

## L'anticorruzione negli Enti Locali: dalla formazione dei Piani e l'incentivazione dell'attività per la trasparenza al controllo della conferibilità e compatibilità nelle nomine e negli incarichi dirigenziali.

***(Da evitare le insidie interpretative e fuorvianti dei meccanismi delle incompatibilità sopraggiunte con il Dlgs n. 39/2013)***

Non c'è solo il Piano anticorrittivo ad impegnare l'organizzazione degli Enti Locali (e di tutta la PA) ma una continua attività di adeguamento alle nuove regole della trasparenza e della pubblicità degli atti e della compatibilità delle nomine per cariche pubbliche con gli incarichi dirigenziali conferiti. Sul primo versante, l'attuazione del principio di trasparenza ha portato a conseguenze finora mai raggiunte il livello di possibilità di accesso agli atti da parte del cittadino (vedasi il nuovo istituto dell'accesso civico previsto dall'art. 5 del Dlgs n. 33/2013 che consente, in caso di inadempimento dell'ente, di superare i limiti di legittimazione soggettiva allo accesso) e, conseguentemente, all'affermarsi del concetto della pubblicità obbligatoria degli atti come diritto alla conoscibilità da parte di chiunque (art.3).

Si tratta di un lavoro che ogni soggetto della Pubblica Amministrazione, ed "in primis" gli enti locali territoriali che hanno istituzionalmente il compito di fornire

risposte tempestive ed efficaci alla popolazione che devono servire, dovranno costruire ogni giorno attraverso la propria organizzazione, fino a saper creare una vera e propria cultura della trasparenza, in funzione del pubblico interesse prevalente che costituisce il presupposto dell'anti corruzione nella amministrazione pubblica italiana.

Se quella della trasparenza, come modo di agire dei pubblici poteri è una finalità con prospettive più a largo raggio, gli enti locali sono chiamati ad affrontare da subito un tema che si preannuncia non privo di ostacoli giuridici ovvero quello del sistema delle inconfiribilità ed incompatibilità che il Legislatore ha emanato con le disposizioni attuative dell'art. 50 della Legge n.190/2012.

Con il Dlgs. n. 39/2013, infatti, si arricchisce il panorama dei limiti al diritto di nomina a cariche pubbliche per tempi più o meno limitati (inconfiribilità, si tratta di un vero e proprio divieto giuridico alla

nomina) in ragione, non solo di prevenzione a causa di condanna penale anche non passata in giudicato del soggetto interessato per reati contro la PA, ma in forza anche di motivi di opportunità istituzionale e sociale per consentire a più soggetti diversi, mediante turnazione o altro meccanismo democratico, di rappresentare la pubblica autorità o comunque di essere investiti di cariche pubbliche affinché tali cariche assumano, anche in funzione di questa metodologia, il vero valore di servizio pubblico per i cittadini, presupposto per il contrasto della corruzione in questi ambiti.

Oltre al divieto giudico di nominare da parte della Autorità preposta soggetti, che per le ragioni sopraesposte non siano nelle condizioni soggettive ed oggettive di garantire l'esercizio della carica in piena affidabilità ai fini delle garanzie anticorruzione, il decreto attuativo affronta il tema della incompatibilità in forma diversa ed aggiuntiva rispetto alle fattispecie esistenti che, nel settore degli



enti locali, risultano codificate nel Tuel (art.63).

L'incompatibilità per quanto sia, sotto il profilo giuridico, l'istituto più agevole da rimuovere tra quelli riguardanti il conflitto di interesse tra soggetto che esercita una funzione pubblica e la fattispecie giuridica anche potenzialmente generativa del conflitto quale è quella individuata nella Legge in commento con il conferimento di incarico dirigenziale anche per soggetti provenienti dall'esterno essendo prevista a tutela della trasparenza una procedura tipizzata per la sua eliminazione, può, secondo le circostanze, essere fonte di squilibrio istituzionale specie se, come nel nostro caso, si tratta di norme sopravvenienti in un "corpus" normativo in cui è già prevista una disciplina puntuale della materia e, ancor più, se questo "corpus" normativo regola l'esercizio di cariche in organi di indirizzo politico di natura elettiva

(come prevede l'art. 50 ,c.1, lett. f) della L. n.190 /2012, come normato dall'articolo 11 del Dlgs. n. 39/2013). In sede di Decreto attuativo il Legislatore ha operato una scelta preliminare in ordine alla rilevanza delle cariche (non solo di componente di giunta, consiglio, ma anche di presidente ed amministratore delegato in enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di regione, provincia, comuni) e degli incarichi dirigenziali o di vertice conferiti, ponendo come limite per la dichiaratoria di incompatibilità negli enti locali territoriali, oltre alle amministrazioni provinciali, i comuni aventi popolazione superiore ai 15 mila abitanti o in forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione (art. 11, c.3, Dlgs. n.39 /2013).

Se, in tal modo, si è ristretta la platea soggettiva creando un'ampia zona di enti esclusi con l'intento di snellire la organizzazione amministrativa degli enti

minori (non senza tuttavia correre il rischio del formarsi di pericolose differenze di approccio culturale del fenomeno del conflitto d'interesse simile, in quanto a logica ed a dinamica in funzione degenerativa della corruzione, in ogni ente indipendentemente dalla sua dimensione), la disciplina che ne è sortita non appare priva di dubbi interpretativi la cui problematica soluzione potrebbe incidere sulla stabilità politico-istituzionale di alcuni enti elettivi. Non sembrano infatti pochi i possibili casi di incompatibilità già conclamata all'atto della entrata in vigore del Decreto attuativo, quelli, cioè, che si trovano a rivestire contemporaneamente cariche elettive determinatesi in vigenza di normativa non comprensiva dei limiti normativi odierni (e pertanto perfettamente legittime) ed incarichi dirigenziali anch'essi risalenti ad un periodo, più o meno recente, ma comunque privo di vincoli opzionali da parte dei soggetti interessati. E, tra essi, particolarmente serie sarebbero le conseguenze istituzionali per quegli enti che vedono i propri Sindaci o presidenti delle Province nella condizione di essere costretti a formulare l'opzione per la rimozione della sopravvenuta causa di incompatibilità magari rassegnando le dimissioni e provocando il conseguente relativo scioglimento del consiglio o subendo l'involontaria imposizione della decadenza "ex lege"!(art.19).

Si tratta, con ogni evidenza, di

conseguenze negative che, con ogni probabilità, travalicano l'intento del legislatore (almeno c'è da augurarselo!) ma cui tuttavia occorre porre rimedio con una linea interpretativa in "bonam partem" la quale consenta cioè di salvaguardare le norme esistenti allorché esse siano poste in concorrenza con quelle di nuova approvazione. E' infatti solo facendo ricorso a tale metodologia ermeneutica con l'ausilio del sistema della gerarchia delle fonti normative che si potrà risolvere la potenziale contraddizione riguardante l'incompatibilità formatasi rispetto alle nomine dei dirigenti negli organi di gestione delle società partecipate da enti locali ai sensi dell'art. 4, c.4 del D.L. n.95/2012 ("spending review"). Infatti, attraverso l'analisi del sistema delle fonti può ritenersi che tali nomine siano compatibili an-

che con la nuova disciplina essendo l'originaria disposizione fonte giuridica speciale e quindi prevalente rispetto a quella recentemente emanata. Così come dovrebbe, per la stessa ragione giuridica, risultare prevalente il sistema di eliminazione delle incompatibilità a carico di sindaci, presidenti delle province ed amministratori comunali e provinciali così come è codificato nell'art. 69 del TUEL sia riguardo all'organo deliberante (Consiglio) che alla procedura amministrativa in luogo del termine previsto nell'art.19 del Decreto in commento.

Ma, come si può ben vedere, si tratta di un esercizio interpretativo oltre che certamente non agevole, che non può essere lasciato alla responsabilità dei singoli enti i quali, giocoforza, finirebbero per esporsi al rischio di contenziosi

destabilizzanti. La materia necessita quindi, con urgenza, di una integrazione normativa che almeno metta al sicuro l'applicazione temporale del nuovo sistema di incompatibilità traguandandolo alle prossime scadenze elettorali. Sarebbe troppo grande il rischio per gli enti locali (ma, in fondo, per tutta la PA) di dover affrontare ulteriori elementi destabilizzatori insieme ai gravi problemi finanziari che connotano da tempo il sistema delle autonomie locali e l'intero complesso dei governi dei territori.

GIORGIO LOVILI



## NETWORK LOGOS PA

SCOPRI CHE COSA VUOL DIRE ESSERE ADERENTE

### SERVIZI ESCLUSIVI E PROMOZIONI 2013

Per l'anno 2013 la Fondazione Logos PA ha ideato nuove ed interessanti formule di adesione, diversificate e a prezzi competitivi, con offerte innovative, pratiche e di estrema utilità per Enti Locali e professionisti del settore.

Quest'anno, oltre ai servizi base, si aggiungono quelli specifici per enti sotto i 1.000 e 5.000 abitanti. Gli enti aderenti, inoltre, beneficeranno di importanti sconti sulle proposte di assistenza sviluppate dalla struttura in materia di: performance, patrimonio, contabilità, appalti, entrate locali e, per il solo anno 2013, dell'opportunità di utilizzare l'applicazione web per i nuovi adempimenti in tema di pubblicazione.

L'introduzione di questi nuovi strumenti a sostegno della PA nasce dall'esigenza maturata dalla nostra struttura di offrire un più forte supporto istituzionale alle realtà locali che oggi si trovano più che mai isolate dal governo centrale e attanagliate dalla crisi economica.

Per maggiori informazioni scrivi a [info@logospa.it](mailto:info@logospa.it)

## Il 30 giugno ed il pilota automatico per le società pubbliche

Qualche tempo fa, nell'immediatezza dei risultati delle elezioni politiche di febbraio, Mario Draghi, rispondendo ai giornalisti che gli chiedevano se fosse preoccupato per il futuro del paese, nonché il motivo per il quale i mercati non stessero approfittando della situazione di profonda instabilità politica risultante dalle urne, aveva risposto con una espressione paradigmatica: **"In Italia ormai c'è il pilota automatico"**.

Qualcuno ha considerato quella espressione come un semplice motto di spirito, eppure in quelle parole c'è una sintesi profonda del meccanismo normativo, incisivo e preciso, posto in essere dal Governo Monti durante i suoi 18 mesi di attività.

Durante la precedente legislatura, infatti, è stato adottato un modello normativo peculiare e, si potrebbe dire, temporizzato, inserendo nei provvedimenti adottati degli automatismi che, ad orologeria, entrano progressivamente in vigore, esplicitando i propri effetti.

Gli esempi sono molti e variamente noti, essendo più volte assunti agli onori della cronaca: l'aumento di un punto percentuale dell'Imposta sul Valore Aggiunto è un esempio noto a tutti; l'aumento ulteriore della pressione fiscale già previsto nel Documento di Programmazione Economico-

### IL DECRETO DEL FARE POSTICIPA AL 31 DICEMBRE 2013 LA DISMISSIONE/ALIENAZIONE DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE

Il Decreto-Legge 21 giugno 2013, n. 69 *"Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia"*, c.d. **Decreto del Fare** modifica all'art. 49 l'art. 4, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 c.d. Spending Review, posticipando il termine previsto del 30 giugno per l'alienazione/dismissione delle società pubbliche al 31 dicembre 2013.

#### Modifica intervenuta dopo la stesura dell'articolo.

Finanziaria (Dpef), costituisce un caso, un po' meno conosciuto, anche se evocato di tanto in tanto nei dibattiti pubblici.

Ma il meccanismo è veramente pervasivo e, spesso, trascurato.

Esso, tra l'altro, riguarda anche le società pubbliche, per le quali il **30 giugno arriverà una scadenza fondamentale**, alla quale troppi Enti rischiano di arrivare impreparati, con la conseguenza di soggiacere così ad precisi automatismi difficilmente evitabili.

#### Gli obblighi di dismissione/liquidazione delle società pubbliche

Il riferimento va all'articolo 4 del D.L. 95/2012 (il famoso, quanto famigerato, decreto sulla Spending Review).

Questo articolo, attualmente sopravvissuto agli interventi della Corte Costituzionale (che, invece, ha dichiarato incostituzionali disapplicandole altre, simili, disposizioni relative alle società in house ed ai servizi pubblici locali), reca un titolo di per sé esplicativo: **"Riduzione di spese, messe in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche"**.

Il disposto riguarda le società pubbliche, controllate direttamente o indirettamente dalla P.A., che abbiano registrato, nel 2011, un fatturato per servizi/forniture a favore del settore pubblico superiore al 90% del fatturato totale (comma 1).

La norma, per queste società, prevede, alternativamente (senza ammettere scelte ulteriori) che si

proceda:

- al loro scioglimento, entro il 31 dicembre 2013
- alla vendita ad uno o più privati della partecipazione detenuta (*di **tutta** la partecipazione detenuta*) entro il 30 giugno 2013, con contestuale assegnazione del servizio precedentemente svolto per 5 anni, non rinnovabili.

## Le deroghe alla Spending Review

La *Spending Review*, inoltre, prevede una deroga (comma 3) per le società che svolgano "**servizi di interesse generale, anche di rilevanza economica**" (oltre che per le società che svolgono il ruolo di centrale di committenza - leggi Consip -, per le finanziarie regionali e per alcune società informatiche "strategiche").

Ulteriore deroga è poi prevista dal medesimo comma 3 nei casi in cui *per le peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto, anche territoriale, di riferimento non sia possibile per l'amministrazione pubblica controllante un efficace e utile ricorso al mercato.*

Deroga, quest'ultima, che l'Amministrazione deve tuttavia attestare con una specifica analisi di mercato da sottoporre, in tempo utile per il rispetto del termine di alienazione/liquidazione, al **parere preventivo e vincolante** dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

## Il Pilota Automatico

Va segnalato che i due termini sopra ricordati (30 giugno per la vendita e 31 dicembre per lo scioglimento) solo apparentemente risultano slegati ed indipendenti.

Dal momento che le scelte possibili per le società che rientrano nella fattispecie sopra ricordata sono solo due, superato il 30 giugno senza che si sia proceduto alla vendita della società, infatti, *non rimane altra scelta che procedere alla sua liquidazione.*

Liquidazione, per altro, che non potrebbe essere comunque evitata dal momento che, anche a voler disattendere l'obbligo imposto dalla *spending review*, dal 1° gennaio 2014 non sarà più possibile procedere ad affidamenti di servizi a favore di queste società le quali, in conseguenza di tanto, si troverebbero nell'evidente impossibilità di conseguire il proprio oggetto sociale (causa questa, lo si ricorderà, di scioglimento, ai sensi dell'art. 2272 del codice civile).

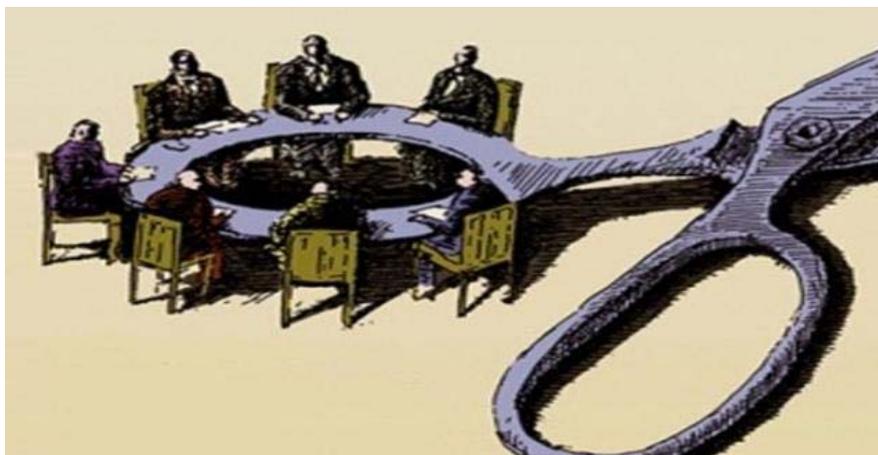
Una conseguenza, questa, che

non potrebbe essere evitata neanche attraverso una vendita "tardiva" (ovvero successiva al 30 giugno), dal momento che tale ipotesi non soddisferebbe l'obbligo imposto dalla norma e, quindi, determinerebbe comunque la già ricordata impossibilità di affidare servizi alla società in questione (che, tra l'altro, difficilmente troverebbe un acquirente essendo gravata da questa pesante limitazione).

Tornando quindi alla metafora del "pilota automatico" richiamata all'inizio, il 1° luglio, se non un ente non interviene (e vedremo tra poco con che tipo di provvedimenti), la possibilità che si innesci un meccanismo irreversibile che porta alla liquidazione delle società in parola appare molto concreta e cogente.

## La questione dell'interesse generale

Va inoltre segnalato che, nonostante quanto si potrebbe credere in un primo momento, il rischio di cui si sta parlando è suscettibile di riguardare molte più società di quello che si potrebbe *prima facie*



ritenere.

Di fatti, il dettato normativo ha chiaramente un valore "universale", a cui è possibile sottrarsi solo in forza di deroga che, come tale, necessita di essere esercitata.

Necessità, questa, ancora più impellente dal momento che (fatte salve le centrali di committenza, le finanziarie regionali e le società informatiche, tutte facilmente identificabili) le altre società escluse non sono affatto elencabili in modo univoco, e ciò dal momento che il requisito per l'esclusione è rappresentato dall'erogazione di "servizi di interesse generale". Si noti: *servizi di interesse generale, e non servizi pubblici locali, ovvero servizi funzionali al raggiungimento degli interessi dell'Ente* (dizioni pure richiamate in precedenti e ben noti provvedimenti normativi).

La differenza è sostanziale.

Mentre i servizi pubblici locali sono definiti dall'ordinamento positivo, così come i servizi funzionali al raggiungimento degli interessi dell'Ente sono stati oggetto di una specifica ricognizione (conseguente alla Finanziaria 2008, che la richiedeva ed imponeva espressamente), il concetto di "servizio di interesse generale" non trova alcuna definizione espressa nell'ambito del nostro ordinamento giuridico.

## La nozione

A ben guardare, infatti, la no-

zione di "interesse generale" (preziosissima ai fini delle conseguenze dell'articolo di legge che si sta esaminando) si configura come un concetto di derivazione comunitaria, nato con la "Comunicazione sui Servizi di interesse generale" della Commissione europea del 1996 (integrata nel 2001), sviluppato con il "Libro Verde sui Servizi di Interesse generale" del 2003 e nel successivo *Libro Bianco* del 2004.

Sulla materia incide anche la *Direttiva 2006/123/CE* relativa ai servizi nel mercato interno.

La analisi di tali documenti, tuttavia, per espressa ammissione degli stessi, non consente di addvenire ad una definizione univoca. In linea generale, si può affermare che *per servizi di interesse generale si intendono i servizi la cui fornitura, remunerata o meno, è ritenuta d'interesse generale dalle autorità pubbliche e che sono soggetti, in quanto tali, a determinati obblighi di servizio pubblico.*

Lo sviluppo giurisprudenziale ha portato ad individuarne alcuni: energia, servizi postali, trasporti, telecomunicazioni, servizi di igiene urbana, servizi idrici, sanità, istruzione, servizi sociali, ecc.

Va, inoltre, segnalato che la giurisprudenza riconosce la variabilità del concetto in funzione delle condizioni specifiche delle comunità amministrative, di

modo che, in ultima analisi, è possibile ritenere che l'attribuzione del carattere di *interesse generale* rimane nella espressa determinazione dell'autorità pubblica competente all'affidamento di un determinato servizio.

Appare inoltre utile segnalare che l'elaborazione comunitaria ammette ugualmente che dei servizi, in linea di principio affidabili al mercato, possano essere tali da essere sottratti alla libera concorrenza allorché si ritenga che la libera iniziativa non sia in grado di organizzarli in maniera congrua con gli interessi della collettività che la pubblica amministrazione intende preservare.

Nella sostanza, quindi, dei servizi possono essere sottratti al mercato per "motivi imperativi di interesse generale", ovvero per "motivi riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra i quali: l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, il mantenimento dell'equilibrio finanziario del sistema di sicurezza sociale, la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, la salute degli animali, la proprietà intellettuale, la conservazione del patrimonio nazionale storico ed artistico, gli obiettivi di politica sociale e di politica culturale" (art. 4, punto 8 della *Direttiva 2006/123/CE*). Alla luce di quanto sopra, ed in

assenza di una definizione univoca ed universalmente valevole, è **necessario che ciascun Ente proceda con apposito atto** (con ogni probabilità, una deliberazione espressa degli organi consiliari) **ad esaminare i servizi di propria competenza, definendo quali tra di essi, anche alla luce delle specificità locali, sono Servizi di interesse generale,**

- in quanto soggiacciono all'obbligo di universalità del servizio
- in quanto soddisfano interessi legalmente tutelati e garantiti
- in quanto è necessario che vengano svolti direttamente per motivi imperativi di interesse generale, ovvero per motivi di interesse generale che divengono imperativi nel contesto locale (per ragioni di ordine economico, ambientale, geo-morfologico, ecc.)

- in quanto sono necessari al raggiungimento di obiettivi specifici, ma di interesse di tutta la collettività amministrata.

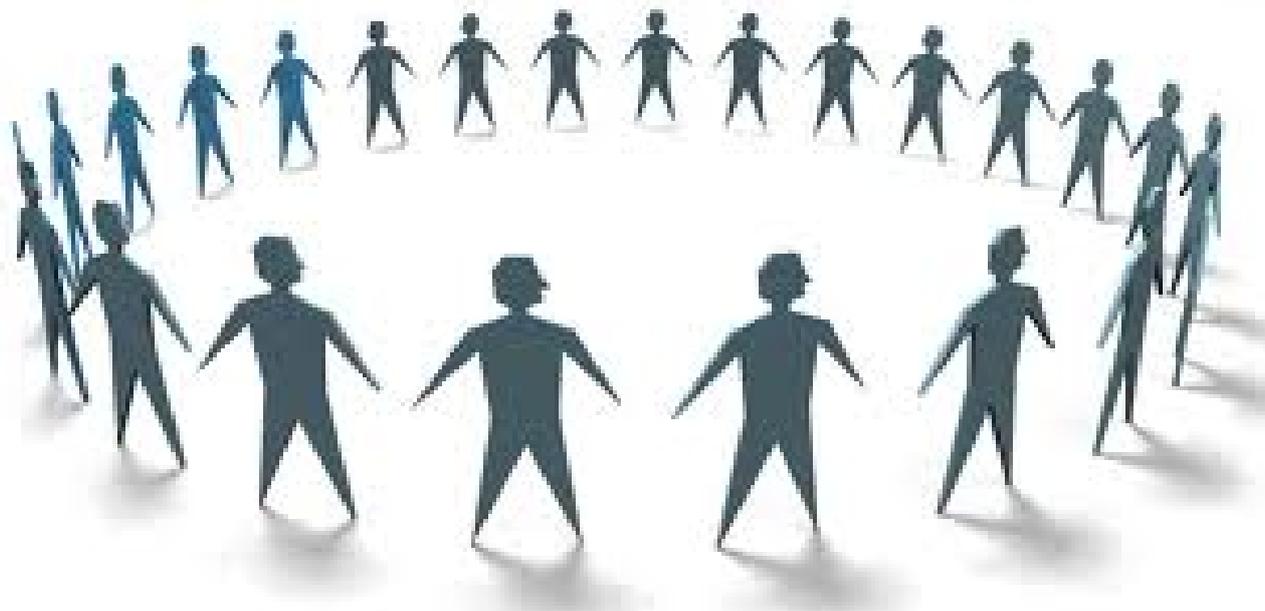
La citata analisi, compiuta nell'ambito della facoltà di auto-determinazione di ciascun Ente, potrà portare, con evidenza, alla definizione di diversi ambiti di pertinenza dei servizi di *interesse generale*, incidendo quindi anche sul perimetro delle società da alienare/liquidare ai sensi del più volte citato articolo 4 del D.L. 95/2012.

A titolo di esempio, si faccia riferimento ad una attività tipicamente affidata attraverso gara d'appalto: la manutenzione stradale. Si tratta, come è noto, di attività di rilevanza economica, normalmente svolte dagli operatori di mercato.

Esse tuttavia rispondono ad un interesse generale (la tutela della

pubblica sicurezza ed incolumità). Quindi, ritenendolo *l'ente pubblico competente ed adeguatamente motivandolo*, si potrebbe concludere che il peculiare stato di dissesto della viabilità cittadina (assai comune, invero, nei comuni italiani) ed altre ragioni di natura simile, determinino la necessità di attrarre tale servizi nell'ambito dei servizi di interesse generale, e tanto proprio al fine tutelare dei "*motivi di interesse generale*" che assumerebbero, per le peculiarità testé ricordate, carattere *imperativo*.

Di contro, *non va trascurata neanche la fattispecie inversa*: in via di ipotesi, infatti, peculiari condizioni potrebbero rendere privi di interesse generale anche dei servizi che, in linea generale e per "comune sentire", vengono fatti rientrare in modo pacifico all'interno di detta categoria. A titolo di esempio, si faccia riferimento ai



cosiddetti *servizi aggiuntivi*, spesso erogati dalle aziende di servizio pubblico, quali, tra i molti, i prolungamenti del servizio pubblico di trasporto su gomma e/o su ferro in occasione di eventi ludico-ricreativi, così come quelli ad esclusivo vantaggio della *movida* o con finalità di promozione dell'immagine cittadina, o, ancora, alcune tipologie di trasporto a valenza "turistica" e/o commerciale.

Ebbene, un Ente potrebbe ben ritenere che tali servizi aggiuntivi non siano soggetti ad onere di servizio pubblico e, in quanto tali, non rientrino nella categoria dell'interesse generale.

## La necessità di una deliberazione espressa

Alla luce del carattere tipicamente "*situazionale*" dei servizi di *interesse generale* (carattere in ragione del quale un servizio può essere dotato di tale caratteristica in un contesto e perderla in un altro), quindi, può ragionevolmente affermarsi che, in linea di principio, non esistono servizi che, *in sé e per sé*, siano qualificati come tali e, di rimando, non esistono società che, *in sé e per sé*, sono escluse dall'obbligo di dismissione / liquidazione previsto dall'articolo 4 del D.L. 95/2012.

Stando così le cose, è evidente che ciascun Ente, per non essere passibile di inadempienza rispetto agli obblighi sopra richiamati, dovrebbe, *prima del 30 giugno*, procedere ad una ricognizione dei

servizi erogati dalle società pubbliche a proprio favore, onde qua-



lificare ciascuno di essi come *dotato* o come *privato* del carattere dell'interesse generale (provvedendo, eventualmente, a rafforzare e definire tale concetto attraverso opportune modifiche del proprio Statuto).

Compiuta tale ricognizione - necessaria, a fini cautelari, anche laddove un Ente possedesse società che erogano esclusivamente servizi pubblici locali - sarebbe inoltre ugualmente necessario che, entro il *medesimo 30 giugno*, ciascun Ente provveda ad assumere le proprie determinazioni espresse circa le società che non erogano servizi di interesse generale, onde evitare che una colpevole inerzia renda inevitabile la liquidazione delle stesse (con evidenti e certamente non auspicabili impatti occupazionali).

## Una possibile "terza via"

In conclusione, va segnalato che,

stando al tenore letterale della norma, anche a fronte di società

che svolgano servizi privi del carattere dell'*interesse generale*, potrebbe sostenersi esistere una *terza via*, ulteriore rispetto alla dismissione della partecipazione ed alla liquidazione della società.

Tale ulteriore opzione, impervia ma non impossibile da sostenere, è quella della "*riqualificazione*" della società.

Se infatti è vero che i requisiti soggettivi per l'assoggettamento alle previsioni dell'articolo 4 sono oggettivamente *esticamente* fissati (ovvero: la proprietà pubblica ed il fatturato registrato nel 2011), di modo che ciò che va fatto oggi (alienare o liquidare) dipende da dati di fatto non oppugnabili (quello che è successo nel 2011), parimenti vero è che la deroga e la disapplicazione di tale disposizioni alle società che svolgono servizi di interesse generale sembra avere un carattere *dina-*

mico.

Il comma 3, infatti, recita: "le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo non si applicano alle società che svolgono servizi di interesse generale ..."; lo si ripete: *che svolgono* (al momento in cui scattano gli obblighi), e nonché *svolgevano* (nel 2011).

Questa formulazione, quindi, potrebbe consentire di riferire la deroga alla situazione attuale e non a quella cristallizzata nel passato.

In tal senso, modificando *oggi e per il futuro* le attività svolte da una società (e conferendole quindi *solo* servizi di interesse generale) si potrebbe, oggi e per il futuro, azionare la clausola di salvaguardia prevista dal comma 3 e, di conseguenza, disattivare quel *pilota automatico* tanto sapientemente installato dal legislatore.

Una opzione, questa, estremamente interessante, soprattutto

nel caso di società *miste*, ovvero di società (tipicamente le *multiutilities*) che svolgono *sia* attività di interesse generale, *sia* attività prive di tale carattere. Dette società, infatti, sarebbero comunque soggette all'obbligo di dismissione/liquidazione totale (dal momento che il legislatore non pare lasciare spazio a considerazioni di "prevalenza"). Ciò, tuttavia, a meno di riqualificare le società medesime, modificandone il perimetro e, quindi, l'oggetto.

### Conclusioni

Le analisi precedenti mostrano con una certa evidenza la complessità delle norme vigenti a proposito delle società pubbliche, complessità che spesso confina con la confusione, forse dovuta anche alla sovrabbondanza di una produzione normativa sul tema talvolta concitata.

Ciò detto, la situazione attuale potrebbe essere radicalmente

diversa da quella vissuta dagli Enti negli anni scorsi proprio in ragione di quel più volte evocato *pilota automatico*.

Fino a qualche tempo fa, qualsiasi amministratore, di fronte a problemi di questa portata, sapeva segretamente di poter contare su una proroga dell'ultimo minuto, ed è forse per questo che, a pochi giorni dal fatidico 30 giugno, molti Enti sembrano ancora inermi.

Oggi, tuttavia, il tempo delle proroghe potrebbe essere finito. Meglio sarebbe, quindi, attrezzarsi, per evitare di affidare il destino delle comunità e delle società ad anonimi *piloti automatici* che, per loro natura, agiscono in modo cieco ed impersonale, prescindendo dalle specificità e dalle peculiarità locali.

CLAUDIO MARTELLI



## Sospensione dell'efficacia della contrattazione decentrata illegittima

Il Tribunale di Reggio Calabria (sezione per le controversie di lavoro), con ordinanza n. 794 del 20 maggio 2013, accoglie l'istanza cautelare (ex artt. 414 e 700 c.p.c.) del Comune di Reggio Calabria e - riscontrati i presupposti (*fumus boni iuris e periculum in mora*) - ordina all'ente l'immediata sospensione dell'efficacia della contrattazione decentrata integrativa stipulata negli anni dal 2000 al 2010 con particolare riferimento agli illegittimi riconoscimenti di progressioni orizzontali anche finanziati con altrettanto illegittimi incrementi del fondo risorse decentrate. La conseguenza è l'immediata sospensione dei suoi effetti ovvero delle erogazioni ai dipendenti dei benefici economici conseguiti per effetto di dette pro-

gressioni.

Il Comune di Reggio Calabria aziona il giudice del lavoro a seguito delle verifiche ispettive condotte dal MEF-Ragioneria generale dello Stato nel 2011 che ha rilevato molteplici violazioni di norme di legge e della contrattazione collettiva nazionale ad opera dei contratti decentrati stipulati a livello di ente.

Ad avviso del giudice del lavoro le risultanze delle indagini ministeriali sono più che adeguate per riscontrare la fondatezza della domanda; sinteticamente consistenti:

- nell'aumento delle risorse decentrate in violazione delle disposizioni contrattuali che

lo consentono (art. 15, commi 2 e 5, CCNL 1° aprile 1999);

- riconoscimento generalizzato delle progressioni orizzontali (in percentuali che variano, per alcuni anni, dal 97% al 100% dei dipendenti), con efficacia retroattiva, in assenza di qualsiasi processo valutativo e selettivo, al di fuori della necessaria logica premiale dell'incentivo, senza riferimento al raggiungimento di obiettivi di maggior efficienza e produttività, anche in favore di lavoratori cessati, altri assenti dal servizio per periodi molto significativi nell'anno del riconoscimento, altri ancora con anzianità inferiori all'anno.



Logos P.A.

Fondazione

NEWSLETTER

Iscriviti su [www.logospa.it](http://www.logospa.it) per ricevere le newsletter informative elaborate dalla Fondazione Logos PA e sarai sempre aggiornato sugli ultimi provvedimenti normativi e giurisprudenziali in materia di bilancio, tributi, personale, contabilità, contratti e servizi pubblici, e molto altro ancora.

**Per maggiori informazioni scrivi a [info@logospa.it](mailto:info@logospa.it) o contatta il numero 06.32110514**

Ulteriori ragioni di illegittimità, idonee a determinare la nullità della contrattazione decentrata e delle erogazioni conseguenti, sono così ravvisate dal Tribunale:

- violazione dei criteri selettivi e meritocratici prescritti per le progressioni orizzontali dall'art. 5 del CCNL 1° aprile 1999;

- le percentuali dei "vincitori" sono logicamente ed oggettivamente incongruenti con l'esistenza della selezione ovvero con la sua effettività;

- l'irretroattività delle valutazioni appare coerente con l'esigenza che detti premi siano correlati ad obiettivi predeterminati, non reiterati e, soprattutto, con l'accertamento degli obiettivi raggiunti.

Il *periculum in mora* è fondato:

- nelle condizioni di sostanziale dissesto del Comune che si aggraverebbe ingiustificatamente (e con possibili effetti irreparabili) se l'ente fosse costretto a continuare ad erogare trattamenti non dovuti (frutto di contrattazione integrativa illegittima), in attesa dei tempi necessari per la decisione di merito;

- nel rischio concreto che i trattamenti non dovuti, una volta corrisposti, siano più difficilmente e non immediatamente recuperabili dai dipendenti, specie se accumulati e per somme rilevanti.

Molte e di estremo interesse sono le argomentazioni contenute nell'ordinanza; quelle di segui-

to sono solo alcune, esposte in estrema sintesi:

- gli effetti economici delle illegittime progressioni, se non rimosse, continuerebbero a maturare per il futuro, incrementando il danno economico per l'amministrazione;

- nel merito, il giudizio proseguirà per sancire la nullità o, comunque, l'illegittimità ed inefficacia (o meno) dei contratti decentrati in questione;

- è rilevata la carenza di legittimazione passiva delle RSU in quanto organismi non portatori di una soggettività giuridica propria ed autonoma rispetto alle organizzazioni sindacali e neppure di una legittimazione processuale diretta; per converso, il contraddittorio è ritualmente instaurato con le costituite organizzazioni sindacali, contraenti in sede decentrata;

- il *periculum* è proiettato sugli esborsi futuri, coincidenti con le scadenze dei pagamenti stipendiali e nessuna rilevanza può essere data a condotte pregresse di "tolleranza";

- la giurisprudenza ha sancito che sono legittimate all'azione di annullamento (per conseguire la declaratoria di nullità delle clausole del contratto decentrato) solo le organizzazioni sindacali stipulanti il contratto e non i singoli lavoratori quali meri beneficiari (Cassazione, sezione lavoro, sentenza 28 marzo 2012, n. 4962);

- è appurato l'interesse ad agire del Comune quale soggetto contraente del contratto decentrato; le erogazioni in commento, infatti, traggono origine non da atti unilaterali o da stipulazioni con i singoli dipendenti-beneficiari (caso in cui, diversamente, l'ente



avrebbe potuto agire in autotutela, in senso improprio, per far cessare gli effetti degli atti illegittimi adottati nelle more della relativa declaratoria), bensì dal negozio giuridico stipulato con le organizzazioni sindacali;

- da quanto sopra discende, appunto, l'interesse del datore di lavoro di rivolgersi al giudice per ottenere l'autorizzazione - anche in via cautelare - di cessare le erogazioni ritenute illegittime;

- la parte stabile del fondo era stata illegittimamente aumentata in assenza di stabile incremento della dotazione organica; quella variabile in contrasto con i presupposti richiesti ovvero risultati non ordinari, conseguiti ed oggettivamente accertati, apportanti concreti miglioramenti qualitativi dei servizi erogati dall'ente;

- il Comune non aveva operato nessun recupero anche se obbligatoriamente previsto dall'art. 40, comma 3-quinquies, del d.lgs. 165/2001 (come modificato dall'art. 54 del d.lgs. 150/2009 e, in ugual modo, precedentemente disposto dall'art. 67, comma 10, d.l. 112/2008, convertito in legge 133/2008);

- non è dubitabile la legittimazione passiva delle organizzazioni sindacali, in quanto parti contraenti nei cui confronti l'altra parte (amministrazione) ha agito per ottenere la dichiarazione di nullità delle pattuizioni; l'asserita assenza di poteri di controllo sulle de-

terminazioni dell'amministrazione (difese di parte sindacale) non escludono che le organizza-



zioni sindacali stesse potessero verificare gli elementi di base della contrattazione alla quale erano chiamate a partecipare.

Sull'aspetto dell'incidenza della violazione da parte della contrattazione integrativa sulle materie e limiti imposti da quella nazionale, con sanzione di nullità, il Tribunale riporta:

*"... seppur in diverse fattispecie - il principio ripetutamente affermato da Cass. Sez. L., Sentenza n. 6502 del 26/4/2012 e da Cass. Sez. L., Sentenza n. 18860 del 30/8/2010, la cui massima recita 'In materia di pubblico impiego contrattualizzato, l'art. 40, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 (nel testo applicabile 'ratione temporis'), nel regolare i rapporti tra contrattazione collettiva nazionale e contrattazione collettiva integrativa, abilita quest'ultima a fornire una disciplina solamente per le materie delegate dai contratti na-*

*zionali e nei limiti da questi stabiliti ... Ed ancora conformemente Cass. Sez. U., Sentenza n. 9146*

*del 17/4/2009. La contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, restando escluso che le Pubbliche Amministrazioni possano assumere obbligazioni in contrasto con i vincoli risultanti dai contratti collettivi nazionali o che comportino oneri non previsti negli strumenti di programmazione, con la conseguenza che le clausole difformi sono nulle e non possono essere applicate ...".*

EMIDIO CECCHETTI

## La trasformazione di una spa in un'azienda speciale e l'affidamento della gestione rifiuti: una possibilità per gli Enti Locali

Esiste la possibilità per un Comune di procedere alla trasformazione di società partecipata in una Azienda Speciale con la conseguente facoltà di affidare alla stessa il servizio rifiuti? E' questo in sintesi il tema del quesito posto recentemente da un ente locale laziale alla Fondazione Logos PA.

La materia relativa alle società partecipate e la procedura di affidamento dei servizi di rilevanza economica in favore di quest'ultime, afferma la fondazione, sono state oggetto negli ultimi anni di numerosi interventi legislativi e giurisprudenziali nonché referendari.

Il primo rilevante intervento è co-

stituito dall'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008 (c.d. Decreto Ronchi) il quale stabiliva il principio di gestione concorrenziale dei servizi pubblici di rilevanza economica, prevedendo la necessità di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei predetti servizi con l'effetto che gli stessi potevano essere oggetto di un affidamento esclusivo in favore delle società totalmente partecipate dagli enti pubblici solo ove l'iniziativa economica privata non fosse in grado di garantire un servizio capace di rispondere alle esigenze della comunità.

Tale norma è stata oggetto di una consultazione referendaria nel giugno del 2011 che ha portato

all'abrogazione della richiamata normativa.

A seguito di ciò, il Legislatore è intervenuto con il D.L. n. 138/2011, convertito in Legge n. 148/2011, il quale agli articoli 4 e 5 ha recepito l'esito referendario, escludendo dall'ambito di applicazione del principio di gestione concorrenziale i seguenti servizi:

- **servizio idrico integrato** (ad eccezione delle regole in tema di incompatibilità di cui ai commi 19-27);
- **servizio di distribuzione di gas naturale** di cui al D.Lgs. del 23 maggio 2000, n. 164;
- **servizio di distribuzione di energia elettrica** di cui al D.Lgs. del 16 marzo 1999, n. 79 ed alla L. del 23 agosto 2004, n. 239;
- **servizio di trasporto ferroviario regionale** di cui al D.Lgs. del 19 novembre 1997, n. 422;
- **gestione delle farmacie comunali** di cui alla L. del 2 aprile 1968, n. 475.

Tuttavia, in materia è intervenuta la Corte Costituzionale che, accogliendo alcuni ricorsi presentati dalle Regioni, ha sancito l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della richiamata normativa (Corte Costituzionale, sent. del 20



luglio 2012, n. 199).

La *ratio* della decisione della Corte si basa sulla violazione da parte del Legislatore dell'art. 75 della Costituzione che stabilisce il divieto di ripristino delle norme abrogate da un referendum.

Invero, la disciplina prevista dal D.L. n. 138/2011 non ha fatto altro che riproporre quanto previsto dall'art. 23 bis del D.L. n. 112/2008, escludendo dall'ambito di applicazione della disciplina alcune specifiche tipologie di servizi pubblici di rilevanza economica.

Diretta conseguenza del pronunciamento della Corte è il venir meno dell'intera disciplina posta dall'art. 4 con l'effetto che le procedure ivi previste - anche in tema di fase transitoria e di scadenza obbligatoria degli affidamenti diretti compiuti secondo procedure difformi rispetto a quelle poste dal citato art. 4 - risulta essere abrogata.

Sul punto, ricorda Logos PA, si è espressa l'ANCI che, con nota del 24 luglio 2012, ha evidenziato gli effetti immediati derivanti dal predetto pronunciamento.

La menzionata Associazione ha sottolineato che *in merito alle gestioni esistenti, resteranno innanzitutto attivi, fino alla scadenza naturale, gli affidamenti dei servizi effettuati a società pubbliche in house providing che soddisfano i requisiti fissati dalla giurisprudenza comunitaria (controllo sul gestore analogo a quello svolto su propri organi, svolgimento dell'attività in via prevalente per l'amministrazione o le amministrazioni socie, capitale societario totalmente pubblico) e le miste nei termini suindicati.*

Un'ulteriore conseguenza della pronuncia di illegittimità costituzionale della disciplina posta dall'art. 4 del D.L. n. 138/2011 consisterebbe nella possibilità per gli Enti Locali di gestire i servizi pubblici di rilevanza economica anche con strutture organizzative diverse rispetto alla società partecipata quali la gestione in economia ovvero l'Azienda Speciale.

Tale possibilità troverebbe il suo fondamento proprio nel venir meno della regolamentazione prevista dal citato articolo 4, atteso che il venir meno della nuova disciplina ha come risultato di far

rivivere le normative precedenti in materia.

Del medesimo avviso è l'ANCI che, nel suindicato parere, evidenzia come, anche alla luce delle novelle legislative in tema di Aziende Speciali introdotte dal D.L. n. 1/2012, non è ravvisabile un divieto di ricorrere alla gestione mediante Aziende Speciali di servizi pubblici di rilevanza economica.

Sul punto, è altresì intervenuta la Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, che, nell'adunanza del 22 giugno 2012 ha considerato legittima la trasformazione di una società partecipata in un'Azienda Speciale (nello specifico ha consentito la trasformazione di una società partecipata a cui era affidata il servizio di mensa scolastica).

Il vuoto normativo prodotto dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 199/2012 è stato in parte colmato dalla disciplina posta dal D.L. n. 95/2012, convertito in Legge n. 135/2012 (la c.d. Legge sulla *Spending Review*).

**La novella legislativa, tuttavia, concentra la sua azione riforma**



trice sulle c.d. “società strumentali” ossia quelle che svolgono un’attività non riconducibile ad un’attività di impresa in senso proprio, bensì costituiscono un’esternalizzazione delle funzioni proprie dell’Ente Pubblico.

Tali disposizioni prevedono l’obbligo di dismissione della menzionata tipologia di società entro il 31 dicembre 2013 ovvero l’alienazione delle partecipazioni azionarie entro il 31 dicembre 2013 mediante il ricorso a procedure ad evidenza pubblica.

**Dall’ambito di applicazione della nuova disciplina sembrerebbero restare fuori le società partecipate che svolgono servizi di rilevanza economica** (nel cui novero va compreso anche il servizio rifiuti) con la conseguenza che è possibile ipotizzare un elevato rischio di conflitti fra Enti Pubblici e Stato Centrale in caso di mancato avvio delle procedure di dismissione.

Successivamente, dalla Legge 221/12 di conversione del DL 179/2012 c.d. Decreto Sviluppo bis è scomparsa la norma che prevedeva il limite pari ad Euro 200.000,00 per gli affidamenti *in house* (tale limite sarebbe dovuto entrare in vigore a partire dal 2014).

Il venir meno di tale limite costituisce la principale novità sul fronte dei servizi pubblici locali e delle società partecipate all’interno del



la richiamata normativa.

Per quanto afferisce al concetto di ambiti territoriali, la normativa *de qua* prevede il trasferimento immediato di tutti i compiti relativi alla scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all’utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

Ne consegue che la disciplina contenuta nel c.d. Decreto Sviluppo bis sottrae ai singoli Enti Locali il complesso della organizzazione dei servizi pubblici a rete, ivi compresa la raccolta e smaltimento di rifiuti urbani.

“Pertanto”, si legge nel parere, “alla luce di quanto sopra e dell’attuale incertezza legislativa in tema di società partecipate che svolgono servizi di rilevanza economica e della pronuncia della Corte Costituzionale, è coerente

*ritenere che - ad oggi - la trasformazione di una società partecipata in Azienda Speciale non costituirebbe una violazione della normativa vigente in materia, atteso che tale facoltà appare ancora ammissibile.*

*All’uopo, il servizio rifiuti, configurandosi come un’attività di interesse generale di rilevanza economica potrebbe essere oggetto di affidamento alla predetta Azienda Speciale, tenendo conto delle novità legislative apportate dal Decreto Sviluppo bis. Tuttavia, è opportuno sottolineare che la materia è oggetto di un acceso dibattito e che la legislazione vigente contiene, al suo interno, numerosi elementi critici i quali potrebbero far sorgere un’elevata conflittualità istituzionale in tale ambito”.*

FONDAZIONE LOGOS PA

## La riscossione nel Decreto del Fare

All'interno del d.l. n. 69 del 21 giugno 2013 – il cosiddetto decreto del fare – è stata prevista una prima modifica, seppur non completa, al sistema della riscossione delle entrate. Tale sistema dovrà, comunque, essere oggetto di un riordino complessivo entro il prossimo 30 settembre, così come indicato nello stesso decreto.

Si tratta, come vedremo, di una serie di misure introdotte al fine di alleviare la situazione dei contribuenti che, per la congiuntura economica mondiale, si ritrovano in difficoltà economica o con una momentanea carenza di liquidità. I provvedimenti si applicano anche alle imprese, per le quali è previsto, inoltre, una maggiore tutela dei beni aziendali, che potranno essere pignorati nel massimo di un quinto dei beni e saranno affidati in custodia al debitore stesso<sup>1</sup>.

Dal versante, altrettanto critico, degli enti locali le disposizioni in esame non determineranno che un (ulteriore) rallentamento della riscossione, così come già accaduto nel recente passato con provvedimenti analoghi<sup>2</sup>. Tutto ciò determinerà un aggravamento della crisi di liquidità che investe questo settore della pubblica amministrazione, con ripercussioni sulle aziende e in definitiva sul tessuto produttivo.

### LA NUOVA DISCIPLINA DELLA



### RATEIZZAZIONE

Il governo, al fine di migliorare le relazioni con i debitori, anche sulla base della risoluzione della Camera dei deputati<sup>3</sup>, ha previsto, con l'articolo 52 del decreto del fare, una serie di modifiche al d.P.R. n. 602/1973. Innanzitutto, si stabilisce un incremento del numero delle rate concesse, in caso di dilazione del pagamento delle somme dovute. Il decreto legge, nei casi di comprovata e grave difficoltà legata alla congiuntura economica dà la possibilità di incrementare sino a 120 rate mensili la rateazione del debito del contribuente nei confronti della pubblica amministrazione, mentre prima il limite massimo era di 72 rate<sup>4</sup>. A tal fine, è necessario accertare l'impossibilità, per il contribuente, di assolvere il pagamento secondo un piano di

rateazione ordinario e deve essere valutata la sua solvibilità, in relazione al piano richiesto.

Viene, inoltre, aumentato il numero delle rate il cui mancato pagamento determina la decadenza dal beneficio della rateizzazione e la conseguente iscrizione a ruolo dell'intero importo residuo. Il comma 1 lett. a) dell'articolo 52 prevede che si decade dal beneficio con il mancato pagamento di otto rate, anche non consecutive, mentre prima ne bastavano due consecutive.

Forse comprendendo le difficoltà che potranno derivare da queste disposizioni, il comma 3 prevede l'adozione di un decreto ministeriale con l'obiettivo di fissare le modalità di attuazione e il monitoraggio degli effetti che deriveranno dall'applicazione delle nuove

disposizioni.

## LA VENDITA E IL PIGNORAMENTO

Si introducono, inoltre, due nuovi commi all'articolo 52 del d.P.R. n. 602 del 1973. La modifica è necessaria in quanto il d.l. n. 201/2011 ha aggiunto, all'articolo citato, il comma 2-bis, che permette al debitore, nella costanza della procedura immobiliare o mobiliare, di procedere alla vendita diretta del bene al valore determinato dalla legge per il primo incanto. La disposizione aveva creato dubbi interpretativi, in quanto non era individuato il termine fino a quando la vendita potesse avvenire. La novella legislativa stabilisce che la cessione può essere effettuata entro cinque giorni la data fissata per il primo incanto. Nell'ipotesi di un secondo incanto, il debitore può procedere alla vendita diretta entro il giorno precedente fissato per l'incanto. Lo scopo della nor-

ma è di permettere al proprietario di vendere direttamente il bene, ottenendo un valore di realizzo maggiore.

Al fine di consentire al debitore di avere un congruo termine per esercitare la predetta facoltà di vendita in proprio, il decreto del fare prevede il prolungamento del termine di efficacia del pignoramento, che passa da 120 a 200 giorni<sup>5</sup>. Questo è necessario anche in considerazione che lo stesso decreto in commento prevede la nomina di ausiliari per la stima del bene pignorato, con un aumento dei tempi tecnici necessari.

## PIGNORAMENTO PRESSO TERZI E STIPENDI

La lett. e) modifica l'articolo 72-bis del decreto Presidenziale più volte citato, stabilendo che l'ordine al terzo pignorato di pagare il credito direttamente all'agente della riscossione deve essere ottemperato nel termine di 60 giorni, anziché nei 15 previsti.

La disposizione ha lo scopo di permettere al debitore, che intende opporsi alla procedura di riscossione avvilita, di attivare tutte le tutele del caso, evitando che, nelle more, il terzo provveda al pagamento delle somme pignorate.

Il decreto Salva Italia prevedeva l'accredito degli stipendi e pensioni superiori a mille euro su conto corrente bancario o postale, determinando, in tal modo, la perdita della connessione con la speciale destinazione delle somme stesse, venendo meno i limiti alla pignorabilità. E' stato, pertanto, inserito il comma 3 all'articolo 72-ter che disciplina i limiti di pignorabilità delle suddette somme, stabilendo che in presenza di somme dovute per l'esecuzione esattoriale, non è possibile intaccare l'ultimo emolumento accreditato sul conto, che resta nella piena disponibilità del correntista-debitore.

## I BENI STRUMENTALI DELL'IMPRESA

Il d.l. n. 69 interviene anche in tema di pignoramento di beni strumentali. La novella legislativa estende le limitazioni, oggi previste dal codice di procedura civile alla pignorabilità dei beni strumentali utilizzati dalle ditte individuali, alle imprese che hanno la forma giuridica di società e nei casi di prevalenza del capitale sul lavoro. Si dispongono una serie di favori per le attività imprenditoriali, stabilendo che il termine di efficacia del pignoramento dei beni



strumentali vada oltre i termini ordinari; fissando un limite del

lità di procedere all'esecuzione forzata sulla prima e unica abita-



pignoramento fino a un quinto dei beni aziendali<sup>6</sup>; stabilendo che il debitore è nominato custode e il primo incanto è fissato dopo 300 giorni dal pignoramento. In questo modo il debitore ha la possibilità di continuare la sua attività, per un periodo più o meno lungo, salvaguardando l'occupazione e potendo creare le risorse per il pagamento del debito iscritto a ruolo.

## LIMITI ALL'ESPROPRIAZIONE IMMOBILIARE PER L'ABITAZIONE PRINCIPALE

La novità più importante del d.l. n. 69 del 2013 in tema di riscossione è quella prevista dalle lettere da g) ad m) dell'articolo 52, che disciplinano la materia della espropriazione immobiliare.

In *primis*, viene limitata la possibi-

lità di procedere all'esecuzione forzata sulla prima e unica abitazione del debitore, con la eccezione delle case di lusso<sup>7</sup> e comunque per i fabbricati classificati nelle categorie catastali A/8 e A/9. E', inoltre, elevato a 120 mila euro il limite delle somme iscritte a ruolo che è necessario al fine di procedere all'esecuzione forzata per le abitazioni che non siano prima casa o di lusso o delle suddette categorie catastali. E', comunque, possibile iscrivere ipoteca sia sulla prima casa che al di sotto della soglia, ma per soli fini cautelari e per la tutela dei crediti erariali se l'esecuzione è avviata da terzi<sup>8</sup>. Una serie di disposizioni hanno l'obiettivo di rendere le operazioni di vendita più vantaggiose e si dispone l'obbligo di pubblicizzare la vendita sul sito della società di riscossione e la possibilità di richiedere al giudice dell'esecuzione che la vendita sia

effettuata al valore stimato con l'ausilio di un esperto nominato dal giudice, con possibilità per l'agente della riscossione di nominare un ausiliario per la individuazione delle caratteristiche del bene o per le esigenze di custodia. In questi casi le spese sono anticipate dalla parte richiedente e liquidate in prededuzione.

Il decreto del fare prende atto della sentenza della Corte Costituzionale<sup>9</sup> che ha imposto al legislatore di rivedere la misura del prezzo in caso di immobile invenduto al terzo incanto, censurando la norma che prevedeva quale prezzo di assegnazione il minore tra il prezzo base del terzo incanto (deserto) e l'importo del credito per il quale si procede, in considerazione che tale ultimo importo non ha alcun rapporto con il valore del bene. La novella prevede che l'assegnazione avvenga al prezzo base del terzo incanto.

La lett. h) dell'articolo 52 in commento modifica il vigente articolo 77 del d.P.R. n. 603/1973, al fine di coordinarlo con quanto previsto dal nuovo articolo 76, ribadendo le finalità di garanzia dell'istituto, garantendo che la cautela è esperibile autonomamente, non essendo necessariamente preordinata all'esecuzione. Lo scopo è di lasciare impregiudicate le ragioni creditorie degli enti impositori, nell'ipotesi in cui altri creditori avviino l'espropriazione o impongano altri vincoli reali sul bene già gravato dalla cautela. Ha, inoltre,

la finalità di assicurare la prelazione sul ricavato della vendita conseguente all'esproprio promosso da altri e nelle ipotesi di fallimento del debitore di garantire all'agente della riscossione di soddisfarsi con prelazione sul ricavato. Infine, l'iscrizione in commento determina il diritto di sequela, che permette all'agente della riscossione di soddisfarsi sul bene, anche se acquisito da terzi.

## LA MODIFICA DELLA PROROGA AD EQUITALIA

L'articolo 53 del d.l. n. 69 in commento tratta della gestione delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate. La materia è stato recentemente oggetto di intervento con il comma 2-ter dell'articolo 10 del d.l. n. 35/2013, così come modificato in sede di conversione, che ha rivisitato la norma dell'articolo 7 comma 2 lett. gg-ter) del d.l. n. 70/2011 (decreto sviluppo) per effetto del quale, a

partire dal 30 giugno 2013, le società del gruppo Equitalia avrebbero dovuto cessare le attività di riscossione, sia spontanea che coattiva, delle entrate dei comuni, spostando tale termine al 31 dicembre 2013, ma solo per le entrate tributarie.

Per la terminologia utilizzata dal legislatore, le entrate diverse da quelle tributarie restavano escluse dal differimento del termine e l'articolo 53 interviene estendendo anche alle entrate extra-tributarie il differimento del termine, per le attività di Equitalia, al 31 dicembre prossimo.

EUGENIO PISCINO

### Note

<sup>(1)</sup> Il decreto è trattato anche da G. Debenedetto, *Il decreto del fare e*

*La riforma della riscossione*, Tributi News n. 13/2013, Publika editore.

<sup>(2)</sup> Si ci riferisce ai provvedimenti emanati con la legge di stabilità 2013. Sul punto si veda E. Piscino, *Le novità in tema di riscossione nella legge di stabilità per il 2013*, Tributi News n. 2/2013, Publika editore.

<sup>(3)</sup> Risoluzione in Commissione VI Finanze della Camera, atto n. 7/00014, del 21 maggio 2013, risoluzione conclusiva atto n. 8/00002 approvata il 22 maggio 2013.

<sup>(4)</sup> Con la direttiva del 7/5/2013, Equitalia ha incrementato da 20 a 50 mila euro il limite massimo per chiedere la rateizzazione con una semplice richiesta motivata.

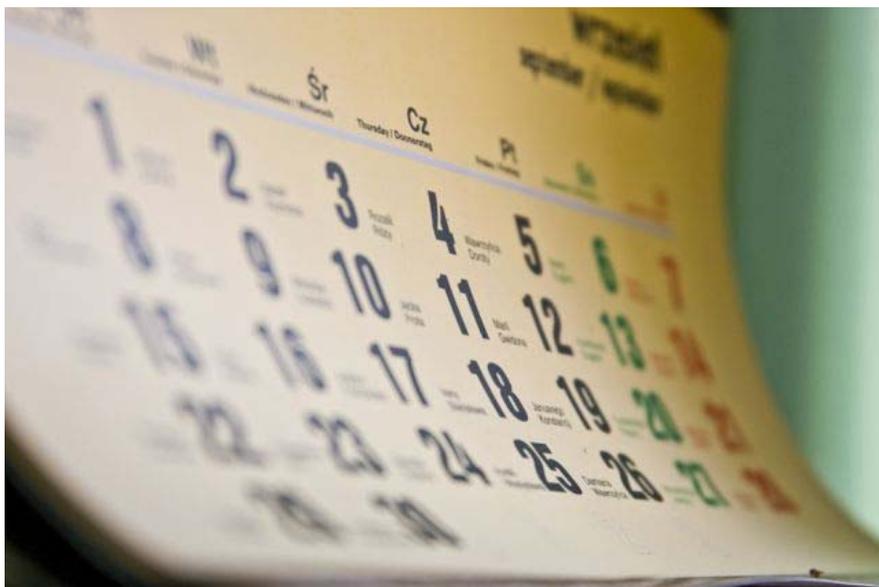
<sup>(5)</sup> La modifica riguarda l'articolo 53 del d.P.R. n. 603/1973.

<sup>(6)</sup> Ciò è subordinato alla circostanza che il valore di presumibile realizzo degli altri beni pignorati non appaia sufficiente per la soddisfazione del credito.

<sup>(7)</sup> Case di lusso così come definite ai sensi del decreto del Ministro per i lavori pubblici del 2 agosto 1969.

<sup>(8)</sup> L'argomento è trattato anche da A. Bongi, *Più ossigeno per i debiti fiscali*, ItaliaOggi del 24 giugno 2013.

<sup>(9)</sup> La sentenza è la n. 281 del 28 ottobre 2011.





## La nuova contabilità

SERVIZIO DI FORMAZIONE ED AFFIANCAMENTO  
PER L'INTRODUZIONE DEL  
SISTEMA CONTABILE ARMONIZZATO

L'anno **2013** rappresenta l'ultimo anno in cui l'Ente potrà sperimentare il **Sistema contabile armonizzato e consolidato, strumento decisivo per le sorti degli Enti Locali**, che dovranno affrontare e superare lo scoglio di una sorta di "rivoluzione culturale" nella gestione della "cosa pubblica".

Questo periodo transitorio/sperimentale dovrà consentire di effettuare un avvicinamento ad una nuova gestione, strategica ed operativa, evitando così di perdere importanti livelli di capacità di spesa destinata ai servizi per i cittadini ed avrà efficacia dal prossimo esercizio finanziario.

Dall'esperienza maturata sul campo in quasi 10 anni di attività a favore della Pubblica Amministrazione Locale, la Fondazione Logos PA ha ideato uno speciale progetto con cui propone agli Enti un percorso di affiancamento finalizzato alla strutturazione di un modello esemplificativo di gestione di bilancio per costruire in anticipo dimostrazioni e proxy gestionali sufficienti a verificare per tempo gli impatti avendo anche la possibilità di confrontare nel tempo e soprattutto nello spazio i risultati di performance attesa a livello di ciascun "bilancio del territorio" comunale e/o di gestione associata, secondo la tecnica dei cosiddetti "studi di settore".

***Per maggiori informazioni scrivi a [info@logospa.it](mailto:info@logospa.it) o contatta il numero 06.32110514***



## Public@mente

offre agli Uffici Stampa degli Enti Locali la possibilità di collaborare con la rivista, al fine di dare risalto alle *Best Practices*, alle attività e ai progetti svolti sul proprio territorio.

Per informazioni contattare

[info@logospa.it](mailto:info@logospa.it)