

Mensile di notizie e commenti
per amministratori e funzionari
degli Enti locali
Anno VI - n° 1
gennaio 2007

A cura di:
«Lo-CAL» associazione
promossa da Anci Lombardia
e Legautonomie Lombardia
in collaborazione con Upel

Direttore Responsabile:
Maurizio Lozza

Comitato di Redazione:
Luciano Barocco (capo redattore)
Francesco Bova - Angelo Frigerio
Mauro Guerra - Lucio Mancini
Giovanni Origoni - Rinaldo Redaelli
Massimo Simonetta - Giampiera Vismara

Segreteria di Redazione:
Lorenza Lozza

Per contattare la Redazione:
e-mail:
redazione@strategieamministrative.it
tel. 339.8638312 - fax 02.877181
posta: via Silvio Pellico n. 1
20121 Milano

Edizione on-line:
www.strategieamministrative.it

Direttore responsabile:
Gabriele Pellegrini

Redazione:
Lauro Sangaletti

Pubblicità:
Concessionaria esclusiva:
Ancitel Lombardia Srl
via Meucci, 1 - 20093 Cologno M.se
tel. 02.26707271
e-mail: pubblicita@ancitel.lombardia.it

Abbonamenti:
La rivista si vende
solo per abbonamento.
Abbonamenti annuali
Singoli: euro 40,00
Cumulativi (minimo 10 copie):
euro 10,00
Modalità di sottoscrizione:
presso le librerie specializzate,
le concessionarie autorizzate
o direttamente con
versamento su ccp n. 21142203
intestato a Orientamenti
Amministrativi,
via S. Pellico, 1 20121 Milano

Editore:
Orientamenti Amministrativi srl
via Silvio Pellico n. 1 - 20121 Milano

Impaginazione e stampa:
Il Guado s.r.l. - 20011 Corbetta (MI)
Via P. Picasso 21/23 - Tel. 02.972111

Distribuzione:
La rivista viene inviata in 30.000 copie
agli amministratori, ai segretari
e ai dirigenti degli Enti Locali
aderenti a Anci, Legautonomie
e Upel della Lombardia

Registrazione:
Tribunale civile di Milano
n. 114 del 18-2-2002

Associato USPI 
ISSN 1720-0164

Chiuso in redazione il
15 Gennaio 2007

In copertina:
Comune di Arese (MI)



Speciale XIV Congresso nazionale Legautonomie

Il federalismo compiuto: per l'autonomia, i diritti e lo sviluppo

a cura di Maurizio Lozza

Territorio Catasto: sarà l'anno del passaggio ai Comuni

di Alfredo Serangeli

Piccoli Comuni Provincia di Cremona: gestioni associate e sviluppo dei servizi

di Lauro Sangaletti

Istruzione La Finanziaria per la scuola

Fierforum RisorseComuni raddoppia

Pari opportunità Solo un sindaco su sette è donna

Documentazione Il sistema Siope, questo sconosciuto

di Elisabetta Civetta

Giurisprudenza Decisioni e sentenze

di Lucio Mancini

Notizie in breve

Editoriale

Aprire un confronto sul nuovo Testo Unico

di Lorenzo Guerini e Giorgio Oldrini

Bilanci di previsione

Dopo la Finanziaria 2007 serve ordine nelle norme

di Massimo Pollini

Legge regionale 12/2005

Maggiore integrazione nell'urbanistica lombarda

di Emanuele Boscolo

Finanza locale

Meglio la contabilità economica o quella finanziaria?

di Raffaella Losito

Cooperazione intercomunale

L'associazione dei Comuni per l'Adda

di Simona Colzani

Educazione alla legalità

Si torna a parlare di sicurezza

di Mario De Gaspari

Tributi locali

Via la denuncia Tarsu/Tia: un percorso possibile

di Paolo Poggi

ANCI-CENSIS

Più di 4.600 i rifugiati accolti dagli Enti locali nel 2005

Circa 13mila rifugiati accolti in cinque anni. Questo il bilancio dei progetti territoriali previsti dal Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati che emerge dal primo Rapporto annuale in materia, prodotto dal Censis su incarico dell'Anci. Il profilo del richiedente asilo ricavabile dal Rapporto vede prevalere le richieste provenienti dall'Eritrea (al primo posto tra i Paesi beneficiari con 956 domande accolte su 1.153), seguita da Somalia ed Etiopia, Turchia e Sudan. I rifugiati sono in prevalenza maschi (il 71,6%) con età compresa tra i 18 e i 40 anni nel 75,3% dei casi. Negli anni, è cresciuto notevolmente il coinvolgimento degli Enti locali nei progetti di accoglienza. Nel 2005, gli Enti coinvolti quali titolari di progetti risultano infatti 81, che hanno garantito 3.028 posti in accoglienza per un totale di 4.654 individui accolti nell'arco di 12 mesi. In tutta Europa, spiega poi il Rapporto, i rifugiati a fine 2005 ammontavano a 1.472.587 unità, insediate soprattutto in Germania (700.016) seguite da Regno Unito e Francia.



TUTELA AMBIENTALE

Energia pulita nei piccoli Comuni

Lampioni solari, riscaldamenti alimentati dai boschi, lampadine che si accendono con il vento: è la piccola Italia dell'energia rinnovabile. Un boom, come certifica Legambiente, che vede protagonisti i 5.835 Comuni sotto i 5.000 abitanti. Di buoni esempi l'Italia è piena. A Cirigliano, in provincia di Matera, l'energia per illuminare le strade è interamente prodotta con pannelli solari fotovoltaici; oppure a Selva di Val Gardena, in provincia di Bolzano, dove la diffusione di pannelli solari termici in rapporto alla popolazione è la più alta di tutto il territorio italiano.

MOBILITÀ URBANA

Cofinanziamento per gli interventi locali

Gli Enti locali avranno tempo fino al 21 febbraio per presentare istanza di cofinanziamento per realizzare interventi strutturali che favoriscano la mobilità sostenibile. Il termine è previsto dal Programma per la razionalizzazione della mobilità in ambiente urbano e riduzione dell'impatto ambientale da traffico promosso dal Ministero dell'Ambiente. Le risorse, oltre otto milioni di euro, saranno destinate in particolare a progetti per la distribuzione di merci in città con basso impatto ambientale, l'equipaggiamento delle aree di parcheggio esistenti con infrastrutture che favoriscano l'intermodalità tra trasporto pubblico e privato. Finanziabili anche i progetti per servizi di trasporto dei dipendenti connessi a imprese o enti pubblici con almeno 800 occupati o al trasporto di alunni di più scuole.

PROTOCOLLO DI INTESA

Linee guida per la tutela e la promozione delle persone anziane

In vista della redazione dei Bilanci comunali, lo scorso 23 ottobre è stato sottoscritto da Anci Lombardia, Legautonomie Lombardia e dai Sindacati dei Pensionati Cgil, Cisl e Uil un Protocollo d'intesa contenente le linee guida per la tutela e

la promozione delle persone anziane da attuare attraverso un dialogo interistituzionale e di rappresentanza sociale che abbia come base la piena attuazione della legge n. 328 del 2000.

I firmatari dell'intesa hanno affermato la comune volontà di rilanciare un modello di relazioni regionali e locali che abbia una continuità, anche al fine di favorire una pratica decentrata di negoziazione tra il Sindacato dei pensionati ed i Comuni su temi inerenti i servizi sociali per gli anziani.

In particolare nel documento è stato ribadito l'impegno a sviluppare una politica formativa, oltre che dell'accoglienza, e di concertazione, anche attraverso strumenti quali il Bilancio partecipativo o il Contratto di quartiere.

Le parti hanno inoltre concordato di intervenire congiuntamente nei confronti della Regione Lombardia, perché proceda nel rispetto dell'accordo del marzo 2003 (in materia di compartecipazione alla spesa per le RSA) e per l'attivazione di un Osservatorio regionale sui protocolli d'intesa locali, anche attraverso il coinvolgimento delle Province.

Aprire un confronto sul nuovo Testo Unico

Nella definizione del nuovo Testo Unico sull'ordinamento degli Enti locali vogliamo sperare che Governo e Parlamento tengano a mente la lezione impartita dalla costruzione della Finanziaria 2007: non avviare una consultazione preventiva con i destinatari del provvedimento significherebbe stendere delle norme in modo illuministico, senza tener conto di quali sono le condizioni in cui la normativa dovrà calarsi. Il percorso, per essere coerenti con il dettato costituzionale, è da affrontare avendo come cardine la pari dignità istituzionale tra i diversi ambiti istituzionali. Non ci stanchiamo mai di ripetere che la formulazione dell'art. 114 della Costituzione non prevede livelli sovraordinati rispetto agli altri, ma sancisce la differenziazione tra funzioni, poteri e responsabilità di Enti locali, Regioni e Stato. Nel rispetto di questo principio, per partire con il piede giusto, è indispensabile che – sulla base dei limiti e delle indicazioni contenute nella legge delega si proceda nella elaborazione del testo in una sede che veda la presenza di tutti i soggetti interessati. Ci sembra che la Conferenza Stato-Istituzioni territoriali costituisca il luogo ottimale per avviare confronti e riflessioni sull'impianto generale e sui diversi aspetti settoriali, procedendo con un metodo analogo a quello adottato nel '46/'47 dall'Assemblea costituente. Un confronto serrato, dal quale nessuno venga escluso e che consenta di arrivare a formulazioni che abbiano la più ampia condivisione possibile.

Senza contrapposizioni o rigidità preconcepite, ma con la disponibilità a sentire le ragioni degli uni e degli altri, con l'intento di avere un testo che davvero sia strumento di innovazione istituzionale e organizzativa. E' solo attenendosi con rigore a questo metodo di lavoro che sarà possibile evitare le penose (e, spesso, infruttuose o insoddisfacenti) rincorse su testi precostituiti, – come è successo in occasione della recente Finanziaria – costringendo tutti gli attori o a una difesa di quanto da loro predisposto o ad un defatigante gioco di emendamenti, con scontri deleteri, arrivando a risultati che spesso non soddisfano nessuno perché raggiunti non dentro un quadro organico, ma solo in riferimento a singoli istituti. Noi ci auguriamo che la stesura del Testo Unico sia l'occasione per segnare un punto di svolta nel sistema dei rapporti interistituzionali.

Certo, le premesse non sono delle migliori (ed in questo senso lanciamo un allarme): la bozza del disegno di legge delega di iniziativa del Governo, all'art. 1, comma 3, lettera m) dice testualmente "prevedere l'ampliamento della capacità organizzativa degli Enti locali [...] in dipendenza della capacità di conseguire avanzi di bilancio [...]". L'estensore di questa norma forse ritiene che gli

Enti locali siano società orientate al profitto, ignorando completamente che la finalità degli enti pubblici è quella di produrre servizi, pur in un quadro di uso ottimale delle risorse umane ed economiche. Questi svarioni, oltre a denunciare una colpevole ignoranza o una perversa volontà di creare confusione, sono il risultato di una elaborazione centralistica, che non sente la necessità di verifiche preventive con gli enti che dovranno poi modulare la loro azione amministrativa su tali principi.

Lo spiacevole scivolone cui abbiamo accennato prima dimostra ancora una volta – se mai ce ne fosse bisogno – che le competenze, per quanto riguarda gli Enti locali, non stanno tanto nei Ministeri, quanto nella professionalità e nell'esperienza maturata da funzionari ed esperti del mondo delle Autonomie. Vogliamo ancora aggiungere che il metodo partecipativo riguarda anche il modus operandi delle associazioni – ed in questo senso ci impegniamo – : la progressione dei lavori dovrà essere tempestivamente comunicata agli amministratori, così che possano valutarne i contenuti e dire la loro in rapporto a possibili miglioramenti: i singoli Enti locali, infatti, sono in questa fase chiamati a essere parte attiva del disegno riformatore, assumendo posizioni politiche, formulando proposte e sollecitando le stesse associazioni per far sì che il nuovo Testo Unico sia davvero uno strumento per la crescita del sistema delle Autonomie locali.

di Lorenzo Guerini
e Giorgio Oldrini

SEDI DI CONFRONTO ISTITUZIONALE

La Conferenza Stato-Istituzioni territoriali

Il 22 dicembre 2006 il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di disegno di legge che conferisce al Governo la delega a istituire e disciplinare la Conferenza Stato-Istituzioni territoriali quale nuova sede di confronto, di concertazione e di esplicazione del principio costituzionale di leale collaborazione fra lo Stato e il sistema delle Autonomie. La nuova Conferenza, nella quale andranno a confluire, con funzioni razionalizzate e semplificate, le attuali Conferenze Stato-Regioni, Stato-Città e Unificata, sarà presieduta dal Presidente del Consiglio o, per sua delega, dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali e sarà articolata su tre sedi, di cui una plenaria e due, rispettivamente, per le questioni di interesse regionale e locale. L'organizzazione dei lavori verrà disciplinata in modo tale da consentire il più ampio confronto ed un agevole raggiungimento delle intese quali massima espressione della leale collaborazione fra livelli di governo.

Il testo del Disegno di legge delega (Delega al governo per la individuazione ed allocazione delle funzioni fondamentali e delle funzioni proprie degli Enti locali e per l'adeguamento delle disposizioni in materia di Enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) è scaricabile dal sito on-line di strategie amministrative <http://www.strategieamministrative.it>

Dopo la Finanziaria 2007 serve ordine nelle norme

di Massimo Pollini
presidente
Dipartimento
Finanza locale
Anci Lombardia

Per gli anni 2007, 2008 e 2009 più che di legge Finanziaria è appropriato parlare di "Legislazione finanziaria". La legge Finanziaria del 2007 (la legge n. 296/2006), che in molte disposizioni proietta i suoi effetti anche sui due esercizi successivi, è stata infatti preceduta da ben due norme (il D.L. n. 223/06, convertito nella legge 248/06 ed il D.L. 262/06, convertito nella legge 286/06) attinenti a questioni finanziarie che si aggiungono e si accavallano alla legge stessa. Se alla normativa anzidetta si uniscono molte altre disposizioni, sparse in varie leggi, che interessano la gestione futura degli Enti locali, si può ben dire che tutto ciò complica la vita alle Amministrazioni locali e si può, con molte ragioni, chiedere a Governo e Parlamento di fare ordine nella propria produzione normativa. L'attuale disordine infatti provoca ritardi e costi nella programmazione e nella gestione che ricadono sui cittadini in via immediata. A questo aspetto, tutt'altro che secondario, deve far seguito un approfondimento sulle più importanti disposizioni che avranno un consistente impatto sull'attività degli Enti locali. Ritengo al riguardo necessario focalizzare l'attenzione sui seguenti temi, che la tirannia dello spazio mi costringe ad esaminare con estrema sintesi, ma che in modo analitico e puntuale è possibile trovare sul sito www.anci.lombardia.it o sul sito www.bilanci.net.

Patto di stabilità

Il passaggio dai tetti di spesa ai saldi è sicuramente un fatto positivo, peraltro in linea con la normativa comunitaria. In modo favorevole va accolta anche la modifica normativa, al divieto di assunzioni per gli Enti locali che non abbiano rispettato il Patto di stabilità 2006. Di diverso segno sono invece le sanzioni previste per i Comuni che non rispetteranno il Patto di stabilità nel 2007. Sul punto è previsto infatti un automatico inasprimento tributario, con l'aumento fisso dell'addizionale Irpef dello 0,3%, che penalizza i contribuenti senza risolvere i problemi, ottenuto per di più, tramite la singolare trasformazione del sindaco in commissario ad acta. Molto negativa appare la regola che richiede il rispetto dei parametri del Patto di stabilità già in sede di bilancio preventivo, inserita all'ultimo passaggio parlamentare senza la pur minima concertazione. La norma non ha precedenti ma sicuramente, avrà effetti assai negativi. Il primo riguarda un forte ostacolo agli investimenti stante che la legge sui Lavori pubblici consente di realizzare solo i lavori iscritti nel bilancio di previsione annuale. Questa disposizione ha portato molti Comuni ad iscrivere nel primo esercizio utile la

gran parte dei lavori programmati per tutto il mandato: ciò che d'ora in avanti non sarà più possibile senza violare il Patto di stabilità di preventivo. Si è così determinato il fatto che i Comuni, che non si sono indebitati nel triennio 2003-2005, per rispettare il Patto preventivo dovranno presentare un bilancio in avanzo, violando in tal senso il fondamentale principio del pareggio: insomma approvando un bilancio illegittimo.

Ancora una volta emerge che i Comuni che si sono indebitati realizzando investimenti in passato, lo potranno fare anche in futuro; gli altri no. Questo problema può trovare soluzione solo attraverso l'applicazione di norme per un Patto di stabilità applicato per comparti ampi, anche di livello regionale; come da tempo è stato proposto da Anci Lombardia con l'assenso della Regione.

Trasferimenti erariali

I trasferimenti erariali, per la generalità degli enti, sono confermati nella misura dell'anno 2006. Vi sono inoltre numerosi fondi specifici che vanno a vantaggio del comparto autonomia, quali:

- 15 milioni di euro per l'innovazione;
- 25 milioni di euro quali fondo nazionale per la montagna;
- 20 milioni di euro per le Comunità montane;
- 50 milioni di euro per lavori socialmente utili;
- 55 milioni di euro ai Comuni sotto i 5.000 abitanti con popolazione anziana;
- 71 milioni di euro ai Comuni sotto i 5.000 abitanti con popolazione giovane;
- 42 milioni di euro ai Comuni sotto i 3.000 abitanti per investimenti;
- 90 milioni di euro per la mobilità sostenibile;
- 50 milioni di euro per l'edilizia scolastica;
- 30 milioni di euro ai Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose;
- 100 milioni di euro per interventi sociali per riduzione di costi delle forniture di energia elettrica per usi civili ai bisognosi.

Vi sono poi stanziamenti di fondi per la famiglia (210 milioni di euro nel 2007) e per la non autosufficienza (100 milioni di euro nel 2007). Tali ultimi fondi non sono destinati direttamente agli Enti locali, ma possono essere utilizzati dagli stessi mediante forme associative.

A limitare la portata innovativa di questi stanziamenti esistono norme che sterilizzano le risorse dei Comuni riducendo i trasferimenti a fronte di future maggiori entrate. È il caso degli incrementi Ici per la revisione delle rendite catastali; sulla compartecipazione dinamica all'Irpef e sulla modifica della sua struttura. Viene con ciò stabilito il principio della invarianza delle risorse senza tener conto degli incrementi dei costi dei servizi locali.

Fortemente negativo è il blocco dei trasferimenti a favore delle forme associative ed in primo luogo alle Unioni, il che è in contraddizione con quanto viene con forza e ripetutamente richiesto dalle Autonomie locali e sostenuto da esponenti governativi e parlamentari.

Autonomia tributaria

Dopo i tanti proclami sul Federalismo fiscale si può dire che la montagna ha partorito il topolino: uno sblocco delle addizionali Irpef ad un tributo di scopo di difficilissima applicazione: niente di più!

Personale

Vengono positivamente attenuate le misure restrittive in materia di spesa e di assunzione di personale per i Comuni soggetti al Patto di stabilità. Viene invece posta una rigidità assoluta (spesa 2007 non superiore a quella del 2004) per i Comuni non soggetti al Patto di stabilità, cioè quei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ove è più sentito il bisogno di un minimo di elasticità. Ciò vale anche per le Unioni di Comuni per le Comunità montane.

Gestione dell'indebitamento

Sono poste sotto tutela dello Stato, mediante preventivo invio al Ministero dell'Economia e delle Finanze, le operazioni di ammortamento del debito con rimborso unico a scadenza del capitale e le operazioni in strumenti derivati. Si tratta di un controllo di merito che ci riporta indietro di decenni! Altri vincoli vengono stabiliti sulle operazioni tramite utilizzo di strumenti derivati, inoltre tali operazioni devono essere improntate alla riduzione fiscale del debito ed alla riduzione dell'esposizione ai rischi di mercato. La misura più grave, mi sembra tuttavia, quella che ha tolto ai Comuni la possibilità di rimborsare anticipatamente, senza penalizzazione, i mutui assunti con la Cassa Depositi e Prestiti, previa stesura di un Piano finanziario che dimostri la riduzione del rapporto debito/Pil nel successivo quinquennio. Quando i Comuni hanno assunto i mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, sulla base delle condizioni dettate dalla Cassa medesima, il divieto di rimborsare anticipatamente i mutui senza penalizzazioni non era prevista e questo è uno dei motivi non secondari che hanno fatto indirizzare i Comuni verso la Cassa Depositi e Prestiti invece che verso altri Istituti di credito.

Con la legge Finanziaria 2007 il rimborso dei mutui in parola è invece possibile solo previo pagamento di

una pesante penalizzazione. Si è qui in presenza di una soluzione in cui lo Stato, utilizzando i poteri pubblici, viola direttamente i contratti assunti con i Comuni: un bell'esempio per i cittadini!

Sull'indebitamento appaiono poi eccessivi, per non dire incomprensibili, i continui segnali allarmistici, di esponenti del passato e del presente Governo sull'esposizione debitoria di Regioni ed Enti locali. Ebbene, il debito dello Stato è di 1.600 miliardi di euro mentre quello di Regioni ed Enti locali è di 80 miliardi di euro. È fin troppo evidente dove sta il problema!

Amministratori locali

Si è provveduto a porre una condizione di durata minima necessaria in carica di 30 mesi per maturare il diritto all'erogazione dell'indennità di fine mandato ai sindaci; si sono sopresse le indennità di funzioni ed i gettoni di presenza per i Consigli di circoscrizione dei Comuni non capoluogo di provincia; si sono limitati rimborsi spesa per gli amministratori che si rechino fuori dal capoluogo del Comune per ragioni d'ufficio e sono stati azzerati i compensi agli amministratori che assumono cariche presso società di capitali partecipate dell'Ente locale di appartenenza. Insomma si vuol affermare che le indennità agli amministratori locali, anche dopo la riduzione operata dalla legge Finanziaria 2006, sono eccessive rispetto al merito e pertanto a detti soggetti non si dia altro. Per ridurre il costo della politica si deve dunque incominciare dai Comuni! Allora si capisce anche perché "al fine di assicurare un controllo indipendente e continuativo della qualità dell'azione di governo degli Enti locali" viene istituita una unità dipendente dal Ministro per gli Affari regionali e locali, che costa 2 milioni di euro all'anno: più di quanto ottimisticamente si punta a "risparmiare" tagliando indennità e gettoni agli amministratori locali.

Conclusioni

Ritengo che dalla "legislazione Finanziaria 2007" si proiettino alcune luci e ombre. Sul versante degli stanziamenti di fondi e sui trasferimenti erariali non può essere negato un apprezzabile sforzo da parte del Governo e del Parlamento così come sull'attenuazione dei vincoli sul Patto di stabilità. Non è invece condivisibile, e nemmeno accettabile, a mio avviso, l'impostazione dirigistica e sospettosa, verso le Autonomie locali, che emerge in modo chiaro dal complesso normativo. I vincoli di destinazione di gran parte dei fondi, i controlli a preventivo sul Patto di stabilità, le limitazioni sul personale per i piccoli Comuni, la mano pesante in materia di indebitamento e nuove forme di controllo governativo non sono accettabili perché vanno in direzione opposta rispetto al consolidamento ed allo sviluppo da realizzare in modo condiviso dal nostro sistema delle Autonomie locali, che è fondamento e presidio della nostra Democrazia e della nostra libertà.

di Emanuele
Boscolo,
Università
dell'Insubria

Maggiore integrazione nell'urbanistica lombarda

Il tempo trascorso dall'entrata in vigore della l.r. 11 marzo 2005, n. 12 (e della l.r. 14 luglio 2006, n. 12) consente di tracciare un primo bilancio. Vi sono istituti che hanno già dimostrato appieno la loro utilità ed è ormai chiara la rottura rispetto alla tradizione. Lasciato alle spalle l'elenco delle zone riconducibile all'urbanistica di matrice razionalista (la città come susseguirsi di zone «specializzate»), ogni Comune, principalmente nel documento di piano, identifica le proprie invarianti territoriali e le proprie autentiche vocazionalità. Si supera in tal modo l'idea del PRG come paradigma omologante. Nel piano dei servizi non si ricorre più ad un parametro fisso e predeterminato (26,5 ab./mq.) che valeva ad identificare le aree da mettere «in riserva» in vista delle successive infrastrutturazioni territoriali. Alla base del nuovo documento si colloca invece una compiuta analisi circa la struttura della popolazione urbana. Su questo versante sino a ieri si aveva riguardo unicamente ai bisogni dei residenti-elettori (erano questi gli «abitanti»), mentre nella stagione del presente ci si comincia ad accorgere che nei Comuni «attrattori» i «funzionamenti» della città incidono anche su altre popolazioni (i pendolari ed i city users) e che la popolazione di altri Comuni è costretta a migrazioni utenziali per soddisfare i propri bisogni.

Questa scomposizione del dato demografico consente una maggior appropriatezza nell'analisi dei bisogni e del correlativo tasso di soddisfacimento. L'urbanistica recupera in tal modo un rapporto finalmente più integrato con altre politiche: in ultima analisi, vincolare un'area significa porre le premesse di una successiva attività dispensativa (che si esplicherà garantendo un servizio pubblico o aprendo alla fruizione un bene pubblico). È dunque opportuno che l'intero discorso muova dai bisogni prestazionali e non da astratte considerazioni di tecnica urbanistica. Nel contempo, la «cittadinanza utenziale» assurge a titolo legittimante alla partecipazione nelle scelte urbanistiche: la vita democratica comunale diviene quindi banco di prova di nuove forme di coinvolgimento di soggetti meno facilmente identificabili rispetto ai residenti-elettori (che sono iscritti all'anagrafe). Pannels, focus groups, e-democracy ed altre forme di partecipazione diretta costituiscono alcuni dei possibili strumenti ai quali fare ricorso per evitare che la parte pubblica della città, proprio mentre viene pensata anche per le popolazioni transeunti, non stanziali, venga modellata e costruita senza alcun apporto democratico di questi stessi soggetti. E, sempre su questo piano, come non pensare al coinvolgimento attivo nella fase di analisi della sostenibilità ambientale del piano di tutti i soggetti investiti

dalle esternalità (traffico, inquinamento, dispersione di risorse ambientali scarse) che inevitabilmente genera ogni incremento urbano. Una partecipazione che deve quindi andare al di là dei frusti confini municipali, di marca teresiana o napoleonica, ricercando una più precisa coincidenza tra soggetti presenti nell'area di irraggiamento delle esternalità e soggetti coinvolti nella decisione.

Il nuovo approccio ai temi legati al governo del territorio muta dunque in profondità le forme della vita amministrativa: questo anche in seguito all'introduzione dalla VAS (valutazione ambientale strategica) e, più in generale, in ragione del ruolo riconosciuto alla parte conoscitiva del piano. Il processo di evidenziazione dei dati di fondo (analisi della popolazione, dati sui principali marcatori territoriali e sugli andamenti socio-economici) contribuisce a rendere più obiettiva, ed in qualche misura più vincolata, la decisione pianificatoria. Cade il mito del piano come decisione complessa, politica, insindacabile. Le decisioni finiscono per assomigliare più ad un riepilogo degli elementi raccolti secondo metodologie riscontrabili che ad una scelta unilaterale del decisore pubblico. Inoltre, tutto il materiale raccolto - anche grazie agli apporti dei cittadini - rifluisce in una sorta di archivio permanente, con la conseguenza che l'Amministrazione perde, nel processo dialettico con i cittadini, il monopolio informativo: nel processo di piano, il pianificatore non è più il soggetto che sa più cose sul territorio (conoscenze che spesso erano ammantate di tecnicismo ed espresse in un lessico volutamente tecnico, a segnare una ulteriore «barriera»). È piuttosto il soggetto chiamato ad una sintesi dei contributi partecipativi alla luce delle invarianti territoriali e del bilancio di sostenibilità e le sue decisioni sono pienamente ricostruibili ex post e dunque sindacabili.

In sostanza, il Comune è chiamato a dare corpo ad una nuova «democrazia di prossimità». Una nuova concezione della democrazia urbana che va costruita a livello municipale. Un tempo c'erano le vecchie «osservazioni» al PRG adottato: oggi si pubblica un avviso e si stimola la partecipazione prima che qualsivoglia decisione sia stata assunta: in tal modo, si ricevono contributi che costituiscono rappresentazioni dell'interesse generale, non (o non soltanto) difese del proprio «particolare». La democrazia di prossimità certamente richiede uno sforzo da parte delle Amministrazioni che devono aprirsi. Ma questo rapporto più diretto cittadino-Amministrazione segna una specificità forte, unica, del governo comunale. Solo a questo livello (Buchanan-Tullock, Il calcolo del consenso, Bologna, 1998), i costi marginali

di allargamento ed apertura del processo decisionale sono giustificati da una maggior qualità della decisione finale. Il PGT lombardo, a differenza dei piani previsti da altre leggi urbanistiche regionali di ultima generazione, non si limita - secondo la tradizione - a disegnare la città desiderata, idealtipica. Il piano si fa carico anche di favorire la effettiva attuazione di quanto ivi previsto, specie con riferimento alle infrastrutture. La perequazione, ad esempio, rappresenta il più maturo tentativo di superare l'idea della pianificazione come attività necessariamente discriminatoria (il pennarello del pianificatore che segna la linea demarcatoria tra le aree edificabili e quelle vincolate, ossia tra i proprietari che si arricchiranno e quelli che sopporteranno tutti i costi collettivi). Entro ampi comparti vengono infatti comprese tanto le aree destinate alla trasformazione quanto quelle destinate ad usi pubblici.

Saranno poi i proprietari, attraverso la circolazione dei «diritti edificatori» assegnati dal piano (non agli uni od agli altri, ma al comparto nel suo complesso), a redistribuire secondo equità oneri e vantaggi derivanti dall'attuazione del piano. Questo metodo fa in modo che nessun proprietario identifichi in un vincolo una vicenda destinata a culminare in una falciata economica ed induce a condotte cooperative (fra proprietari e fra questi e l'Amministrazione), grazie alle quali il Comune acquisisce aree ed infrastrutture a costo zero e nessuno «perde tutto». Il Comune deve fare uso di incentivi e di altre misure volte a mettere in moto questi processi: in primo luogo, è necessario che il Comune faccia da garante della circolazione dei diritti edificatori (il ritardo del sistema delle trascrizioni immobiliari preoccupa non poco); in secondo luogo, si può pensare a dotazioni volumetriche decrescenti nel tempo (per «vincere» le resistenze dei proprietari meno disposti a partecipare alla «coalizione di comparto»).

Ma accanto a queste spinte in avanti, che è prevedibile finiscano per permeare anche la legislazione nazionale e che già sono nell'agenda di altre regioni, si nota anche qualche ombra. Perché, ad esempio, lasciare che - sino alla approvazione del PGT - i piani attuativi (attraverso i quali transita l'urbanistica incrementale ed il riuso del «già costruito») siano adottati ed approvati dalle Giunte e non dai Consigli comunali? Si rischia in tal modo di sottrarre al controllo diffuso gli episodi urbanistici più importanti. Tanto più che - caduto il parametro della capacità insediativa teorica - i prossimi PGT sovente andranno dimensionati in riduzione rispetto ai vecchi PRG, con conseguente innescarsi di una autentica corsa all'attuazione di molte lottizzazioni dormienti. Dunque perché abbassare la guardia? Perché proprio ora? Il rischio è sotto gli occhi di tutti: altro consumo di territorio e PGT modernissimi costretti a prendere passivamente atto degli ultimi guasti dell'urbanistica intensiva. Una criticità dalla quale si esce solo dando da subito completo dispiegamento alla «democrazia di prossimità».



SECONDA EDIZIONE

Giornata regionale dell'alfabetizzazione alla Villa Olmo di Como, sabato 27 gennaio

Si terrà a Como sabato 27 gennaio la seconda Giornata regionale dell'Alfabetizzazione. I lavori si terranno nella prestigiosa sede di Villa Olmo. L'iniziativa è promossa dagli enti firmatari del Protocollo d'intesa sottoscritto il 5 maggio 2003 sull'alfabetizzazione degli adulti (ANCI Lombardia, Direzione Scolastica Regionale e Rotary International), in collaborazione con il Comune di Como. I lavori, che avranno inizio alle 9.30, prevedono i saluti delle autorità e saranno presieduti da Gianpiera VISMARA, Coordinatrice del Dipartimento Istruzione di ANCI Lombardia. Sul tema "L'educazione degli adulti in Lombardia" interverranno Gianni ROSSONI, Assessore Regionale Istruzione, Formazione e Lavoro; Anna Maria DOMINICI, Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Lombardia, Renato CORTINOVIS, Presidente della Commissione distrettuale per l'Alfabetizzazione PDG prof. Renato Cortinovis. Quindi si proseguirà con le relazioni su "Le sinergie con il territorio". Sono previsti interventi di: Anna VERONELLI, Assessore all'Istruzione di Como (Progetto con Università) Tiziana SALA, Sindaco di Cantù (Accordi di rete e Progetto con Scuole serali); Ester PONCATO - Lucas Maria GUTIERREZ, dell'ASL di Varese; Alberto BARCELLA, Presidente Commissione Scuola e Impresa di Confindustria; Alberto GRANATA, Vicepresidente Associazione Piccoli Industriali - Milano. Le conclusioni saranno di Lorenzo Brocca, Presidente Dipartimento Istruzione ANCI Lombardia. "La Legge Finanziaria per il 2007, recentemente approvata - evidenzia Gianpiera Vismara, coordinatrice del Dipartimento istruzione di ANCI Lombardia - prevede importanti novità nell'organizzazione del sistema dell'educazione degli adulti. Infatti, ferme restando le competenze delle regioni e degli enti locali in materia, in relazione agli obiettivi fissati dall'Unione europea, i Centri Territoriali Permanenti per l'educazione degli adulti e i corsi serali, funzionanti presso le istituzioni scolastiche, vengono riorganizzati su base provinciale, articolati in reti territoriali e ridefiniti "Centri provinciali per l'istruzione degli adulti".

Il convegno si inserisce nel programma delle attività relative alla 2ª edizione delle Giornate Regionali dell'Alfabetizzazione (27 e 28 gennaio 2007), che prevedono anche iniziative organizzate dai territori, soprattutto dai 66 Comuni lombardi sede di Centro Territoriale Permanente".

Meglio la contabilità economica o quella finanziaria?

di Raffaella Losito,
dottore
commercialista,
revisore in Enti locali

Su questo tema i pareri circa la maggiore rispondenza dell'uno o dell'altro sistema contabile sono discordanti: apriamo con questo primo articolo un confronto di idee e opinioni sull'argomento



È difficile immaginare come per un Ente locale l'adozione di un sistema di contabilità generale in partita doppia rappresenti una difficoltà pressoché insormontabile quando, a livello aziendale, se ne parla dal XIV secolo! Eppure, è la difficoltà di sempre, che neppure il legislatore, con il D.lgs n. 267/2000 (Tuel), ha saputo risolvere, lasciando libertà agli Enti locali nell'adozione del sistema di contabilità per la redazione del rendiconto della gestione (art. 232 Tuel): assenza di schemi di riferimento contabile, quindi continuità nell'adozione del sistema di contabilità finanziaria.

L'art. 229 del Tuel, relativo al conto economico, prevede, al comma 9, che allo stesso venga allegato un "prospetto di conciliazione" che, partendo dai dati finanziari della gestione corrente, con l'aggiunta di elementi economici, raggiunga il risultato finale economico, mentre i valori della gestione non corrente vanno riferiti al patrimonio. Attraverso il prospetto di conciliazione, con le opportune rettifiche e integrazioni, è quindi possibile giungere alla predisposizione del conto economico e del conto del patrimonio, adempiendo all'obbligo di legge di redazione dei rendiconti economico-patrimoniali. Con tale procedura il legislatore ha raggiunto l'obiettivo di introdurre la logica della contabilità economico-patrimoniale, senza però intervenire radicalmente nel cambiamento del sistema di rilevazione contabile.

Indubbio che, a favore della contabilità finanziaria, giocano elementi non indifferenti; due sono le finalità essenziali che assolve:

- garantire il rispetto del principio autorizzatorio, ossia identificare il limite minimo delle entrate e massimo delle spese al di sopra e al di sotto del quale l'ente è autorizzato ad incassare e a spendere;
- garantire l'esistenza di condizioni di equilibrio finanziario tra le somme che si prevede di impegnare/pagare e quelle che si prevede di accertare/incassare.

Tale sistema però, non ponendosi l'obiettivo di rilevare le operazioni gestionali sotto l'aspetto economico (costi/ricavi) e patrimoniale (attività/passività), presenta diversi limiti:

- non è un sistema efficace a supporto del controllo dei costi,
- non fornisce informazioni circa la valorizzazione e l'aggiornamento della consistenza patrimoniale;
- non permette la redazione di budget economici per servizio e per centro di costo;

SCUOLA

Chiesti da ANCI Lombardia alla Regione 9 milioni e 700 mila euro di rimborsi

Anci Lombardia ha chiesto alla Regione di restituire ai comuni lombardi le economie relative alle borse di studio legge 62/2000 per gli anni scolastici 2003/2004 e 2004/2005, quantificate complessivamente in € 9.734.355,93. Sul sito <http://formalavoro.regione.lombardia.it> sono consultabili gli atti approvati il 23 novembre 2006, unitamente agli allegati contenenti gli importi spettanti ai singoli comuni. Come già avvenuto in precedenza, per questa assegnazione straordinaria di risorse sono stati utilizzati criteri di riparto riferibili alla popolazione scolastica (6-18 anni) e all'indice di degrado (stabilito dal Ministero dell'Interno). Si ricorda che i destinatari finali dei rimborsi sono gli utenti che nell'anno scolastico 2005/06 hanno sostenuto spese per il trasporto scolastico, compreso il trasporto degli alunni disabili, spese per il servizio mensa, spese per rette di frequenza e sussidi scolastici, ovviamente in possesso del requisito per l'accesso al beneficio (indicatore ISEE per anno scolastico 2005/06 € 15.200,00).

- non supporta le scelte di esternalizzazione e di determinazione delle tariffe.

Il sistema di contabilità economico-patrimoniale, a differenza, può assolvere le seguenti finalità:

- rappresentare la consistenza iniziale e finale del patrimonio e le sue variazioni verificatesi per effetto della gestione;
- analizzare la formazione del risultato economico dell'esercizio, come differenza tra i ricavi realizzati e i costi sostenuti;
- monitorare costantemente l'andamento gestionale.

Viene inoltre ritenuto uno strumento fondamentale a supporto del processo di pianificazione e controllo di gestione, in grado di:

- rendere più attendibile il controllo dei costi e il livello di efficienza della gestione dei servizi, mediante l'implementazione di un sistema di rilevazioni analitiche;
- fornire informazioni costantemente aggiornate sulla consistenza patrimoniale dell'ente e le variazioni subite dai cespiti; soprattutto questo è un aspetto spesso trascurato dagli enti locali proprio per i limiti della contabilità finanziaria autorizzatoria che, per sua natura, non permette di rilevare i valori collegati alle movimentazioni patrimoniali;
- consentire la valutazione dei risultati dell'ente in rapporto ai costi realmente sostenuti, funzionale alla definizione di budget economici per servizi/centri di costo, permettendo una programmazione futura basata sull'effettiva necessità di risorse piuttosto che su incrementi discrezionali,
- consentire valutazioni e decisioni inerenti il livello di copertura dei costi per determinati servizi, analisi di convenienze economiche comparate, analisi dei rendimenti degli investimenti.

Purtroppo però l'implementazione di un sistema di contabilità economica è sempre stata percepita come un cambiamento di tipo puramente contabile o un problema esclusivo della ragioneria (consistente nel far quadrare i risultati che scaturiscono dalla contabilità finanziaria con quelli di contabilità economica attraverso il prospetto di conciliazione, come si è detto), piuttosto che uno strumento informativo a supporto delle scelte politiche.

La contabilità economica è rimasta per ormai troppo tempo estranea alla cultura degli organi politici e dei dirigenti responsabili della gestione delle risorse dell'ente, sia in termini di supporto al controllo dei costi che in termini di programmazione delle attività; la disponibilità delle informazioni fornite dal conto economico non sistematicamente, ma solo in sede di consuntivo, rende vana ogni utilità dei dati economici come supporto al controllo di gestione, come le ulteriori informazioni desumibili dai documenti di sintesi economico-patrimoniali sono inutilizzabili ai fini di una valutazione di carattere economico. La scelta

del sistema di contabilità economica, tra le diverse tipologie (sistema contabile unico integrato, sistema contabile "parallelo", contabilità finanziaria analitica) deve rapportarsi alle specifiche esigenze informative e di controllo di ciascun ente, attuali e prospettive, alle caratteristiche organizzative e alle risorse disponibili, non trascurando anche elevati investimenti nella fase iniziale in termini di procedure applicative e formazione del personale, con indubbia maggiore difficoltà in realtà organizzative di limitate dimensioni, che non dispongono di strutture specifiche dedicate al controllo di gestione. La contabilità economica va quindi intesa come un'occasione di crescita interna dell'organizzazione, piuttosto che come la necessità di disporre di una modalità di rappresentazione dei risultati alternativa a quella fornita dalla contabilità finanziaria; ciò comporta indubbiamente che l'implementazione del sistema contabile vada effettuato con la consapevolezza di sviluppare un processo che sia veramente utile a chi prende le decisioni di governo e di gestione e che sia coerente con le caratteristiche organizzative, gestionali e con la cultura dell'ente. È questa la strada da percorrere per garantirsi quella cultura manageriale orientata al perseguimento dell'economicità e dell'efficienza nella gestione delle risorse pubbliche. È da augurarsi che l'attuazione dell'art. 1, comma 61, della legge Finanziaria 2007 dia risposta ai problemi sopra evidenziati.

CON OTTO REGIONI

Previsioni 2007: aperto il sito "Bilanci.net" a cura di Anci Lombardia

Anche per il 2007 è disponibile il sito www.bilanci.net realizzato da Anci Lombardia. Sul sito è possibile trovare documenti utili per la predisposizione e la lettura dei bilanci comunali di previsione 2007, illustrativi ed interpretativi delle complesse norme della Finanziaria 2007 e dei decreti Visco e Bersani. Il sito, sulla base dell'esperienza delle precedenti edizioni, è finalizzato sia ad una consultazione da parte di sindaci, assessori e consiglieri comunali, sia per i segretari comunali ed i responsabili degli Uffici finanziari per districarsi tra le decine di norme che ogni anno rendono tortuosa la stesura dei bilanci. Il sito è raggiungibile anche dalla home page di Anci Lombardia www.anci.lombardia. it cliccando sul banner "Il Portale di bilanci.net 2007".



L'associazione dei Comuni per l'Adda

di Simona Colzani
responsabile
scientifico
e amministrativo
dell'Associazione
dei Comuni
per l'Adda

Nel luglio del 2005 è stata costituita l'Associazione dei Comuni per l'Adda i cui soci fondatori sono i Comuni di Trezzo sull'Adda, Vaprio d'Adda, Cassano d'Adda e Truccazzano. Hanno successivamente aderito i Comuni di Grezzago, Pozzo d'Adda, Basiano, Masate e Inzago; è possibile che nei prossimi mesi possano aderire altre Amministrazioni locali con cui l'Associazione comunque collabora su progetti specifici.

Obiettivo dell'Associazione è promuovere, realizzare e coordinare progetti che si configurino come servizi alla comunità, in particolare in materia di ambiente e sviluppo sostenibile, vivibilità dello spazio urbano, cultura e partecipazione.

L'Associazione risponde anche ad alcune importanti esigenze scaturite a seguito dell'istituzione della nuova Provincia della Brianza che avrà inevitabilmente delle conseguenze sui servizi e sul territorio della zona del trezzese.

L'Associazione si è rivelata la soluzione organizzativa che meglio risponde ad alcune esigenze dei Comuni: è uno strumento agile, flessibile, poco dispendioso; non è l'ennesimo "carrozzone".

È un'innovazione istituzionale utile per attuare strategie di interesse intercomunale, per sviluppare le potenzialità del territorio, per promuovere politiche condivise e partecipate.

L'Associazione è essa stessa un primo fondamentale momento della partecipazione in quanto gli interlocutori privilegiati non sono solamente gli Enti locali ma anche tutti gli stakeholder presenti sul territorio: i cittadini, gli enti, gli operatori economici, ecc. Insomma, l'Associazione ha un forte legame con il territorio, agisce localmente e pensa globalmente, mette a disposizione professionalità e competenze senza disperdere il "know-how", i saperi che devono restare patrimonio delle comunità e continuare a crescere.

L'Associazione si caratterizza per il forte e costante



legame con gli Enti locali, a differenza di quanto avviene con le consulenze esterne. È uno strumento a disposizione delle Amministrazioni per facilitare il processo di cooperazione istituzionale tra i Comuni dell'Adda, per elaborare politiche strategiche di scala intercomunale, per adottare formule gestionali idonee al coinvolgimento delle formazioni ed organizzazioni rappresentative della società civile, riservando al livello amministrativo la "governance", l'esercizio delle funzioni di controllo, indirizzo e sostegno dei processi di elaborazione ed esecuzione dei progetti, nonché di mediazione e coordinamento degli interessi dei diversi soggetti coinvolti, pubblici e privati.

Progetti in corso

Progetto **P.A.S.C.I.A'**: Partecipare per un Approccio Sostenibile del Ciclo delle Acque. Progetto finanziato da bando della Fondazione Cariplo. Comuni partecipanti: Trezzo, Vaprio, Cassano e Truccazzano. Partners: Fondazione Cariplo, WWF, Legambiente, Parco Adda Nord, Idra, Cap, Enel, Aem. Obiettivo: valorizzare il ruolo centrale del fiume quale elemento di identità territoriale e di appartenenza sociale delle comunità; recuperare il patrimonio ambientale del fiume attraverso processi di riconversione delle attività economiche e produttive verso parametri ecologici e autosostenibili; promuovere e salvaguardare il patrimonio naturalistico, storico e culturale del fiume e del territorio; tutelare la qualità delle acque superficiali e sotterranee; ridurre il rischio idrogeologico; razionalizzare gli usi dell'acqua.

Progetto **Risparmio energetico**. Comuni partecipanti: Trezzo, Vaprio, Grezzago e Pozzo. Progetto finanziato da bando della Fondazione Cariplo. Obiettivo: effettuare una diagnosi energetica degli edifici pubblici principali dei Comuni al fine di realizzare interventi sia sulle strutture, sia sugli impianti, finalizzati a ridurre i consumi termici ed elettrici.

La conseguenza è una riduzione delle spese delle bollette per le Amministrazioni comunali, un investimento sul patrimonio immobiliare pubblico che di conseguenza acquisisce valore. Inoltre dal punto di vista ecologico si determina un calo delle emissioni inquinanti e un minor consumo di risorse.

Progetto **S.I.M.P.A.T.I.A.A.**: Struttura Intercomunale per il Miglioramento delle Prestazioni delle Attività di Tipo Industriale Artigianale Agricolo. Progetto finanziato da bando della Regione Lombardia nell'ambito delle iniziative di Agenda 21. Comuni partecipanti: Trezzo sull'Adda, Vaprio d'Adda, Pozzo d'Adda e Grezzago. Obiettivo: avviare processi di elaborazione partecipata delle politiche di salvaguardia ambientale e valorizzazione del polo produttivo con particolare attenzione all'impatto dovuto ai consumi energetici e alla mobilità; promuovere un piano strategico dell'area produttiva e avviare un comitato promotore per la certificazione di modelli di produzioni sostenibili, attraverso il coinvolgimento volontario delle aziende oltre che delle stesse

Amministrazioni locali, delle principali associazioni di categoria del mondo produttivo e degli stakeholder che verranno individuati. Si tratta di un processo di "Agenda 21" relativamente all'area produttiva dei quattro Comuni interessati.

Progetto **P.T.O.**: Piano Territoriale degli Orari. Progetto finanziato da bando della Regione Lombardia. Comuni partecipanti: Basiano, Busnago, Grezzago, Masate, Pozzo d'Adda, Trezzo sull'Adda, Vaprio d'Adda. Obiettivo: sperimentare politiche, strategie e linee di azione per promuovere il coordinamento dei tempi e degli orari nel territorio; armonizzare gli orari dei servizi pubblici e privati con gli orari di lavoro; armonizzare gli orari e qualificare i servizi pubblici e privati rivolti ai bambini/ragazzi in età scolare.

Sportello Partecipazione

L'Associazione dei Comuni per l'Adda per il Comune di Trezzo si occupa della gestione dell'Ufficio partecipazione, nato sulla scia dei tavoli di lavoro del Piano Regolatore Partecipato iniziati nel 2003. L'Ufficio è un centro di ricerca per la valorizzazione, l'incentivazione e la promozione della partecipazione sociale alla vita amministrativa locale.

È uno strumento per informare, gestire e promuovere una cultura della partecipazione e di stili di vita sostenibili. Lavora insieme all'Amministrazione comunale e alla società civile con l'obiettivo di esplicitare le esigenze di tutti i soggetti coinvolti (residenti, tecnici, amministratori pubblici, operatori privati) e facilitare il dialogo tra le parti a favore di una maggiore efficacia dei progetti e delle politiche urbane.

IMMIGRAZIONE

La nuova procedura per il rilascio ed il rinnovo del permesso e della carta di soggiorno ai cittadini stranieri

Con una comunicazione in data 11 dicembre 2006 il Ministero dell'Interno ha reso noto che è partita in tutta Italia la nuova procedura di rilascio e rinnovo del permesso e della carta di soggiorno ai cittadini stranieri.

Dall'11 dicembre 2006 le richieste di rilascio e rinnovo del permesso di soggiorno non si presentano più alle Questure territorialmente competenti bensì agli uffici postali abilitati.

La nuova procedura messa in atto è dettagliatamente descritta, oltre che sul sito del Ministero (www.interno.it), sul sito www.portaleimmigrazione.it. Per la compilazione delle domande i cittadini stranieri potranno rivolgersi ai patronati e ai Comuni che, in adesione al programma, hanno già attivato i loro sportelli di assistenza (l'elenco è pubblicato sul sito dell'Anci e del portale sopra citato).

Contemporaneamente all'avvio di questa nuova procedura prenderà il via, per un triennio, l'ulteriore sperimentazione con l'obiettivo di realizzare un sistema di gestione ottimale in attuazione del processo di trasferimento a tutti i Comuni dell'intera competenza in materia di immigrazione.

Si torna a parlare di sicurezza

di Mario De Gaspari, consigliere alla Provincia di Milano

Lo scorso 9 novembre si è tenuto a Napoli, al Maschio Angioino, un convegno su "Formazione per l'educazione alla legalità per lo sviluppo del Mezzogiorno". L'iniziativa, a chiusura del Progetto FORCE e promossa dal PON del Ministero dell'Interno, è stata una buona occasione per tornare a discutere di un tema che negli ultimi anni è quasi scomparso dal dibattito politico.

Certo la discussione ha risentito, e non poteva essere diversamente, della situazione di Napoli e della Campania, ma diversi relatori, tecnici e istituzionali, hanno sottolineato la necessità di mantenere lucidità nell'analisi e visione di lungo periodo nella predisposizione degli strumenti operativi.

Diversi comunque gli spunti suscettibili di approfondimento, sia in senso tecnico specifico sia in una prospettiva politica generale. Qualche relatore, ad esempio, non ha mancato di sottolineare la contraddizione tra il fatto che Napoli sta per diventare la città più sorvegliata d'Italia quando, da quasi vent'anni, la "questione meridionale" è stata cancellata dalla discussione politica e storiografica. E forse, aggiungiamo noi, non sarebbe fuori luogo un approfondimento sul significato paradigmatico che ha avuto per la nostra cultura politica il transitare della polemica dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale".

Il dibattito è stato interessante soprattutto per gli

spunti di carattere culturale che non per quelli più specificamente tecnici. Ad esempio è emersa una forte consapevolezza, sia negli operatori che negli amministratori intervenuti, del fatto che la costruzione di un "sistema sicurezza" riguarda più la mobilitazione di risorse diversificate, destinate a progetti trasversali, e la creazione di strutture immateriali, che non la difesa o l'incremento di specifici capitoli di spesa per la tutela dell'ordine pubblico (anche se, ad esempio, l'assessore alla Sicurezza della Regione Campania ha proposto di non considerare ai fini del patto di stabilità le spese per la sicurezza).

Buone notizie sembrano pervenire dalle Prefetture, che stanno qualificando la loro operatività come strutture territoriali e la loro capacità di relazione con la molteplicità dei soggetti presenti nelle città.

Su due concetti emersi dal dibattito vorremmo però fare una sottolineatura. Primo, l'abbandono dell'idea di creare continuamente nuove strutture, enti, eccetera e puntare invece sulla rigenerazione di una rete virtuale di associazioni, organizzazioni, gruppi già esistenti che spesso trascinano una stracca esistenza senza più nessuna influenza sulla vita delle città. Rivitalizzarne le competenze, dare agli operatori nuove occasioni di rilancio professionale e di protagonismo civico può essere una buona modalità, a basso costo, per recuperare risorse importanti. Questo significa far uscire da un isolamento pernicioso servizi e operatori spesso demotivati e significa anche favorire collegamenti, confronti, coscienza civile.

Secondo, l'esistenza di insopportabili dissonanze nel sistema: come è possibile che tutto il complesso di enti, investimenti, professionalità, legittimità, eccetera messo in azione dall'apparato pubblico non riesca a dare una svolta credibile al problema della sicurezza? È evidente che se nel campo della criminalità c'è organizzazione, gerarchia e unitarietà (le guerre di mafia e camorra sono l'esito di una perdita di equilibrio, non la norma), il settore pubblico nel suo complesso vive più di contraddizioni e dissonanze che non di coordinamento e unità di intenti.

Ritornando al tema iniziale, all'esigenza di una ripresa della "questione meridionale" in relazione al tema generale dello sviluppo, che costituiva il tema conduttore dell'iniziativa di Napoli, ci piace ricordare che l'Organizzazione Mondiale della Sanità dà una particolare definizione di sviluppo come sistema direttamente proporzionale alle possibilità di scelta degli individui. E questo certamente ha molto a che vedere con la questione meridionale e con la questione sicurezza. Al nord e al sud.

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA 2007-2009

Lombardia, approvato il piano casa

Un piano triennale da 512 milioni di euro per realizzare 5.200 fra nuovi alloggi a canone calmierato e posti letto a locazione temporanea pensati soprattutto per gli studenti, riqualificare quartieri popolari e aiutare, attraverso l'erogazione di bonus, nell'acquisto della prima casa e nel pagamento dell'affitto quelle famiglie il cui reddito è troppo basso per consentire loro l'accesso al libero mercato immobiliare ma, contemporaneamente, troppo alto per poter contare sull'edilizia popolare. Sono questi i contenuti del Piano di edilizia residenziale pubblica 2007-2009 (Prerp), approvato dal Consiglio regionale della Lombardia.

L'attuazione del Programma avverrà ricorrendo ad accordi quadro di sviluppo territoriale (Aqst), integrando quelli già sottoscritti con 19 Comuni lombardi a fabbisogno acuto e sostenendo le altre Amministrazioni con programmi a valenza strategica.



Il federalismo compiuto: per l'autonomia, i diritti e lo sviluppo

a cura di Maurizio Lozza

L'1 e 2 dicembre dello scorso anno si è svolto a Roma, Teatro Capranica, il XIV Congresso nazionale di Legautonomie. Il tema sul quale i congressisti sono stati chiamati a discutere è stato: "Il federalismo compiuto. Per l'autonomia, i diritti e lo sviluppo".

Il Congresso si è posto come punto d'arrivo, rispetto agli impegni assunti al termine dell'appuntamento di Napoli del 2001, e come momento di riflessione sulla collocazione dell'associazione in questo momento di transizione del sistema delle Autonomie: un'associazione di rappresentanza e di movimento; un'associazione delle comunità locali, che sia strumento di crescita della cultura riformista e della qualità dei governi locali.

A sottolineare l'importanza del Congresso sono stati i messaggi del Presidente della Repubblica, dei due Presidenti delle Camere, del segretario nazionale dei Democratici di Sinistra e del presidente della Margherita (nonché vice presidente del Consiglio dei Ministri), dell'Anci.

Hanno partecipato ai lavori Patrizia La Monica, in rappresentanza di Confindustria; Giuseppe Sverzellati, direttore di Confservizi; Paolo Avarro, in rappresentanza dell'Inu. Sono intervenuti nella discussione Carlo Flamment, presidente del Formez; Enrico Borghi, presidente nazionale dell'Uncem; Michele Gentile, segretario confederale Cgil; i responsabili degli



Oriano Giovanelli,
presidente Legautonomie

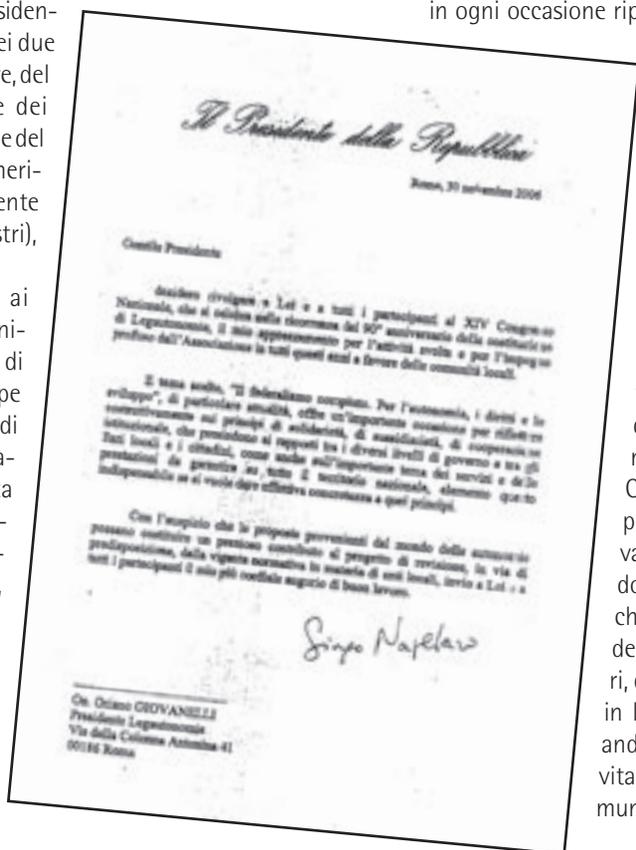
Enti locali dei Ds, Rifondazione comunista e dello Sdi.

Vi sono state le significative presenze dei Ministri per i rapporti con il parlamento, Vannino Chiti e degli Affari regionali, Linda Lanzillotta, nonché del presidente della Commissione bicamerale per gli Affari regionali, Leoluca Orlando. I loro interventi non sono stati di sola circostanza, ma hanno dato fattivi contributi alla discussione, interloquendo e, anche, polemizzando con alcune posizioni critiche espresse dai partecipanti, specie rispetto all'azione del Governo verso le Autonomie locali.

Come ha detto il **presidente nazionale Oriano Giovanelli** nella sua relazione introduttiva "La Lega c'è e ci sarà con la massima apertura possibile e con una inossidabile volontà di collaborazione, che qualche volta viene frustrata - ma che noi, testardamente, in ogni occasione riproponiamo - con le altre

associazioni, pur con la nostra autonomia e identità. Con i nostri 90 anni di nobile storia, segnata dal lavoro e dall'intelligenza di figure diventate mitiche per la cultura riformista e di governo delle Autonomie locali, ci sentiamo più che mai una realtà viva, necessaria, interprete di una funzione attuale e moderna".

Come non riconoscere - ha proseguito Giovanelli - il valore affascinante e fecondo di quella originale idea che nel pieno della fioritura del movimento dei lavoratori, dei contadini, che proprio in leghe e in cooperative si andava organizzando, diede vita ad un movimento dei Comuni e delle Province, affinché



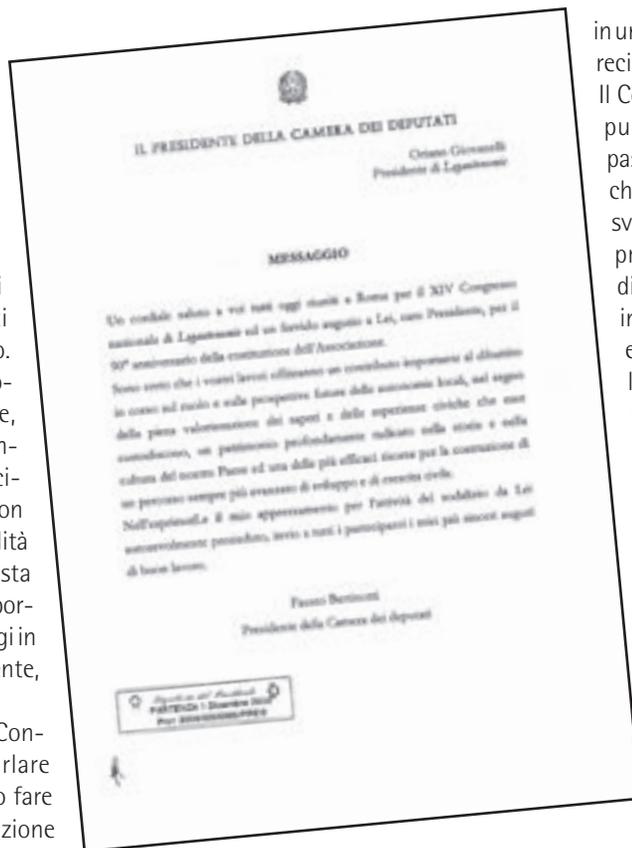
XIV Congresso nazionale

Comuni e Province emancipandosi dall'invadenza dello Stato, che certo allora era un'altra cosa, fossero messe in grado di meglio rispondere ai bisogni che quei lavoratori, quei contadini, quei ceti oppressi esprimevano. Sussidiarietà, autogoverno, cooperazione, cultura del fare, coinvolgimento e partecipazione popolare. Non è chi non veda l'attualità straordinaria di questa lezione e l'urgenza di portarla avanti ancora oggi in un contesto, certamente, tanto mutato.

Con questo nostro Congresso vogliamo parlare al Paese. Lo vogliamo fare a partire dall'affermazione chiara di un concetto che sembra essere, in modo

altalenante, qualche volta pienamente acquisito dal dibattito politico, dai sindacati, dalle imprese, per scoprire la volta dopo che è stato rimosso, messo in un angolo. In concetto è che non c'è politica che si ponga l'obiettivo di risanare i conti pubblici, far ripartire lo sviluppo, riformare la pubblica Amministrazione, garantire un moderno sistema di protezione e promozione sociale, elevare il tasso di conoscenza e innovazione tecnologica del sistema Italia, migliorare l'ambiente, valorizzare il patrimonio culturale, artistico, architettonico; non c'è scelta di governo insomma che si proponga di incidere concretamente nel senso di in cambiamento, di una modernizzazione radicale del modo di essere del Paese, che possa prescindere dal far passare ognuna di queste politiche e tutte quante assieme, per il sistema delle Regioni e degli Enti locali; e, ancora di più, dal favorire che quelle stesse politiche nei loro contenuti concreti sgorghino, come acqua fresca dalla roccia, dalle realtà territoriali, diano voce alle specificità e potenzialità dei singoli territori, siano partorite da una accresciuta cultura e capacità di autogoverno. Pena l'inefficienza di quelle stesse politiche.

Di qui la necessità di un movimento delle Autonomie, di una battaglia culturale e politica volta a cambiare il punto di vista delle classi dirigenti, a cambiare lo Stato, ma volta anche ad attrezzare davvero il sistema delle Autonomie e delle Regioni ad interpretare fino in fondo questo ruolo decisamente nuovo. Naturalmente



in un quadro di assunzione delle reciproche responsabilità.

Il Congresso ha costituito, dal punto di vista politico, un passaggio molto importante, che occorrerà coerentemente sviluppare e consolidare: la profondità e la serietà del dibattito e lo spessore degli interventi hanno messo in evidenza questa vitalità dell'associazione. Chi ha preso la parola ha portato un contributo approfondito, segno che vi sono energie, intelligenze e qualità personali per continuare a progettare politiche ed a formulare proposte per l'innovazione dell'intera pubblica Amministrazione, senza settorialismi, ma con una visione globale, perché o tutti i livelli istituzionali procedono di pari passo

nel loro rinnovamento, o si perpetuerà

l'attuale stato di cose, con il rischio di un grave degrado per l'intero Paese.

Sia i documenti congressuali, che lo sviluppo del dibattito hanno evidenziato che Legautonomie deve sempre più qualificarsi con iniziative di servizio, per essere un'associazione competente, con conoscenze e qualità specifiche che le consentano di essere sempre all'altezza delle diverse situazioni, sia che debba partecipare a convegni con studiosi ed esperti, sia che debba rispondere a un Comune di 500 abitanti su come fare, ad esempio, per rispettare il patto di stabilità. Ma deve, nel contempo, aumentare il suo tasso di presenza politica nel confronto sui temi di fondo delle Autonomie locali.

In questo senso è stato significativo il contributo di **Francesco Filareto, sindaco di Rossano**, che - interrogandosi sui concetti di legalità, di etica, di autonomia - ha posto dei problemi innanzitutto politici. Su questo terreno, ha detto il sindaco, occorre che le associazioni delle Autonomie si diano una mossa o si scaveranno la fossa da sole. Serve una forte ripresa di proposta politica, un terreno sul quale le associazioni hanno da qualche tempo dimostrato forti limiti, quando non addirittura una colpevole assenza.

Dopo l'intervento del sindaco di Rossano, la discussione si è arricchita di altri qualificati contributi, che hanno polarizzato la loro attenzione su specifici aspetti contenuti nelle tesi congressuali.

Riprendiamo qui di seguito quelli più significativi, dandone un sintetico resoconto. Non abbiamo ripreso,

per ragioni di spazio, gli interventi, pur interessanti, dei rappresentanti delle Leghe territoriali.

Angelo Villani, vice presidente della Provincia di Salerno, nel suo intervento ha sottolineato che è proprio in questa fase e sul terreno politico che Legautonomie ha il maggiore spazio di intervento: non si può avere un senso di insufficienza rispetto ai temi sul tappeto a causa della nostra dimensione. Legautonomie deve saper dire con chiarezza che se esiste il problema del rapporto tra sicurezza e legalità e tra queste e buon governo locale, bisogna avere la lucidità di ricercare le possibili soluzioni in rapporto al contesto locale, con la capacità, però, di uscire dalle aule consiliari, andando nelle piazze, sui giornali, per sollecitare tutti ad essere protagonisti nella soluzione di questi problemi, che non sono problemi amministrativi, ma politici.

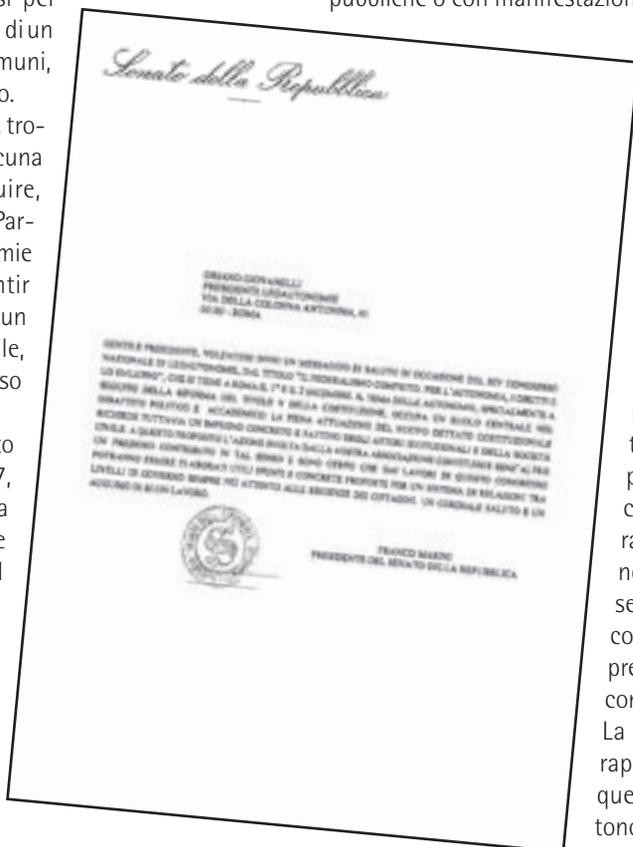
Luigi Massa, direttore generale del Comune di Napoli, parlando della Finanziaria come strumento di programmazione, ha sostenuto che il giudizio su quella relativa al prossimo anno è radicalmente diverso dalle precedenti, succedutesi negli ultimi anni: queste ultime erano leggi che avevano davanti una prospettiva chiusa nei confronti di Regioni ed Enti locali, non proponevano nulla di progressivo, ripristinavano una visione rigidamente centralista delle decisioni; quella in corso di discussione, pur con tutti gli errori, i limiti, le contraddizioni (apertamente denunciate da Legautonomie al Convegno di Viareggio e in altri documenti successivi) pone le basi per riprendere un discorso su di un diverso rapporto tra Comuni, Province, Regioni e Stato. Una cosa è, tutti gli anni, trovarsi la mazzata senza alcuna possibilità di interloquire, con un Governo e un Parlamento che di Autonomie nemmeno vogliono sentir parlare; un'altra avviare un percorso, seppur difficile, che preveda un percorso con date e modalità. Certo, anche questo è stato detto, la Finanziaria 2007, all'inizio, è stata costruita senza la consultazione delle associazioni; ma nel corso dei lavori il dialogo è stato intrapreso, ed ha dato risultati positivi, seppur limitati. Diversi interventi si sono trovati concordi nell'affermare che, pur con tutte le difficoltà,

da non sottacere, si apre una stagione interessante, in cui mettere in campo la capacità di proposta di Legautonomie, con un profilo alto e con la convinzione che non si può dare dell'attuazione del Titolo V della Costituzione un'interpretazione limitata o riduttiva. Federalismo fiscale, codice (o "carta") delle Autonomie, riforma dei servizi pubblici locali, riforma della pubblica Amministrazione non possono essere considerati semplici adempimenti: sono questioni nodali per la stessa ripresa del Paese. Lavorando su due piani: ai tavoli tecnici, per evitare di dover subire scelte non condivisibili; in giro per l'Italia, per sentire che aria tira, quali sono i problemi e quali le attese, quali le condizioni reali e la sostenibilità delle nuove proposte attuative.

Se si fosse portata in discussione, ad esempio, in un'assemblea di piccoli Comuni, la prima versione della delega per il nuovo Tuel, che prevedeva - per gli Enti al di sotto dei 5.000 abitanti - l'abolizione dei Consigli comunali, se ne sarebbero sentite delle belle. Queste sono le consultazioni necessarie per affrontare con correttezza e realismo i temi specifici delle riforme che riguardano le Autonomie locali.

Riacciandosi al tema della partecipazione degli amministratori, **Silvano Granchi, presidente di Legautonomie Pisa**, ha ricordato che negli anni '70 e '80 non c'erano la Conferenze Stato-Città e Stato-Regioni e non c'erano nemmeno le Conferenze regionali delle Autonomie locali: ma gli amministratori sapevano far sentire con forza la loro voce con prese di posizione pubbliche o con manifestazioni cui prendevano parte

migliaia di eletti nelle Assemblee locali, come abbiamo visto nel documentario realizzato da Legautonomie in occasione del 90° di fondazione. La legittimazione dei cortei e degli striscioni non stava in ambito istituzionale, ma nel fatto che quelle manifestazioni interpretavano una corrente di pensiero, esplicitavano conoscenze, relazioni, rapporti, che costituivano la forza della rappresentanza. Tutto questo contava ai fini della rappresentanza, non l'essere convocati a Palazzo Chigi. La legittimazione della rappresentanza oggi, per quel che riguarda Legautonomie, sta nella capacità



di portare avanti idee e proposte per la crescita e l'innovazione del sistema Paese: ed è per questo - e non per il desiderio di una presenza formale - che poniamo formalmente al Presidente del Consiglio il problema del coinvolgimento di Legautonomie come interlocutore politico a tutti i tavoli dove si trattano le questioni delle Autonomie.

Su quest'ultimo aspetto **Gaetano Sateriale, sindaco di Ferrara**, ha posto una questione di grande interesse: nella ridefinizione del sistema delle Conferenze, bisogna discutere di come si realizza la rappresentanza. Non può essere che questa si formalizzi solo attraverso le associazioni; nella prima bozza del Codice delle Autonomie locali c'era una formulazione interessante: lì si diceva che la formazione della rappresentanza sarebbe avvenuta in forma elettiva e diretta da parte dei Consigli regionali delle Autonomie locali. Il che comporterebbe che tutte le Regioni devono dar vita a questi Consigli; che nei Consigli sieda Legautonomie; che i Consigli nominino alcuni rappresentanti di Legautonomie nella Conferenza Stato-Istituzioni territoriali. Questo meccanismo è sicuramente da guardare con

attenzione e da approfondire, soprattutto perché i Consigli regionali delle Autonomie locali non hanno una nomina da parte delle associazioni; poiché gli aderenti a Legautonomie vi partecipano, in questo modo si potrebbe recuperare una diversa filosofia della rappresentanza.

Antonietta Fancello, presidente di Legautonomie Sardegna, dedica la parte preponderante del suo intervento ai problemi delle donne amministratrici, insistendo sul fatto che occorre dar loro un particolare sostegno, specie a quelle che sono state elette in territori difficili, di piccoli e piccolissimi Comuni di montagna.

Claudio Cavaliere, segretario di Legautonomie Calabria, sul divario Nord-Sud introduce un elemento significativo: se la dipendenza erariale di un Comune medio italiano è del 14,8%, quella di un Comune calabrese è del 44,8%; questo non è dovuto al fatto che gli amministratori calabresi sono degli sciuponi o che non vogliono esercitare la leva della fiscalità locale, ma dal fatto che la fiscalità locale è costruita sulle basi imponibili: così, l'Ici media di un Comune calabrese vale 98 euro, mentre quella di un Comune ligure ne vale 297; ma le spese di funzionamento sono uguali per entrambi questi enti.

Daniela Gasparini, assessore alla Provincia di Milano, assieme ad altri interventi, ha posto all'attenzione dei congressisti il tema della necessità di un profondo rinnovamento delle Regioni. La Costituzione affida alle Regioni compiti di legislazione e programmazione: nei fatti si occupano in modo massiccio anche di gestione. La Regioni sono oggi additate - a ragione - come luoghi di concentrazione impropria della spesa; quando si parla di sprechi nel settore pubblico, se si pensa all'ipertrofia delle strutture consuntive e all'eccesso di personale (che gode, tra l'altro, di ingiustificati privilegi) delle Regioni si porta certamente acqua al mulino di chi non vuole un rafforzamento del decentramento istituzionale. Per quanto riguarda l'area metropolitana - ha proseguito Daniela Gasparini - occorre partire con il piede giusto: prima di tutto evitare che ci sia un modello uguale per tutte le realtà coinvolte. Ci sono bisogni uguali che hanno però specifici percorsi di maturazione, storie locali diversificate e opportunità differenti. Occorre evitare soluzioni uniformi e uniformanti, decise in modo astratto al centro. La Provincia di Milano ha detto no al mantenimento delle due istituzioni (Città capoluogo e Amministrazione provinciale) considerando questa ipotesi assurda ai fini di assicurare un governo unitario, efficiente ed efficace per le problematiche di area vasta: infrastrutture per l'economia, trasporti per la gente, gestione dei rifiuti, il tema dell'energia e dell'inquinamento che devono avere un unico centro decisionale, di coordinamento

Gli eletti lombardi nel Consiglio federale di Legautonomie

Roberto Bruni, sindaco di Bergamo

Simona Colzani, assessore di Robbiate (Lc)

Giancarlo Corada, sindaco di Cremona

Ilaria Cova, assessore di Busto Garolfo (Mi)

Augusta Fioroni, sindaco di Pero (Mi)

Lorenzo Gaiani, presidente del Consiglio comunale di Cusano Milanino (Mi)

Daniela Gasparini, assessore della Provincia di Milano

Giuseppe Gatti, assessore di Gaggiano (Mi)

Savina Marelli, consigliere di Mariano Comense (Co)

Teresio Molla, revisore ASM/Amaga

Giorgio Oldrini, sindaco di Sesto San Giovanni (Mi)

Vincenzo Ortolina, presidente del Consiglio provinciale di Milano

Paola Pessina, sindaco di Rho (Mi)

Roberto Scanagatti, vice sindaco di Monza

Enrico Sozzi, sindaco di Settala (Mi)

(il presidente ed il segretario regionale partecipano di diritto)



Da sinistra: Piero Tidei, Daniela Gasparini, Oriano Giovanelli

e di responsabilità. Senza dimenticare che il processo attuativo deve essere avviato con l'immediato coinvolgimento di tutti i Comuni dell'area metropolitana.

Federico Saccardin, presidente di Legautonomie Veneto ritiene che sia doveroso per la nostra associazione partecipare alla grande sfida per fare in modo che tra la Costituzione scritta e quella praticata ci sia il minor scarto possibile; e la sfida deve essere giocata in stretta connessione con i cittadini, perché se non si recupera il rapporto tra popolazione e politica attraverso la partecipazione, il divario tra elettori ed eletti, tra la gente e la politica, continuerà a ampliarsi sempre più. Dobbiamo dire con chiarezza ai partiti cui facciamo riferimento che, come diceva Massa, se vogliono costituire una nuova classe dirigente degna di questo nome, devono recuperare l'esperienza amministrativa come percorso insuperabile, determinante, obbligatorio per la formazione e selezione dei rappresentanti elettivi.

Luciano Bartolini, sindaco di Bagno a Ripoli ha parlato della riqualificazione della spesa della pubblica Amministrazione nel suo complesso, comprendendo quindi anche gli Enti locali. Legautonomie, in virtù delle proprie competenze maturate sul campo, potrebbe dire la sua, ad esempio, su cosa potrebbe essere un contratto di lavoro innovativo, che favorisca un ripensamento per quanto riguarda le modalità di erogazione dei servizi. La questione non può essere sottaciata: se si pensa che il 40% della spesa va in personale, un'altra percentuale non indifferente viene destinata al rimborso di mutui, cosa rimane per i servizi?

Leoluca Orlando, dopo aver ricordato che "occorre pensare in modo antico e parlare il linguaggio dei contemporanei", ha sottolineato che, per le zone meno avanzate, occorre un federalismo solidale, orientato però allo sviluppo e non all'assistenzialismo, pensando a meccanismi di trasferimento di risorse perequative

che progressivamente incentivino proprio la scomparsa della necessità della perequazione.

Enrico Borghi, presidente Uncem, ha esordito dicendo che gli Enti locali - di fronte a un Paese che spinge verso l'individualizzazione - devono essere una sorta di minoranza attiva, che discute, combatte e si confronta al proprio interno, ma che non può astrarsi rispetto alla propria dimensione di rappresentanza popolare, coniugando quanto matura nel territorio e quanto avviene all'interno delle istituzioni.

Nel '99 la montagna produceva il 13% della ricchezza del Paese: oggi è al 17%. Fuori dalle porte dei nostri Comuni c'è una società attiva che ha accettato la sfida della globalizzazione e della competizione; che si riorganizza, cerca canali nuovi e pone alla politica una serie di domande cui dobbiamo dare risposte che sappiano, da un lato, accompagnare questa società che si muove; dall'altro, che dentro questa prospettiva nessuno rimanga escluso. I più forti devono trainare i più deboli.

Giovanni Crema, parlamentare Sdi, dopo avere portato il saluto del partito, ha detto che il rapporto delle associazioni con Governo e Parlamento deve essere impostato con chiarezza: le associazioni delle Autonomie locali non sono rappresentanti di corporazioni; non debbono porsi in termini solo rivendicativi, perché non sono sindacati di categoria. Le associazioni rappresentano l'articolazione di base della Repubblica, enti che sono fondamento dell'ordinamento istituzionale e che quindi hanno l'interesse primario di operare a favore del risanamento e dell'ammodernamento del Paese.

Linda Lanzillotta, ministro per gli Affari regionali ha affrontato organicamente la questione del nuovo Testo Unico, sottolineando che è necessario costruire un sistema che, alleggerendo ogni livello dalle funzioni improprie, divenga finanziariamente sostenibile. Infatti

se si moltiplicano i livelli istituzionali si innesca un processo di dilatazione ipertrofica che provoca confusione e aumenti di spesa. La linea del Governo per il nuovo Testo Unico si basa su due principi essenziali: il primo è quello della garanzia dei diritti fondamentali di cittadinanza su tutto il territorio nazionale; il secondo è quello della differenziazione - e quindi della competizione tra territori in un'ottica di sviluppo.

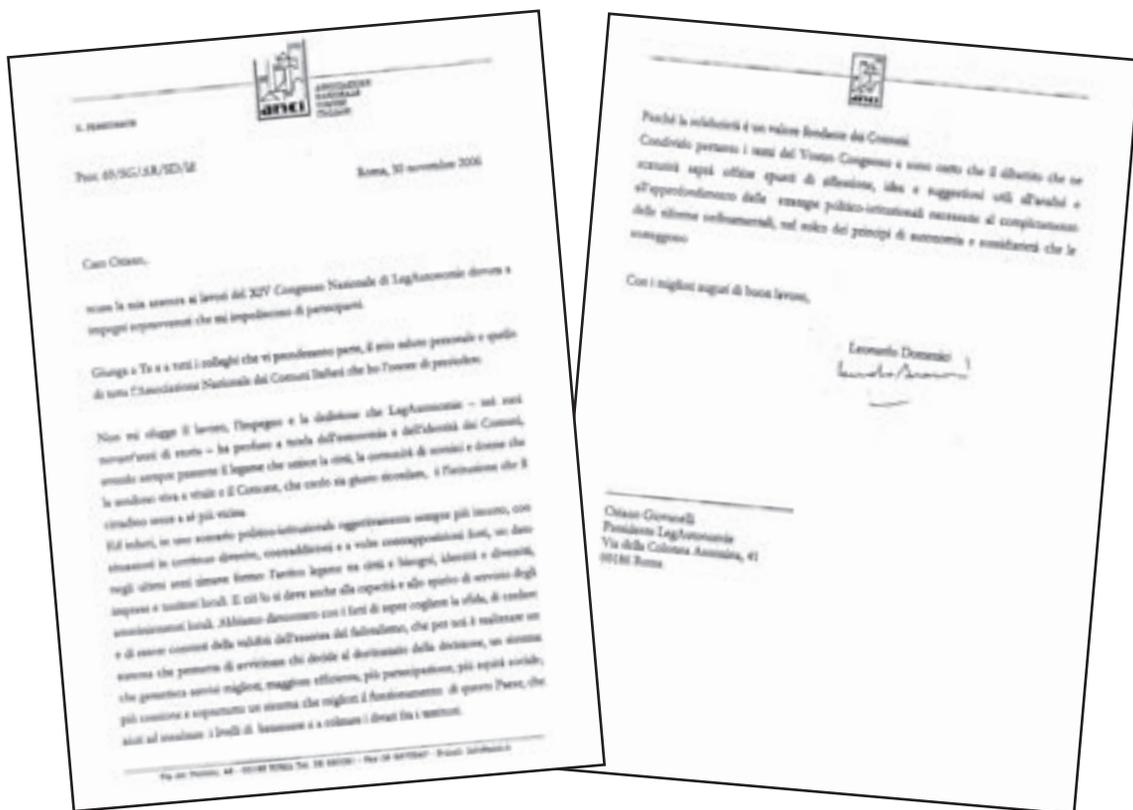
Martino Melchionda, sindaco di Eboli, ha posto l'esigenza che attraverso il federalismo fiscale si ritrovino lo spazio e il modo per rilanciare la competitività del Paese, avendo sempre presente che nella classifica della competitività mondiale siamo al 42° posto. Nell'agenda politica bisogna recuperare la centralità delle funzioni pubbliche; con uno slogan: più scuola, più sicurezza - intesa in senso ampio - per incentivare lo sviluppo.

Vannino Chiti, ministro per i rapporti col Parlamento, ha aperto il suo intervento ponendo il problema della necessità di cambiare lo Stato centrale, aggiungendo però che anche Comuni, Province e Regioni non possono sottrarsi a questo impegno; perché non si mette vino nuovo nell'otre vecchio, altrimenti i cittadini non riconoscono qual è la novità del vino. Se si registra il grado di soddisfazione delle popolazioni verso la P.A. vien fuori che prevale ampiamente la delusione, dovuta sia all'eterna transizione del Paese ed alle resistenze centralistiche, ma anche al fatto che non c'è cambiamento. L'esito del referendum ha

messo in evidenza che gli italiani si riconoscono nella Costituzione e, nel suo impianto, questa vogliono. Non ci sono, dunque, questioni di una grande riforma, ma piuttosto ci sono problemi di singole innovazioni e di aggiornamenti, in particolare sul rapporto Autonomie locali-Regioni-Stato.

Filippo Poleggi, segretario di Legautonomie Molise, introduce il tema della comunicazione istituzionale che è strategica nel processo di innovazione dell'Amministrazione pubblica e nel rapporto con i cittadini. Occorre innescare un circuito di comunicazione virtuoso di scambio, basato non sulla propaganda, ma sull'informazione; dove la P.A. sappia anche costruire gli strumenti per l'ascolto del cittadino.

Michele Gentile, segretario confederale Cgil ha introdotto il tema del pubblico impiego, dicendo che il sindacato ha proposto al Governo una sorta di patto per affrontare assieme il tema del rinnovamento dell'Amministrazione pubblica e del lavoro pubblico; un tema che riguarda non solo il Governo, ma il complesso degli ambiti statali, regionali e locali; la proposta è di mettere attorno a un tavolo tutti i soggetti che fanno parte del sistema Italia. Sul nuovo ordinamento dei servizi pubblici locali, Gentile ha sottolineato che occorre qualche particolare attenzione in più: si parla molto dei servizi a carattere industriale, quasi dimenticando che accanto a questi vi sono forme di gestione che riguardano, in modo diffuso, assistenza, asili nido, cultura, ecc. Voglio





Vannino Chiti, ministro per i rapporti col Parlamento

dire che il concetto di liberalizzazione non può essere applicato indiscriminatamente, perché così facendo si intaccherebbe il sistema del welfare locale. C'è poi un ulteriore aspetto da tenere presente, quello, cioè, di quali sono le condizioni che consentono agli utenti di controllare la qualità dei servizi.

Giacomo Rosa, sindaco di Contursi Terme, riferendosi agli amministratori delle piccole comunità ha ricordato che sono questi i primi e diretti interlocutori del cittadino, il quale viene a bussare alla porta del Comune per rappresentare i suoi problemi e per avere soluzioni. Da soli non ce la potremo mai fare - ha continuato

il sindaco -: occorrono supporti e incentivi all'associazionismo, magari chiedendo alla Province di fare rete. Il sindaco ha poi fatto riferimento alla questione meridionale: è da misure efficaci e coordinate tra Stato, Regioni ed Enti locali che può venire la garanzia per lo sviluppo del Sud.

Umberto D'Ottavio, presidente di Legautonomie Piemonte, affronta l'aspetto nodale della gestione dei fondi a livello regionale, gestione che sta portando le Regioni a considerare ogni finanziamento come se fosse proprio, non raccordando i fondi con le funzioni. Le Regioni devono essere le regolatrici delle risorse economiche, trasferendo ai titolari delle materie quanto è di loro competenza.

Carlo Flamment, presidente del Formez, ha rilevato che dal dibattito è emersa l'urgenza - che non può che essere condivisa - di una strategia riformatrice che porti a fare della pubblica Amministrazione un fattore di competitività, superando la visione che la riconosce solo come un fattore di costo. La vera semplificazione - ha proseguito Flamment - è quella dei risultati; semplificare la vita ai cittadini, e non solamente le strutture che lavorano per questo. In questo senso il Formez ha avviato un programma sulle agenzie di sviluppo locale, valutandone la governance esterna, oltre che quella interna. Lavoriamo per porre le condizioni affinché l'Amministrazione pubblica sia trasparente e monitorabile nei suoi costi-benefici, cioè sulla misurazione delle prestazioni che sviluppa.

Vittorio Gambino, segretario di Legautonomie Sicilia, pone all'attenzione dei partecipanti la peculiarità della realtà siciliana: è determinante approfittare dell'occasione dell'attuazione del Titolo V per mettere i Comuni della Sicilia in condizione di liberarsi dalla





stretta dipendenza, quasi servile, nei confronti del governo regionale. Un esempio per tutti: l'Irpef, in Sicilia, viene incamerata dalla Regione e questo determina una particolarità riguardo ai trasferimenti finanziari ai Comuni, essendo non lo Stato, ma la Regione che redistribuisce questi flussi di denaro, attraverso un fondo delle Autonomie; fondo gestito direttamente dalla Giunta regionale. Occorre dunque un'autentica svolta che possa mettere i Comuni siciliani nelle condizioni di poter programmare e impegnare le risorse che appartengono loro, ma la cui disponibilità, ora, viene procrastinata all'infinito.

Mara Ruiz, assessore al Comune di Venezia, ha posto l'esigenza di un cambiamento e di una riforma del sistema della rappresentanza, perché gli amministratori non sono in grado - anche per difetto di strumenti culturali - di rappresentare quelle complessità che ormai popolano le città, quella pluralità di soggetti - nati qui e immigrati - che vivono nella precarietà, con un futuro nebuloso e preoccupante. Occorre che le nuove generazioni entrino - siano lasciate entrare - nel mondo della politica, per portare una carica di entusiasmo sui problemi socio-culturali emergenti, con la loro capacità di capire le problematiche che caratterizzano la società moderna.

Enrico Gualandi, responsabile finanza locale di Legautonomie, ha dapprima puntualizzato che quando si parla di dialogo e di cooperazione interistituzionale la prima cosa da fare è quella di allargare la Commissione bicamerale (come prevede la legge costituzionale n. 3 del 2001) ai rappresentanti delle Autonomie locali. Questa Commissione bicamerale deve essere l'espressione di un

sistema nuovo, sia nella composizione, che nel modo di lavorare, che si ponga obiettivi strategici orientati allo sviluppo di un reale sistema federale.

C'è un problema di metodo anche nel percorso che dovrà portare alla revisione del Tuel: se non vogliamo chiamarlo codice (e io sono d'accordo) chiamiamola "carta delle Autonomie locali"; deve essere, comunque, qualcosa che non piovè dall'alto, ma che viene costruito col contributo dei destinatari.

Nando Morra, presidente di Legautonomie Campania, riprende il tratto della relazione di Giovanelli laddove dice che il cammino della storia e delle idee è più forte dei disegni fatti a tavolino. Ai termini "storia" e "idee" vorrei aggiungere un altro: "valori" - dice Morra - Questo trinomio, idee-storia-valori sta alla base della nostra capacità di iniziativa. Chi si impegna in Legautonomie a fare della politica pulita lo fa non soltanto perché è interessato sul piano personale e culturale, ma perché nella nostra associazione trova la sede in cui discutere e sviluppare un libero e costruttivo confronto. Sui freni allo sviluppo del Mezzogiorno voglio solo dare due dati che la dicono più lunga di ogni altra articolata argomentazione: il prodotto netto dell'azienda parallela che opera nel campo dell'economia e della finanza, cioè la criminalità organizzata, è di 90 mila miliardi di vecchie lire; 50 mila aziende sono state cancellate dall'anagrafe delle imprese per l'insostenibile peso dell'imposizione della camorra e della 'ndrangheta.

Le conclusioni di Giovanelli hanno riportato l'attenzione sul tema dell'associazione: "Per rispondere alla domanda che cosa significhi essere associazione delle Autonomie in tempi di bipolarismo, dico che Legautonomie vuol segnare fisicamente, con questo Congresso, la sua capacità di interpretare una cultura del governo locale che politicamente si estende ben oltre i confini degli eredi del riformismo di sinistra di un tempo. La Lega è un luogo aperto e certamente si arricchirà mettendo a confronto i punti di vista che nascono da esperienze e sensibilità politiche diverse. Da quelle che si riconoscono nell'esperienza della rete del "Nuovo Municipio", a quelle che si ispirano all'idea della sussidiarietà propria della dottrina sociale della Chiesa; dal contributo nuovo che danno le donne nelle esperienze di governo locale alla cultura ambientalista. Per parte nostra dovremo essere sempre più sede articolata di elaborazione e proposta: se, come credo, ci riusciremo, diventeremo un luogo più vivace, più creativo, più affascinante per dare un contributo concreto al consolidarsi di un moderno sistema di Autonomie locali e regionali capace di rispondere appieno alle diversificate esigenze delle comunità locali e regionali".

(Foto di Gianfranco Rossi)

Via la denuncia Tarsu/Tia: un percorso possibile

L'uso secondario di dati amministrativi può essere decisivo per semplificare i tributi locali. Come abbiamo già avuto modo di osservare¹, i dati del Modello Unico Informativo MUI (o Adempimento Unico) relativi agli atti notarili immobiliari, assieme all'impiego dell'anagrafe della popolazione, hanno permesso di eliminare la gran parte delle dichiarazioni o comunicazioni cartacee dell'Imposta comunale sugli immobili. In questo caso specifico sono stati impiegati, in via secondaria, dati amministrativi già esistenti aventi precise finalità primarie².

Semplificazione amministrativa

Dall'uso secondario di dati amministrativi esistenti possono, quindi, pervenire interessanti esperienze di semplificazione amministrativa, non solo per l'Ici. Riteniamo che sia infatti possibile eliminare anche l'obbligatorietà di alcune tipologie di denunce di cessazione/occupazione Tassa Rifiuti solidi urbani o Tariffa igiene ambientale.

Questa affermazione parte da un'analisi teorica dei vari archivi amministrativi primari esistenti, e del loro possibile impiego di tipo secondario.

Premettiamo, in via estremamente sintetica, che:

- la Tarsu o Tia è soggetta a denuncia da parte dei contribuenti. Tali denunce sono presentate nel momento in cui cambia la soggettività passiva, legata all'effettiva occupazione dell'unità immobiliare. Le informazioni denunciate nei modelli cartacei sono di tipo anagrafico (codice fiscale, nome e cognome, indirizzo, etc. dell'occupante) e relative agli immobili (superficie e destinazione d'uso). Il Comune di Milano, con una certa lungimiranza, ha inserito da qualche anno nella denuncia Tarsu anche l'indicazione del foglio, mappale e subalterno dell'oggetto denunciato;
- le denunce, pur essendo semplici nella loro forma, comportano per i cittadini difficoltà intuibili. Essendo cartacee, devono essere reperite in qualche modo presso gli uffici o scaricate, laddove possibile, dai siti internet; devono essere compilate, spedite o consegnate. Per i Comuni o i soggetti gestori, diventano poi oggetto di *data entry*, attività generalmente costosa in termini economici e anche per gli errori generati;
- la denuncia di cessazione/inizio occupazione ai fini Tarsu o Tia è tutt'ora estranea alla cultura dei con-

tribuenti. Numerosi sono infatti i casi di omissioni di denuncia, dovute perlopiù a dimenticanze, che originano innumerevoli problemi amministrativi.

Eliminare la compilazione cartacea

È intuibile che la gestione cartacea delle denunce di cessazione/inizio occupazione appare ampiamente diseconomica sia per i cittadini che per la P.A.

Alcune esperienze di compilazione e invio tramite portale, via *internet*, pur migliorando taluni aspetti legati alla qualità dei dati immessi e all'efficienza dei processi generali, non eliminano l'onere di compilazione dei modelli (virtuali o cartacei, comunque ne rimane l'onere di compilazione). Anche se poi vengono migliorati taluni aspetti organizzativi, se ne complicano altri (si pensi agli oneri di accesso a internet, di apprendimento delle diverse funzionalità degli applicativi web, etc.)

È possibile, allora, un utilizzo secondario di dati amministrativi che permetta di eliminare il problema della compilazione cartacea (o via portale) della denuncia di cessazione/inizio occupazione della Tarsu- Tia? In via sintetica, e in analogia con quanto fatto per l'Ici, valgono le considerazioni qui di seguito esposte.

La disponibilità dei dati

Anzitutto il comma 340 dell'art. 1 della legge 311/2004 (Finanziaria 2005) ha introdotto un'importante novità: *per le u.i di proprietà privata a destinazione ordinaria censite nel catasto edilizio urbano, la superficie di riferimento non può in ogni caso essere inferiore all'80% della superficie catastale*. Per la prima volta viene creato un legame concettuale e operativo tra Tarsu/Tia e archivi catastali, con la conseguenza che le superfici tassabili possono essere dedotte dalla banca dati catastale.

Orbene, noi sappiamo che il flusso Mui-Ici comprende tutti i dati relativi agli atti notarili immobiliari, già utilizzati per eliminare la dichiarazione e la comunicazione Ici. Il Mui -Ici, pur avendo tante informazioni utili e di qualità eccellente, non contiene i valori delle superfici delle u.i.

Un incrocio tra i dati del Mui-Ici, con la chiave del Foglio - Particella - Subalterno, e il flusso dei dati dell'Agenzia del Territorio (A.T.) relativo alle superfici (ex comma 340) può far ottenere le superfici delle u.i. interessate da variazioni notarili. Laddove le superfici non risultano presenti nella banca dati dell'A.T., po-

di Paolo Poggi,
dirigente Servizio
Ici del Comune
di Milano

trebbe essere attivata verso i cittadini una richiesta di planimetrie.

La soggettività passiva

È evidente che il soggetto passivo ai fini Tarsu è l'occupante, che non sempre coincide con il proprietario o il titolare di altro diritto reale di godimento.

Un utilizzo per così dire tranquillo dei dati Mui-Ici ai fini dell'esenzione della denuncia Tarsu-Tia potrebbe essere effettuato inizialmente con delle limitazioni e delle presunzioni semplici. Anzitutto, l'esenzione della denuncia potrebbe essere, con norma regolamentare, limitata agli atti di compravendita in cui il soggetto a favore è una persona fisica e l'u.i. è di tipo abitativo (categorie catastali da A1 a A8).

I soggetti non in accordo chiuderanno una denuncia Tarsu/Tia presente in banca dati, mentre per quelli a favore occorre incrociare i dati Mui-Ici con:

- i flussi del comma 340 (al fine di ottenere le superfici da tassare)
- l'anagrafe della popolazione, per verificare la residenza dell'acquirente o un suo familiare, e in caso contrario presumere la concessione dell'u.i. in locazione; per queste fattispecie, si potrebbe procedere alla precompilazione della denuncia con i dati amministrativi disponibili, chiedendo al proprietario di indicare in tale denuncia i dati dell'affittuario. I dati di Milano del Censimento Generale Popolazione Abitazioni 2001 evidenziano che le u.i. non di proprietà delle persone fisiche sono circa il 25% del totale, con un trend di continua decrescita nel tempo, a vantaggio di quelle di proprietà.

Più efficienza per i cittadini e nella pubblica Amministrazione

Riteniamo che avviare un percorso sperimentale

relativo all'uso congiunto di dati amministrativi secondari per esentare l'obbligatorietà delle denunce di apertura e chiusura Tarsu sia importante perché, oltre agli interessanti recuperi di efficienza per i cittadini e la PA, permetterebbe di ottenere un modello univoco estendibile a tutte le realtà territoriali comunali. Come è noto, i tributi locali generalmente appaiono frammentati e difformi nei modelli organizzativi e gestionali, ed è sentita dal "paese reale" l'esigenza di una maggior unitarietà organizzativa.

La disponibilità di altri archivi e fonti amministrative, come un flusso certificato dei contratti di locazione, potrà poi permettere allargamenti successivi delle aree di esenzione.

Come abbiamo già osservato per l'Ici, l'uso del Mui consente, tra i tanti vantaggi, di ottenere tutti i dati che transitano dai notai: nulla sfugge a questa rete telematica! Anche per la Tarsu si potrà ottenere un decisivo passo in avanti verso l'eliminazione dell'evasione fiscale.

Per approfondimenti su questo articolo potete contattare per iscritto il dott. Poggi presso la redazione della nostra rivista.

Note:

¹ CFR Strategie Amministrative n° 5, *Semplificazione dell'ICI: una rivoluzione possibile*, giugno 2006, e Strategie Amministrative n° 6, *La semplificazione è positiva per i cittadini*, una prima valutazione sul d.l. n. 223 del 4/7/06).

² Il MUI, o Adempimento Unico notarile, ha per scopo primario l'aggiornamento dei cambi di soggettività passiva immobiliare di Conservatoria, Catasto e Registro. L'anagrafe della popolazione ha come finalità primaria quella di certificare lo status dei cittadini.

TUTELA FORESTALE

Istituita la riserva naturale "Valsolda" in provincia di Como

La Giunta regionale ha approvato l'istituzione della riserva naturale "Valsolda", nel territorio del Comune di Valsolda, in provincia di Como: 318 ettari nella Comunità montana delle Alpi Lepontine, che coincidono con la "Foresta regionale Valsolda", di proprietà della Regione Lombardia e già individuata come zona di protezione speciale. La gestione della riserva è affidata all'Ersaf, Ente regionale per i servizi all'Agricoltura e alle Foreste. La particolare ubicazione di quest'area, di difficile accesso, ha fatto sì che ne venissero conservate le singolari caratteristiche naturali e ambientali grazie anche a un basso grado di urbanizzazione, tant'è che su questo territorio è stata costituita la prima riserva integrale della Lombardia, con i pareri favorevoli della Provincia di Como, del Comune e della Comunità montana. La Foresta regionale Valsolda costituisce un habitat che permette la presenza di elementi di grande pregio faunistico.



Catasto: sarà l'anno del passaggio ai Comuni

A Milano si terrà il 26 febbraio un Seminario nazionale.

Il 1° novembre la scadenza per il trasferimento delle funzioni

Il 18 dicembre scorso, nella Cabina di regia nazionale per il Catasto, si è deciso, su proposta del sottosegretario on. Alfiero Grandi, che il prossimo 26 febbraio si terrà a Milano un Seminario nazionale per rilanciare l'impegno per l'esercizio delle funzioni catastali da parte dei Comuni.

Sarà un appuntamento impegnativo per i Comuni e le loro associazioni, per l'Agenzia del Territorio e per il Governo. Per il Governo, che nel frattempo dovrà aver emanato quel Dpcm, che fu rinviato, esattamente due anni or sono.

Per l'Agenzia del Territorio, che potrà lasciarsi alle spalle decennali viscosità.

Per i Comuni, che dovranno considerare il Catasto uno degli strumenti essenziali del Federalismo fiscale e per le politiche locali di perequazione.

Il Dpcm dovrà innanzitutto prevedere tempi e procedure che i Comuni possano rispettare.

Perciò alla "finestra" del 1° novembre 2007, per i Comuni più preparati, dovrà seguire quella del 1° novembre 2008 per i Comuni che quest'anno si troveranno per la prima volta a dover decidere se esercitare le funzioni catastali e con quali altri Comuni.

Il Dpcm dovrà anche assicurare l'adeguamento alle esigenze di interoperabilità informatica della rete, come più volte richiesto dai Comuni, e come un Paese moderno deve assicurare.

Oggi questa esigenza non è assicurata, nonostante le ripetute assicurazioni di impegno.

La previsione di una Cabina di regia regionale, con la presenza della Regione, potrebbe assicurare la necessaria dimensione per assicurare efficienza e flessibilità, nonché la soluzione di tutti i problemi pratici che si potrebbero incontrare nel trasferimento di risorse, personale e beni mobili ed immobili, dall'Agenzia agli Enti locali.

L'Agenzia del Territorio. I Dirigenti e il personale dell'Agenzia hanno il sacrosanto diritto di essere considerati con rispetto, come persone e per le capacità che esprimono e, come in ogni settore in profonda trasformazione, essere chiamati e sostenuti a passare dalla "gestione" alle più qualificate funzioni di indirizzo e controllo.

Deve peraltro esser sottolineato che non può essere citato un solo caso nel quale i Comuni hanno assunto,

nei confronti del personale dell'Agenzia, un atteggiamento irrispettoso. Anzi.

Anche per questa problematica la dimensione regionale potrà permettere di dare graduale e conveniente soluzione a tutti i problemi.

Naturalmente anche le procedure amministrative non potranno restare le stesse, né ostacolare una più ragionevole gestione dei rapporti amministrativi.

I Comuni. Le paventate difficoltà in gran parte non esistono. Già oggi i Comuni gestiscono le complesse procedure che dalle previsioni urbanistiche arrivano alla conclusione di ogni realizzazione edilizia, stabilendone l'abitabilità e la destinazione d'uso. Un processo certamente non semplice e carico di implicazioni, certamente maggiori di quelle richieste per l'accatastamento di un immobile, sulla base di indirizzi e verifiche nazionali uniformi.

Esiste invece per il Comune la convenienza a padroneggiare i dati del patrimonio immobiliare locale e, come ha dimostrato anche l'Adempimento Unico notarile, di contrastare nel tempo fenomeni di elusione ed evasione.

Un contrasto che, là dove è stato esercitato, ha permesso di consolidare un aumento delle entrate Ici di circa l'1%, eliminare gran parte delle dichiarazioni e comunicazioni per l'Ici, ed utilizzare le maggiori entrate per misure di locali di riduzione o di perequazione tributaria.

Estimi. E' in atto da parte di Confedilizia una campagna allarmistica ed ideologica contro i Comuni, che, con la modifica degli estimi aumenterebbero irragionevolmente l'Ici.

Nessun Consiglio comunale, anche se fosse nei propri poteri, e non lo è, modificherebbe gli estimi e le rendite catastali irragionevolmente.

L'esperienza di applicazione, da parte dei Comuni, dei commi 335, 336 e 340 della Finanziaria 2005 è lì a dimostrarlo.

Comunque, sia il sottosegretario on. Alfiero Grandi sia il PdL di delega al Governo coincidono su due punti: 1°) la revisione degli estimi (siamo sostanzialmente fermi alle norme del 1939) dovrà essere fatta a parità di gettito. Escluse, ovviamente, l'elusione e l'evasione; 2°) la revisione degli estimi sarà affrontata solo dopo il completo trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni, discutendone con tutte le Istituzioni e le categorie interessate.

PS: Ogni sindaco dovrebbe sollecitare tutti i parlamentari del proprio Collegio, affinché l'esigenza di verifica dei redditi immobiliari non porti, come ventilato, alla riesumazione del 730 "lunare" degli anni '90: una soluzione centralistica e già fallita.

di Alfredo Serangeli,
coordinamento
lombardo per
il Catasto ai Comuni

Provincia di Cremona: gestioni associate e sviluppo dei servizi

di Lauro Sangaletti,
Ancitel Lombardia

Lunedì 4 dicembre si è tenuto a Cremona il convegno "Le gestioni associate e lo sviluppo di servizi: nuovi modelli d'intervento", che ha voluto fare il punto sulla realtà delle forme associative intercomunali, evidenziando opportunità e criticità. Alla luce della

normativa vigente ed in divenire si sono esaminati i possibili scenari di sviluppo dell'associazionismo, in un'ottica di confronto con la realtà esistente.

L'appuntamento, voluto e promosso dall'assessorato ai piccoli Comuni della provincia di Cremona, si inserisce all'interno delle iniziative che l'Amministrazione provinciale ha intrapreso in favore delle piccole realtà comunali presenti nel suo territorio. Durante il convegno sono intervenuti: il presidente della provincia di Cremona on. Giuseppe Torchio, l'assessore ai piccoli Comuni Denis Spingardi, il coordinatore nazionale Anci Unioni di Comuni e presidente del dipartimento piccoli Comuni, Unioni comunali e forme associative - Anci Lombardia on. Mauro Guerra e il ricercatore Luca Bramati di Ancitel Lombardia. Aprendo i lavori, il presidente della provincia Giuseppe Torchio ha sottolineato come "nella provincia di Cremona si contano 115 Comuni, 103 con meno di 5.000 abitanti, di questi 79 inferiori ai 2.000. Per questo l'Amministrazione provinciale, conoscendo le difficoltà in cui si trovano ad operare le Amministrazioni locali di minore dimensione, ha istituito un Assessorato ad hoc, quale punto d'ascolto e di supporto informativo/formativo, che opera in sinergia con il Cital (Comitato Istituzionale per gli studi sull'Amministrazione locale)".

Le azioni intraprese sono state illustrate dall'assessore Spingardi: "Come primo passo operativo, d'intesa con il dipartimento piccoli Comuni di Anci Lombardia ed Ancitel Lombardia abbiamo strutturato un programma pilota, articolato in azioni formative per i dipendenti comunali ed un progetto, definito Provincia&Piccoli Comuni, che prevede la realizzazione di attività tra loro integrate quali una newsletter, che da alcuni mesi inviamo a tutti i Comuni, un portale web in fase di definizione, gruppi di lavoro ed iniziative informative. Iniziative informative che abbiamo recentemente programmato



anche con Legautonomie di Cremona".

Inoltre, la Provincia ritiene un fronte di lavoro strategico quello dedicato alla realizzazione di proposte a supporto delle realtà locali alle Unioni di Comuni, che, secondo l'assessore Spingardi, "costituiscono la forma più ambiziosa ed

impegnativa di gestione associata di funzioni. Per questo, sempre più le Unioni risultano nuovi soggetti di programmazione territoriale, di riconquista di capacità e possibilità concrete di governo dei territori da parte degli amministratori dei piccoli Comuni, soggetti con i quali la Provincia ritiene utile avere un dialogo ed una cooperazione". Dopo le introduzioni istituzionali, ha preso la parola Luca Bramati, ricercatore di Ancitel Lombardia, che ha illustrato uno studio svolto con IReR in merito alla gestione associata dei servizi in Lombardia. Un rilevante dato emerso è quello riferito alla localizzazione geografica delle Unioni di Comuni, che si concentrano nelle zone sud e nord della regione, dove è maggiore la presenza di piccoli Comuni; alla luce di questi dati è comprensibile come le province di Cremona e Pavia siano quelle che presentano il più alto numero di queste forme aggregative. Attenzione inoltre è stata riservata alla tipologia di servizi che i Comuni trasferiscono all'Unione, poiché si è rilevato che le attività trasferite riguardano soprattutto la gestione del servizio di Polizia locale.

In conclusione l'atteso intervento dell'on. Mauro Guerra, coordinatore nazionale Anci Unioni di Comuni, che nel suo intervento ha tracciato le linee di sviluppo future del mondo dell'associazionismo comunale, alla luce dei recenti annunci di modifiche alle norme del settore e soprattutto dei riflessi che l'approvazione della legge Finanziaria avrà sui Comuni e sulle Unioni di Comuni. La giornata è poi proseguita, nel pomeriggio, con la prima assemblea provinciale dei piccoli Comuni e delle Unioni di Comuni, che vuole essere uno strumento snello al servizio delle realtà locali, che opera per la governance della innovazione nei Comuni di piccola dimensione, assicurando la partecipazione di tutti gli enti del territorio nella ricerca delle soluzioni e nella valutazione degli impatti delle misure adottate.

La Finanziaria per la scuola

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) prevede importanti novità per il mondo della scuola. Elenchiamo di seguito i punti principali richiamati nei vari commi:

601 - Fondi per il funzionamento delle scuole

Il Ministero della Pubblica Istruzione attribuirà direttamente alle scuole la somma per l'autonomia scolastica, attraverso l'istituzione di due fondi (il primo, per le competenze dovute al personale supplente e per i compensi accessori a tutto il personale; il secondo, per il funzionamento delle istituzioni scolastiche). Con apposito decreto saranno stabiliti i criteri e i parametri per l'assegnazione diretta alle scuole, nonché le forme di monitoraggio della spesa.

605 - Precari

Nel triennio 2007-2009 è prevista l'assunzione a tempo indeterminato di 150.000 docenti e 20.000 unità di Personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Nel contempo il rapporto alunni/classe verrà incrementato dello 0,4%, mentre verranno rivisti i parametri di assegnazione alle scuole del Personale A.T.A.

610 - Autonomia scolastica

Viene istituita l'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, con sede in Firenze. Tale ente sostituirà 19 enti di servizio, tra cui l'Irre e l'Indire e si occuperà di ricerca educativa e consulenza pedagogico-didattica, di formazione e aggiornamento del personale della scuola, di attivazione di servizi di documentazione pedagogica, didattica e di ricerca e sperimentazione, di partecipazione a iniziative internazionali, di collaborazione con le Regioni e gli Enti locali.

612 - INVALSI

Vengono apportate modifiche all'attuale organizzazione dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (senza oneri aggiuntivi per lo Stato).

616 - Revisori dei Conti

Il numero dei componenti il Collegio dei Revisori dei conti, incaricati di verificare la regolarità amministrativa e contabile della gestione delle scuole, viene ridotto da tre a due (uno in rappresentanza del Ministero della Pubblica Istruzione ed uno in rappresentanza del Ministero delle Finanze). La minore spesa resterà a disposizione delle scuole.

622 - Obbligo di istruzione

Si ritorna a parlare di obbligo scolastico. L'istruzione è impartita per almeno dieci anni ed è finalizzata al conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno d'età.

624 - Istruzione e formazione professionale

Fino alla messa a regime di quanto previsto dal comma 622, proseguono i percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui al D.lgs. 17-10-2005, n. 226, art. 28.

625 - Edilizia scolastica

Vengono stanziati nel triennio 250 milioni di euro. Il 50% delle risorse assegnate annualmente è destinato al completamento delle attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici scolastici da parte dei competenti Enti locali. Regione ed Enti locali concorrono, nell'ambito dei piani previsti dalla legge n. 23/96, in parti uguali, sottoscrivendo appositi patti di intervento. Solo a seguito di questi patti potrà essere concessa la proroga per la messa a norma degli edifici sino al 31-12-2009.

626 - Prevenzione

L'Inail, d'intesa con i Ministeri della Pubblica Istruzione e del Lavoro, promuove e finanzia progetti di istituti di istruzione secondaria di primo grado e superiore per l'abbattimento delle barriere architettoniche o l'adeguamento delle strutture alle vigenti disposizioni in materia di sicurezza e igiene del lavoro.

627 - Ampliamento dell'offerta formativa

Il Ministero della Pubblica Istruzione definirà criteri e parametri sulla base dei quali attribuire risorse per le scuole che promuoveranno progetti di ampliamento dell'offerta formativa, per una piena fruizione degli ambienti e delle attrezzature scolastiche, anche in orario diverso da quello delle lezioni, in favore degli alunni, dei loro genitori e, più in generale, della popolazione giovanile e adulta.

628 - Libri di testo

La gratuità parziale dei libri di testo è estesa agli studenti del primo e secondo anno delle scuole superiori. Per ridurre i costi a carico delle famiglie è autorizzato il noleggio dei libri di testo da parte delle istituzioni

scolastiche, delle reti di scuole e delle associazioni dei genitori.

630 - Sezioni primavera

Per far fronte alla crescente domanda di servizi educativi per i bambini al di sotto dei tre anni di età sono attivati, previo accordo in sede di Conferenza Unificata, progetti finalizzati all'ampliamento dell'offerta formativa per bambini dai 24 ai 36 mesi di età, anche mediante la realizzazione di iniziative sperimentali. I nuovi servizi possono articolarsi secondo diverse tipologie, con priorità per quelle modalità che si qualificano come sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia, per favorire un'effettiva continuità del percorso formativo lungo l'asse cronologico 0-6 anni. Il Ministero assicura specifici interventi formativi per il personale docente e A.T.A. che chiede di essere utilizzato nei nuovi servizi. A tale scopo saranno utilizzate risorse previste dalla legge n. 53/2003 (Riforma Moratti)

631 - IFTS

Per la prima volta l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore entra a far parte dell'ordinamento nazionale

dell'istruzione. Si tratta di un'offerta formativa post diploma, ad alta specializzazione, alternativa al percorso universitario, la cui promozione servirà a valorizzare la cultura tecnico-scientifica.

632 - Educazione degli adulti

Ferme restando le competenze delle Regioni e degli Enti locali in materia (v. D.lgs. n. 112/98, artt. 138 e 139), i Centri Territoriali Permanenti per l'Educazione degli Adulti verranno riorganizzati su base provinciale, articolati in reti territoriali e ridenominati "Centri provinciali per l'Istruzione degli adulti". Ad essi è attribuita autonomia amministrativa, organizzativa e didattica, con il riconoscimento di un proprio organico distinto da quello degli ordinari percorsi scolastici. Il tutto, allo scopo di far conseguire più elevati livelli di istruzione alla popolazione adulta.

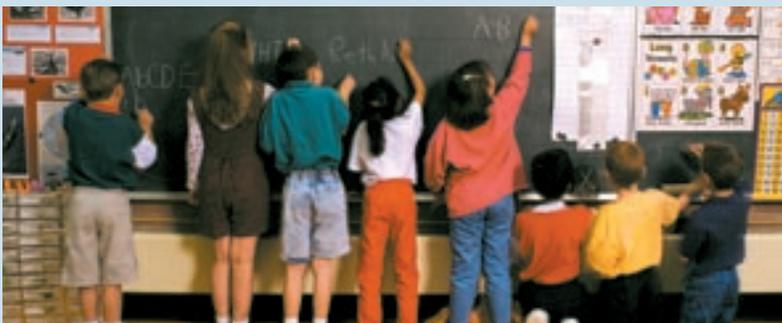
635 - Scuole paritarie

Viene ripristinato il fondo per le scuole paritarie. Dall'anno 2007 il fondo per le scuole non statali viene incrementato di 100 milioni di euro, da destinare prioritariamente alle scuole dell'infanzia.

SCUOLA

Calendario scolastico 2007/08

Con delibera di Giunta regionale n. VIII/3842 del 20 dicembre 2006 è stato approvato il calendario per il prossimo anno scolastico. In Lombardia le lezioni inizieranno lunedì 10 settembre 2007 e si concluderanno il 7 giugno 2008 per le scuole primarie e secondarie. Proseguiranno invece sino al 30 giugno le attività educative delle scuole dell'infanzia. Da lunedì 24 dicembre a domenica 6 gennaio le lezioni saranno sospese per le vacanze di Natale; la sospensione per le vacanze di Pasqua inizierà giovedì 20 marzo per finire mercoledì 26 marzo compreso. Complessivamente i giorni di scuola saranno 211 (o 210, nell'ipotesi in cui la festività del Santo Patrono ricada in un giorno di lezione). Le festività nazionali sono fissate in: tutte le domeniche, il 1° novembre, l'8, il 25 e 26 dicembre, l'1 e 6 gennaio, il lunedì di Pasqua, il 25 aprile, il 1° maggio, il 2 giugno e la Festa del Santo Patrono. La normativa statale prevede che i giorni di lezione non possano essere meno di 200. Come sempre è lasciata alla gestione autonoma delle singole scuole la facoltà di utilizzare alcuni giorni per ricorrenze particolari, esigenze specifiche o manifestazioni locali.



2° EDIZIONE

Giornate Regionali dell'Alfabetizzazione

Sabato 27 e domenica 28 gennaio 2007 avrà luogo la seconda edizione delle Giornate Regionali dell'Alfabetizzazione, promosse da Anci Lombardia, Ufficio Scolastico regionale e Rotary International, firmatari del Protocollo d'intesa del 5 maggio 2003 sull'Educazione degli adulti.

Nella mattinata di sabato 27 gennaio, a Como (Villa Olmo) si terrà un convegno, cui parteciperanno l'assessore regionale Gianni Rossoni, il direttore dell'Ufficio scolastico regionale, Anna Maria Dominici, il presidente della Commissione Alfabetizzazione del Rotary Renato Cortinovis ed i rappresentanti di Anci Lombardia, dei Comuni e delle Scuole del territorio, degli operatori economici e delle forze sociali. Sarà l'occasione per un confronto sulla situazione dell'Educazione degli adulti in Lombardia e sulle prospettive di riorganizzazione del sistema, viste le importanti novità contenute nella legge Finanziaria 2007 in merito.

Nella giornata di domenica 28 gennaio, invece, avranno luogo numerose manifestazioni nei vari territori lombardi, soprattutto nei 66 Comuni ove hanno sede i Centri Territoriali Permanenti per l'Educazione degli adulti.

RisorseComuni raddoppia

Due occasioni di incontro
il 17, 18, 19 aprile
e il 27, 28 novembre al Centro
Congressi Stelline a Milano

RisorseComuni, il tradizionale evento dedicato all'innovazione nella gestione delle Autonomie locali, promosso da Anci Lombardia si ripresenta nel 2007 con importanti novità. Il format della manifestazione, infatti, evolve, uscendo dai canoni tipici del semplice evento fieristico, e si trasforma in un sistema permanente e integrato di comunicazione che utilizza appieno tutti i canali più efficaci per incrementare fortemente i flussi di scambio fra gli amministratori, i dirigenti dei governi locali, le aziende e gli altri enti interessati a comunicare alla pubblica Amministrazione. RisorseComuni pertanto animerà diversi momenti distribuiti durante tutto il 2007, offrendo molteplici occasioni di incontro e confronto. Il tradizionale incontro fieristico congressuale è stato programmato nell'anno in due edizioni. Il Fieraforum RisorseComuni si svolgerà nei giorni 17, 18 e 19 aprile 2007 (edizione di primavera) e 27 e 28 novembre 2007 (edizione d'autunno) presso il Palazzo delle Stelline a Milano.

Come nelle passate edizioni, la mostra/convegno si impegnerà nel creare, con una cospicua proposta di

seminari e l'area espositiva, una base di scambio e approfondimento per gli Enti locali su temi di rilievo per la pubblica Amministrazione, grazie al contributo di amministratori e dirigenti, esperti ed aziende.

Nei due appuntamenti saranno studiate e presentate le soluzioni operative per governare l'innovazione nella gestione delle risorse dei Comuni, missione che guida la progettazione di RisorseComuni sin dalla prima edizione nel gennaio del 2003. Come si è precedentemente evidenziato, da quest'anno le due edizioni del Fieraforum RisorseComuni rappresentano una parte fondamentale, ma non unica di un sistema di comunicazione molto più articolato e complesso. Parte importante di questo sistema, oltre alla rivista, la newsletter, il sito internet, i seminari tematici svolti nel corso dell'anno, saranno gli eventi culturali in programma sia durante le giornate delle due manifestazioni presso il Palazzo delle Stelline (visita guidata al Cenacolo di Leonardo, concerti, eventi d'arte,...) sia durante l'anno presso altre sedi (partecipazione a festival letterari, manifestazioni artistiche,...). È possibile informarsi sulle iniziative di RisorseComuni e sulle modalità di partecipazione agli eventi in programma consultando il sito internet della manifestazione (www.risorsecomuni.it), dove sono reperibili aggiornamenti sui calendari delle iniziative, sulle tematiche trattate e su argomenti di attualità riguardanti la pubblica Amministrazione.

The screenshot shows the website for RisorseComuni Fieraforum 2007. The header includes the logo and the event title 'FIERAFORUM 2007' with the location 'Palazzo delle Stelline, Corso Magenta 61 - Milano'. A navigation menu lists sections like 'Il Sistema RisorseComuni', 'Le opportunità per comunicare', 'Gli appuntamenti annuali', and 'La Newsletter'. A central banner displays the dates for the two editions: 'VEDIZIONE 17-18-19 aprile' and 'II EDIZIONE 27-28 novembre'. The main content area is divided into three columns: 'Notizie in primo piano' with articles on sustainable urban mobility and public residential heritage; 'Iniziativa' featuring a photo of the Palazzo delle Stelline and a notice about the event's location; and a section for downloading the presentation PDF. The year '2007' is prominently displayed in a large font.

Solo un sindaco su sette è donna

All'inizio del 2007 – proclamato anno europeo delle pari opportunità – è interessante ed emblematica la lettura dei dati diffusi dal Ministero dell'Interno sulla presenza femminile tra i 142.296 amministratori comunali, i 3.571 provinciali e gli 846 regionali. Le tabelle, che sintetizzano la rilevazione del Ministero, danno l'idea dello scarto che esiste nel rapporto tra popolazione maschile (28.526.888; 48,55%) e femminile (30.224; 51,45%) e tra gli eletti dei due sessi nei tre livelli istituzionali esaminati. La tabella 1 mette in evidenza che sono soltanto due le presidenti delle Giunte regionali (Mercedes Presso in Piemonte e Maria Rita Lorenzetti in Umbria) mentre le consigliere sono solo 78, a fronte di 586 consiglieri, appena l'11,6% del totale.

Il dato non cambia nelle Province (tabella 2) dove le presidenti di Giunta sono appena il 7,5% (8 presidenti donne e 98 uomini) e le consigliere meno del 12% (309 a fronte di 2.319 consiglieri). Nei Comuni superiori ai 15.000 abitanti (tabella 3), la presenza femminile nei ruoli di governo resta bassa: i sindaci donna sono appena il 7,8% del totale (47 a fronte di 601 sindaci maschi) e i consiglieri donna il 13,1% (1.609 contro 12.242 consiglieri). Il dato più interessante è nei Comuni al di sotto dei 15.000 abitanti, dove le sindache e le consigliere sono in termini assoluti e percentuali più numerose. Le sindache raggiungono quasi il 10% (727) mentre le consigliere quasi il 23% (16.236), che è la presenza femminile più alta in politica a tutti i livelli di governo.

Tabella 1 - Regioni

	Maschi	Femmine
Presidenti	18	2
Assessori	137	25
Consiglieri	586	78

Tabella 2 - Provincie

	Maschi	Femmine
Presidenti	98	8
Assessori	676	158
Consiglieri	2.319	309

Tabella 3 - Comuni

	Sopra 15.000 abitanti		Sotto 15.000 abitanti	
	M	F	M	F
Sindaci	601	47	6.657	727
Assessori	3.426	708	23.156	4.785
Consiglieri	12.242	1.609	71.954	16.296

TRASFERIMENTI ERARIALI

Studio sulla "Spesa statale regionalizzata - anno 2004"

La Ragioneria generale dello Stato ha recentemente pubblicato sul proprio sito internet lo studio annuale, per l'anno 2004, sulla spesa statale a livello regionale. Tale studio consiste in un aggiornamento dei risultati di una ricerca avviata nel 1993 che informa sull'entità della redistribuzione di risorse da parte dello Stato nei confronti delle singole realtà regionali, intese come aree geografiche.

I dati riguardano le erogazioni dallo Stato a qualsiasi titolo per spese correnti e spese in conto capitale, distinti per Regione di destinazione. Si tratta di dati relativi a stipendi, acquisti di beni e servizi, trasferimenti ad Amministrazioni ed enti pubblici, a imprese e famiglie, interessi, investimenti diretti e contributi agli investimenti con l'esclusione delle spese per rimborsi di presiti. Lo studio, oltre ad analizzare la spesa del bilancio dello Stato, si estende anche a enti previdenziali, Anas, Cnr, Cri, Ipsel, Ice, Enea e Monopoli di Stato ed alla spesa erogata attraverso fondi alimentati con le risorse statali.

Il documento è suddiviso in quattro parti:

- nella prima parte viene presentata la ripartizione della spesa del bilancio dello Stato e vengono fornite informazioni utili alla costruzione di un quadro complessivo dell'intervento pubblico nei vari settori per ciascuna area geografica;
- nella seconda parte viene presa in esame la spesa degli enti;
- nella terza parte sono analizzate le risorse erogate da fondi alimentati con risorse statali;
- infine, in appendice, viene illustrata in dettaglio la spesa erogata per interventi nelle aree sottoutilizzate.

Il sistema Siope, questo sconosciuto

A partire dal primo gennaio 2007 anche gli Enti locali con popolazione inferiore ai 20.000 abitanti devono affrontare le nuove codifiche contabili, che non rappresentano una semplice innovazione formale, ma vogliono essere - all'interno dell'Ente - uno strumento attivo per una messa sotto controllo dei conti e per passare dall'attuale bilancio di cassa al consolidato economico-patrimoniale; e, più in generale una metodologia per poter leggere in modo omogeneo le spese di tutti i Comuni, indipendentemente dalla loro ampiezza. Il Siope, Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici, istituito con la Finanziaria 2003 (legge n. 289 del 27-12-2002) ha come finalità il monitoraggio della spesa pubblica in tempo reale. L'adozione di codici condivisi da parte di tutte le Amministrazioni mette nelle condizioni di acquisire ogni giorno informazioni sui singoli bilanci. Ma come funziona in pratica? "IL tesoriere di qualunque Amministrazione pubblica che incassa o paga qualcosa attraverso due reti informatiche trasmette questi dati a un archivio, gestito da Bankitalia". Il Siope è però ancora nella fase di rodaggio e sta solo muovendo adesso i primi passi: in prospettiva terrà sotto controllo, con una specie di "cash management", tutti i conti pubblici, compresa la Sanità. Quali i vantaggi? Gli enti pubblici che forniscono i dati hanno l'accesso a tutte le informazioni finanziarie. Possono chiedere i dati che li riguardano ma anche quelli che interessano altri enti. Lo scopo è quello di dare uno strumento di politica di bilancio agli Enti locali. Con la conseguenza che le Amministrazioni pubbliche possono dare il via a valide programmazioni. Inoltre c'è maggior trasparenza degli aggregati di finanza della P.A. Gli enti pubblici hanno la possibilità di comunicare la strategia che ha permesso loro di ottenere un bilancio virtuoso. Gli altri amministratori possono prenderne esempio e operare dei cambiamenti nelle proprie politiche di bilancio. Le informazioni sono tempestive perché il dato è fornito in tempo reale, dando quindi la possibilità di adottare immediatamente efficaci misure correttive. Si da, qui di seguito, una lettura ragionata per l'impostazione della contabilità secondo i nuovi codici. Dal 1° gennaio 2007 tutti gli Enti locali sono tenuti ad indicare sui mandati e sulle reversali i codici Siope (Sistema informatico delle operazioni delle pubbliche Amministrazioni). La mancata annotazione di tali codici comporta il mancato pagamento ed incasso da parte dei tesorieri.

Che cosa è il Siope

Il Siope è un sistema di rilevazione telematica degli

incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri (o casieri) delle Amministrazioni pubbliche per garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni previste dalla legislazione comunitaria. In prospettiva la rilevazione dovrà interessare anche i dati di competenza economica. Il progetto coinvolgerà, a regime, tutte le Amministrazioni pubbliche (Stato, Regioni, Province, Comuni, Università, Asl e altri enti pubblici).

La normativa di riferimento

La fonte normativa del Siope si ritrova nell'articolo 28, commi 3, 4 e 5 della legge 27-12-2002, n. 289 (Finanziaria 2003) che prevede l'introduzione di un sistema di codificazione uniforme sul territorio nazionale, di tutte le operazioni di incasso e di pagamento e impegna i tesorieri degli enti a non accettare mandati di pagamento e reversali di incasso privi della codifica. Successivamente, il decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze del 18-2-2005 (pubblicato sulla G.U. n. 57 del 10-3-2005), in attuazione dell'art. 28 della legge 289/2002, ha definito per i vari enti della pubblica Amministrazione i codici Siope e i relativi tempi di attuazione. In particolare i Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti e le Province hanno applicato il nuovo sistema di codificazione dall'1-1-2006,

di Elisabetta Civetta
Dipartimento piccoli
Comuni, Unioni
comunali e forme
associative,
Anci Lombardia

CONTROLLO DI GESTIONE

Lettura trasparente di tutti i bilanci

Un sistema di codificazione degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri delle Amministrazioni pubbliche che monitora in tempo reale l'andamento dei conti pubblici: questo, in sintesi, il Siope. In attesa dell'armonizzazione dei bilanci delle Amministrazioni pubbliche la soluzione consente allo Stato di evitare procedure per disavanzo eccessivo da parte dell'Unione europea. Dal 2006 è stata estesa alle Regioni, alle province, ai Comuni con popolazione superiore ai 20.000 abitanti (455) e alle università (in totale 670 enti). L'attenzione al dettaglio è forte: nella parte che riguarda l'acquisto di beni di consumo e di materie prime, ad esempio, sono stati adottati codici identificativi per carta, cancelleria, stampanti; equipaggiamenti e vestiario; studi, consulenze e indagini; buoni pasto; opere artistiche. L'adozione del Siope da parte dei vari settori delle Amministrazioni pubbliche è progressiva. Dal 2007 saranno soggetti alla rilevazione anche i Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, le Comunità montane e le Unioni di Comuni. In tutto circa 8.300 enti. Nei comparti della Ricerca e della Sanità, l'avvio è previsto rispettivamente per il primo luglio 2007 e per il primo gennaio del 2008. La codifica del comparto della Previdenza è invece in fase di predisposizione. L'obiettivo è quello di applicare il Siope a tutte le spese delle Amministrazioni pubbliche.

mentre i Comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, le Unioni di Comuni e le Comunità montane inizieranno dal 1° gennaio 2007. È bene ricordare che i codici Siope individuati dal decreto del 18-2-2005 hanno subito delle modifiche. Sul sito internet (www.rgs.mef.gov.it) sono rintracciabili i nuovi codici (in giallo sono evidenziate le modifiche apportate rispetto alla versione iniziale).

Gli obiettivi del Siope

Il Siope nasce, in primis, da una duplice esigenza, ossia da un lato quella di uniformare i criteri di contabilizzazione delle operazioni per gli enti della pubblica Amministrazione italiana al fine di un corretto consolidamento dei conti pubblici, e dall'altro lato quella di armonizzare tali criteri di contabilizzazione con quelli previsti dalla legislazione comunitaria.

A questi obiettivi se ne sono aggiunti altri che possono essere così riassunti:

- raccogliere informazioni complete sull'andamento dei conti pubblici delle Amministrazioni pubbliche italiane per:
 - la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle pubbliche Amministrazioni;
 - la predisposizione di statistiche trimestrali di contabilità nazionale per la verifica, in corso d'anno, delle regole di finanza pubblica stabilite in ambito europeo;
 - la verifica del rispetto del patto di stabilità interno;
- promuovere l'innovazione amministrativa e informatica al fine di ottimizzare le risorse disponibili;
- rendere possibile il superamento della Tesoreria unica;
- consentire a tutti gli enti pubblici di disporre di elementi informativi per orientare meglio le proprie politiche di bilancio e per il monitoraggio della gestione.

Gli effetti del Siope

L'applicazione dei codici Siope non deve essere visto solo come un problema di adeguamento informatico dei software gestionali ma comporta anche la necessità di rivedere la corretta contabilizzazione nelle poste di bilancio.

I codici Siope si aggiungono alle attuali codifiche contenute nel Dpr 194/96 e sostanzialmente si configurano come un ulteriore dettaglio delle attuali voci economiche. In altre parole, una corretta applicazione dei codici Siope, permette di ottenere una sorta di "controllo di gestione" riferito ai dati di cassa.

In particolare, sia la reversale che il mandato saranno identificati attraverso un codice costituito da 13 caratteri numerici come da tabella riportata.

Il controllo che effettuerà il tesoriere consisterà in una corrispondenza tra:

- per l'entrata: codice Siope, voce economica, categoria e titolo;
- per la spesa: codice Siope, voce economica, intervento e titolo.

La regola da seguire per l'applicazione dei codici Siope è che occorre evitare il criterio della prevalenza ossia non è possibile utilizzare un unico codice per pagare o riscuotere più somme di diversa natura, oppure imputare alcune tipologie di spesa sull'intervento prevalente in quanto tale comportamento non consente l'identificazione unica tra codice gestionale, intervento e voce economica.

A titolo esemplificativo, nel Dpr 194/96, le prestazioni di servizi - int. 3 - hanno un'unica voce economica mentre nella codifica gestionale Siope sono individuati 37 codici. Pertanto, attribuire il codice Siope residuale riferito a "altri servizi" quando sono previste ben 37 tipologie di codici è improprio. All'interno di questi 37 codici, ci sono 5 codici dedicati alle utenze: energia elettrica, telefono, acqua, riscaldamento e altre utenze. Ciò comporta che l'ente dovrà decidere se inserire i codici Siope:

- a livello di capitolo, facendo esplodere gli interventi di bilancio in tanti capitoli quanti sono i codici ad esso collegati;
- a livello di impegno/accertamento;
- a livello di liquidazione;
- a livello di singolo mandato/reversale inserendo la codifica all'atto dell'emissione del titolo.

La scelta è a discrezione dell'ente e comunque sarà un mix delle soluzioni sopra proposte in quanto, in certi casi sarà solo all'atto dell'emissione del mandato o della reversale che si potrà conoscere l'esatta tipologia dell'entrata e della spesa e quindi attribuire in modo corretto la codificazione Siope.

La regola "dell'evitare il criterio della prevalenza" non si applica per le spese di investimento per le quali i codici relativi all'acquisto o la costruzione di beni immobili indicati nelle singole voci, comprendono tutte le spese contenute nel quadro economico di progetto (incarichi professionali, espropri ecc...) con l'unica eccezione per i beni mobili che vanno contabilizzati nell'intervento 5.

Di seguito sono riportate per i vari titoli le peculiarità del Siope rispetto alle normali contabilizzazioni effettuate dagli Enti locali.

CODICE dpr 194/96				CODICE GESTIONALE SIOPE
1ª cifra	2ª-3ª cifra	4ª-5ª-6ª-7ª cifra	8ª-9ª cifra	10ª-11ª-12ª-13ª cifra
Titolo	Categoria	Risorsa	Voce econ.	
1	(XX)	(XXXX)	(XX)	(XXXX)

CODICE dpr 194/96					CODICE GESTIONALE SIOPE
1ª cifra	2ª-3ª cifra	4ª-5ª cifra	6ª-7ª cifra	8ª-9ª cifra	10ª-11ª-12ª-13ª cifra
Titolo	Funzione	Servizio	Intervento	Voce econ.	
1	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)	(XXXX)

Titolo I entrata:

ad ogni tributo locale sono attribuiti due codici a seconda che la riscossione avvenga:

- attraverso ruoli;
- attraverso altre forme.

Per "riscossione attraverso ruoli" si deve intendere l'azione coattiva che si segue quando un contribuente non paga. Praticamente la riscossione dei tributi viene codificata a seconda che un contribuente paghi senza contestare nulla rispetto ad un pagamento eseguito dopo aver effettuato un'azione di recupero.

Titolo II entrata:

il glossario stabilisce che i codici relativi ai trasferimenti debbano essere attribuiti individuando l'ente che effettivamente eroga le somme e non alla natura del trasferimento. Per cui nel caso in cui un Comune riceva fondi europei dalla Provincia che svolge il ruolo di ente capofila, il trasferimento deve essere codificato come trasferimento da Provincia. Solo la Provincia che svolge il ruolo di "capofila" deve codificare l'erogazione dalla UE come trasferimento dall'Unione europea.

Nel titolo 2 si segnalano le seguenti particolarità:

- i trasferimenti derivanti dalla gestione associata di servizi vanno codificati al titolo II categoria 5 con il codice 2511 (in contrasto con la circolare n. 8/2006 relativa al patto di stabilità il quale stabilisce che, qualora una somma abbia natura di corrispettivo di un servizio prestato, non è da considerarsi trasferimento);
- i trasferimenti che l'ente capofila riceve per il personale comandato o convenzionato (vedi convenzioni di segreteria) sono invece da contabilizzarsi al titolo III categoria 5 con il codice 3511;
- la voce "altri trasferimenti dello Stato" che comprende il fondo iva, il rimborso spese uffici giudiziari, il rimborso dei segretari comunali è da classificarsi al titolo III categoria 5 con il codice 3514.

Titolo III entrata:

i proventi derivanti dalle concessioni di loculi sono da contabilizzare al titolo III categoria 2 con il codice 3210 mentre le concessioni di aree cimiteriali per la costruzione di cappelle o tombe di famiglia sono da rilevare al titolo IV cat. 1 con il codice 4105.

Titolo IV entrata:

i proventi derivanti da permessi a costruire sono da contabilizzare al titolo IV cat. 5 con il codice 4501. È prevista, in via transitoria, la possibilità di contabilizzare tali proventi al titolo I cat. 3 con il codice 1302.

I proventi derivanti dalle monetizzazioni di aree non sono da codificare come gli oneri di urbanizzazione ma con codici differenti a seconda del soggetto con cui è stipulata la convenzione (4502 se impresa, 4512 se istituzione sociale privata, 4513 se privato).

Titolo I spesa:

per quanto concerne l'intervento 1 della spesa del personale, la codifica Siope è in netto contrasto con le indicazioni previste dalla circolare n. 9/2006 in merito alla riduzione della spesa dell'1% del personale. Pertanto occorre non confondere quella che è la contabilizzazione Siope con il calcolo della riduzione dell'1% della spesa del personale. In particolare:

- le spese per le collaborazioni coordinate e continuative possono essere rilevate a livello di Siope sia nell'intervento 1 (codice 1105) sia tra le prestazioni di servizi (codice 1339)
- il lavoro interinale è da rilevarsi all'intervento 3 (codice 1305).

Il rimborso della spesa del personale in convenzione o in comando è da contabilizzarsi all'intervento 1 e non all'intervento 5 con il codice 1106.

Titolo II spesa:

la codifica Siope si differenzia a seconda della tipologia dell'opera o del bene acquisito.

STRUMENTI CONTABILI**Il Siope deve diventare patrimonio comune**

Con il decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze n. 0011745 del 18-2-2005, sono state definite le codifiche uniformi su tutto il territorio nazionale e le modalità attuative, riferite a Province, Comuni, Città metropolitane, Unioni di Comuni, Comunità montane e isolate e gli altri Enti locali. Il decreto, oltre a riportare in allegato la griglia completa dei codici gestionali, rimandava a un successivo decreto la disciplina delle modalità di avvio nell'anno 2005, in forma sperimentale, della rilevazione degli incassi e dei pagamenti codificati (decreto ministro dell'Economia e Finanze n. 83361 dell'8-7-2005). Il comma 161 dell'articolo 1 della Finanziaria 2006, ha poi definito il campo di applicazione del Siope. Sono tenuti alla codifica Siope tutti gli enti inseriti nel conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche elaborato dall'Istat (rilevazione S13),

individuati in un elenco aggiornato annualmente e pubblicato nella G. U. (per l'anno 2006 si fa riferimento alla G. U. n. 175 del 29 luglio 2005). Infine, tre indicazioni pratiche:

1. associare il codice Siope direttamente al capitolo di bilancio o all'accertamento/impegno, in modo da ottenere informazioni anche con riguardo alle previsioni di bilancio e alla situazione di competenza;
2. riportare la codifica Siope anche negli atti deliberativi o dirigenziali, in modo da abituare anche gli organi politici e tecnici all'utilizzo della nuova codificazione;
3. approvare, con delibera di Giunta o con determinazione del direttore generale/segretario generale, l'associazione dei capitoli/articoli di entrata e spesa, con i relativi codici gestionali.

Decisioni e sentenze

a cura di
Lucio Mancini

Occorre porre attenzione ai ritardi per il rilascio di un provvedimento per effetto di comportamenti complessivamente dilatori

Una pubblica amministrazione ha il dovere di decidere in tempi normali in riferimento a domande intese ad ottenere un provvedimento di sua competenza. Eventuali azioni dilatorie non giustificabili potrebbero essere oggetto di richiesta di risarcimento per danni prodotti. L'istruttoria delle domande deve svolgersi in tempi normali secondo le prassi in uso, quindi senza sostanziali differenze rispetto ai tempi normalmente impiegati per altre analoghe pratiche. Dopo tale istruttoria l'amministrazione può motivatamente negare il rilascio dando la possibilità al richiedente di impugnare il relativo atto se ritiene illegittimo il comportamento dell'amministrazione, ma non potrà formulare azioni di risarcimento se sono stati rispettati i tempi normali per l'istruttoria della pratica. Diversa è la situazione se dal comportamento complessivo dell'amministrazione emerge un ritardo non giustificabile e soprattutto che sia stata attuata una azione dilatoria non giustificabile. In tal caso si corre il rischio che l'interessato possa chiedere il risarcimento per danni che si fossero prodotti. In tal senso la decisione del TAR Puglia, Lecce, sezione prima, n. 4378 del 28.09.2005.

■ RIFLESSIONE:

Sono passati i tempi in cui le pubbliche amministrazioni decidevano, senza danni, di temporeggiare come volevano nell'evadere le domande dei privati. Le leggi che recentemente sono entrate in vigore hanno posto particolare attenzione sulla tutela del cittadino; occorre pertanto che i responsabili organizzino i servizi al fine di evitare ingiustificabili ritardi.

Compensi extra ai dirigenti degli Enti locali, ai titolari di posizione organizzativa e ai segretari

La Commissione speciale per il pubblico impiego della Corte dei Conti con parere del 4 maggio 2006 ha stabilito che alle figure in oggetto non compete nessuno specifico compenso per partecipazione a commissioni o per incarichi non attinenti all'attività svolta. È stato precisato che tali tipi di compensi devono intendersi compresi nella indennità di posizione e in quella di risultato attribuita in base alle disposizioni contrattuali.

Detto parere è vincolante per tutti i settori della pubblica amministrazione, Enti Locali compresi.

Occorre precisare che non sono compresi in detta fattispecie i compensi dovuti secondo norme di legge o per disposizioni contrattuali, quali:

- gli incarichi di progettazione di opere pubbliche e di strumenti urbanistici;
- i diritti di segreteria e di rogito per i segretari, i

compensi Istat;

- quelli per avvocati;
- lo straordinario elettorale corrisposto da altri enti;
- la compartecipazione al maggior gettito che deriva dalla lotta alla evasione fiscale.

■ RIFLESSIONE:

Il parere è estremamente chiaro e non necessita di commento. Si ritiene di richiamare l'attenzione degli amministratori e funzionari sui pericoli derivanti dalla inosservanza della disposizione che sarebbe soggetta a censura da parte del giudice contabile.

La discrezionalità della pubblica amministrazione negli appalti dei servizi sociali

Si è avuto modo di leggere e scrivere che in materia di appalti di servizi la pubblica amministrazione nella approvazione dei bandi di gara deve osservare la regola di evitare ostacoli alla partecipazione più ampia dei concorrenti. Tale regola trova limiti quando si tratta di garantire il corretto svolgimento della gestione in riferimento ai servizi sociali; in tal senso si è espresso l'"OSSERVATORIO VIMINALE" con la risposta ad un quesito pubblicata su "Italia Oggi" del 7 luglio 2006. L'estensore del lavoro citato fa presente che esiste apposita direttiva europea, recepita dall'Italia, che per i servizi sociali limita le prescrizioni tecniche al fine di consentire l'applicazione di una disciplina molto semplificata. Le amministrazioni aggiudicatrici sono libere di definire e applicare criteri sociali di selezione e di aggiudicazione a "condizione che agiscano in conformità alle norme e al trattato CEE, con particolare riferimento alla garanzia di una trasparenza appropriata e al rispetto della parità di trattamento degli offerenti". In particolare la pubblica amministrazione può modulare le condizioni in relazione a specifiche esigenze riferite alla natura del servizio. L'estensore, riferendosi a numerose sentenze della giustizia amministrativa, osserva che "la stazione appaltante di un servizio sociale può esigere requisiti idoneativi più severi rispetto a quelli indicati dalla legge"; viene però precisato che è necessario che i requisiti richiesti non siano discriminatori e "siano improntati a criteri di logicità, ragionevolezza e proporzionalità rispetto alla specificità del servizio oggetto di appalto, in modo da restringere non oltre lo stretto indispensabile la platea dei potenziali concorrenti (Tar Emilia Romagna, Bologna, sez. I, 31 gennaio 2001, n. 100)."

■ RIFLESSIONE:

È ben comprensibile quanto sopra esposto in quanto in materia di pubblici servizi la pubblica amministrazione ha l'obbligo di garantire che lo stesso sia gestito in piena conformità alle esigenze degli utenti. Occorre nello stesso tempo che si tenga conto del principio della più ampia concorrenzialità e quindi evitare che si approvi un bando su misura per poche ditte se non per una sola.