i contratti stipulati per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici aventi per oggetto:
 - a) l'esecuzione di lavori (attività di costruzione, demolizione, recupero, ristrutturazione urbanistica ed edilizia, sostituzione, restauro, manutenzione di opere);
 - b) l'esecuzione, oppure la progettazione esecutiva e l'esecuzione di un'opera;
 - c) la realizzazione, con qualsiasi mezzo, di un'opera corrispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore che esercita un'influenza determinante sul tipo o sulla progettazione dell'opera;
- **appalti pubblici di servizi:** i contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici, aventi per oggetto la prestazione di servizi diversi dagli appalti pubblici di lavori;
- **appalti pubblici di forniture:** i contratti tra una o più stazioni appaltanti e uno o più soggetti economici aventi per oggetto l'acquisto, la locazione finanziaria, la locazione o l'acquisto a riscatto, con o senza opzione per l'acquisto, di prodotti. Un appalto di forniture può includere, a titolo accessorio, lavori di posa in opera e di installazione;
- **lotto funzionale:** uno specifico oggetto di appalto da aggiudicare anche con separata ed autonoma procedura, ovvero parti di un lavoro o servizio generale la cui progettazione e realizzazione sia tale da assicurarne funzionalità, fruibilità e fattibilità indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti;
- **concessione di lavori:** un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori ad uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere;
- **concessione di servizi:** un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi;
- **rischio operativo:** il rischio legato alla gestione dei lavori o dei servizi sul lato della domanda o sul lato dell'offerta o di entrambi, trasferito al concessionario. Si considera che il concessionario assuma il rischio operativo nel caso in cui, in condizioni operative normali, non sia garantito il recupero degli investimenti effettuati o dei costi sostenuti per la gestione dei lavori o dei servizi oggetto della concessione. La parte del rischio trasferita al concessionario deve comportare una reale esposizione alle fluttuazioni del mercato tale per cui ogni potenziale perdita stimata subito dal concessionario non sia puramente nominale o trascurabile;
- **rischio di costruzione:** il rischio legato al ritardo nei tempi di consegna, al non rispetto degli standard di progetto, all'aumento dei costi, a inconvenienti di tipo tecnico nell'opera e al mancato completamento dell'opera;
- **rischio di disponibilità:** il rischio legato alla capacità, da parte del concessionario, di erogare le prestazioni contrattuali pattuite, sia per volume che per standard di qualità previsti;

- **rischio di domanda**, il rischio legato ai diversi volumi di domanda del servizio che il concessionario deve soddisfare, ovvero il rischio legato alla mancanza di utenza e quindi di flussi di cassa;
- **diritto esclusivo**: il diritto concesso da un'autorità competente mediante una disposizione legislativa o regolamentare o disposizione amministrativa pubblicata compatibile con i Trattati, avente l'effetto di riservare a un unico operatore economico l'esercizio di un'attività e di incidere sostanzialmente sulla capacità di altri operatori economici di esercitare tale attività;
- **diritto speciale**: il diritto concesso da un'autorità competente mediante una disposizione legislativa o regolamentare o disposizione amministrativa pubblicata compatibile con i trattati avente l'effetto di riservare a due o più operatori economici l'esercizio di un'attività e di incidere sostanzialmente sulla capacità di altri operatori economici di esercitare tale attività;
- **profilo di committente**: il sito informatico di una stazione appaltante, su cui sono pubblicati gli atti e le informazioni previsti dal D.Lgs. 50/2016;
- **documento di gara**: qualsiasi documento prodotto dalle stazioni appaltanti o al quale le stazioni appaltanti fanno riferimento per descrivere o determinare elementi dell'appalto o della procedura, compresi il bando di gara, l'avviso di preinformazione, nel caso in cui sia utilizzato come mezzo di indizione di gara, l'avviso periodico indicativo o gli avvisi sull'esistenza di un sistema di qualificazione, le specifiche tecniche, il documento descrittivo, le condizioni contrattuali proposte, i modelli per la presentazione di documenti da parte di candidati e offerenti, le informazioni sugli obblighi generalmente applicabili e gli eventuali documenti complementari.

1.4 L'attività dell'Autorità anticorruzione (ANAC)

La Parte VI del nuovo Codice dedicata alla *governance* individua all'art. 213 l'Autorità nazionale competente per la vigilanza ed il controllo sui contratti pubblici nell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), la cui azione è anche finalizzata a **prevenire e contrastare illegalità e corruzione**.

I compiti che l'articolo in esame attribuisce all'ANAC sono molteplici. Tra questi si segnalano la promozione dell'efficienza e della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, favorendo lo sviluppo delle migliori pratiche (comma 2). Finalità, questa, favorita anche attraverso la predisposizione di documenti quali linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo ed altri strumenti di regolamentazione flessibile.

A tal fine l'ANAC gestisce la **Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici** nella quale confluiscono tutte le informazioni contenute nelle banche dati esistenti, anche a livello territoriale, al fine di garantire accessibilità unificata, trasparenza, pubblicità e tracciabilità delle procedure di gara e delle fasi ad essa prodromiche. Per la gestione della Banca dati l'Autorità si avvale dell'**Osservatorio dei contratti pubblici** relativi a lavori, servizi e forniture, composto da una sezione centrale e da sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome.

All'ANAC **compete** inoltre:

- la vigilanza sull'obbligo di affidamento dei contratti tramite le procedure ordinarie assieme ad un controllo sulla corretta applicazione della disciplina di deroga, riservata ai casi di somma urgenza e di protezione civile;

- l'attività di vigilanza collaborativa, previa la stipulazione di protocolli d'intesa con le stazioni appaltanti richiedenti, con finalità di supporto nella predisposizione degli atti e nella gestione dell'intera procedura di gara;
- la gestione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza;
- la possibilità di disporre ispezioni, anche su richiesta motivata di chiunque ne abbia interesse, avvalendosi eventualmente della collaborazione di altri organi dello Stato e del Corpo della Guardia di finanza;
- la trasmissione, qualora riscontri delle irregolarità, degli atti e dei propri rilievi agli organi di controllo, incluse la Procura della Repubblica in caso di irregolarità di rilevanza penale e alla Procura generale della Corte dei conti in caso di pregiudizio al pubblico erario;
- la collaborazione con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per la rilevazione dei comportamenti aziendali meritevoli di valutazione per l'attribuzione del *rating di legalità*;
- l'operatività, presso l'ANAC, della Camera arbitrale per i contratti pubblici relativi a lavori, servizi, forniture di cui all'art. 210 del Codice (→ Cap. 7);
- la possibilità di chiedere contribuzioni ai soggetti, pubblici e privati, sottoposti alla sua vigilanza; il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti di soggetti che: rifiutano od omettono, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o esibire i documenti da essa richiesti; non ottemperano alla richiesta della stazione appaltante o dell'ente aggiudicatore di comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura di affidamento; forniscono informazioni o documenti non veritieri a fronte di richiesta; forniscono alle stazioni appaltanti o agli enti aggiudicatori o agli organismi di attestazione dati o documenti falsi circa il possesso dei requisiti di qualificazione.

La collana è rivolta ai candidati a concorsi pubblici ed esami di abilitazione professionale e fornisce volumi specifici per prepararsi alle prove d'esame.

Dirigenti nell'Agencia delle Entrate

Il manuale è indirizzato a quanti intendono prepararsi alle prove di selezione per i concorsi banditi dall'Agencia delle Entrate nei ruoli dirigenziali.

Le prova concorsuali per i profili dirigenziali, infatti, richiedono una conoscenza di nozioni specifiche rispetto a quelle contemplate da concorsi banditi per altri profili professionali.

In primo luogo è prevista un'approfondita conoscenza del **diritto tributario** e del **diritto amministrativo**. A queste discipline di base si affiancano altre dal taglio più "aziendalistico", mirate ad un'efficace preparazione di quanti andranno a ricoprire ruoli di vertice nella struttura organizzativa dell'Agencia. In quest'ottica vanno inquadrare le trattazioni di tematiche come la **Pianificazione e l'organizzazione aziendale** e la **Gestione delle risorse umane e materiali** (quest'ultima aggiornata al Codice degli appalti e delle concessioni, D.Lgs. 50/2016).

Il volume è completato una sezione sull'ordinamento e sulle attribuzioni dell'Agencia delle Entrate.



Il testo è arricchito da una serie di contenuti aggiuntivi accessibili online previa registrazione al sito.



www.edises.it
info@edises.it



Per essere sempre aggiornato seguici su Facebook 
facebook.com/concorsiagenziadelleentrate
Clicca su mi piace  per ricevere gli aggiornamenti.