

In breve

Editoriale

**Federalismo
fiscale dimezzato**

di Maurizio Lozza

**Attuazione art. 119
Costituzione**

**Legautonomie: il Ddl
dimentica gli Enti locali**

**Intesa
interistituzionale**

**La finanza pubblica
nel sistema Lombardia**

di Massimo Pollini

**Verso
la Finanziaria 2008**

Ancora un Dpef deludente

di Enrico Gualandi

Privacy

**Il garante: «Dati forniti
senza adeguati controlli»**

di Franco Mauroner

Investimenti

**Contenimento
del debito e sviluppo**

**Forniture gas
ai Comuni**

**Tariffa agevolata:
concessionari «smemorati»**

di Giorgio Morselli

2	I Comuni protagonisti dei nuovi modi di costruire di Luca Bertoni	13
3	Indagini IReR, sfida dello sviluppo per i piccoli Comuni	23
4	Sistema educativo La scuola in Lombardia: sicurezza e integrazione	24
8	Pianificazione territoriale Sicurezza è prevenire i fattori di rischio urbano di Mario De Gaspari	26
10	Programma integrato 2005-2010 Aria pulita: aggredire le fonti di inquinamento a cura di Luigi Mori	27
12	Riflessioni Democrazia di prossimità e diversità comunale di Emanuele Boscolo	29
21	Giurisprudenza Decisioni e sentenze di Lucio Mancini	31

Raccolta differenziata rifiuti Oltre 1.000 i Comuni ricicloni. Al Veneto il primato

È il Veneto in generale e la provincia di Treviso in particolare la terra promessa del riciclo dei rifiuti. Con ben 9 Amministrazioni (di cui 8 nel trevigiano) tra le prime dieci in Italia, il Veneto guida infatti l'annuale classifica dei Comuni «ricicloni» stilata da Legambiente. Per la prima volta a guidare la top ten è un Comune sopra i 10 mila abitanti, San Biagio di Callalta, che fa parte del Consorzio intercomunale Priula ed è riuscito a superare quota 80% di raccolta differenziata. L'edizione 2007 dei Comuni ricicloni conferma la concentrazione al Nord degli Enti locali «virtuosi» (761 i Comuni che superano quota 50%), anche se esistono esempi positivi anche al Sud, come i Comuni di Bellizzi e Padula, in provincia di Salerno, che riciclano il 70% dei propri rifiuti. Tra le città, quella più riciclona risulta Torino (35%).

Chi vince grazie alla differenziata

Città sopra 10mila abitanti	S. Biagio di Callalta (Tv)
Città sotto i 10mila abitanti	Ceggia (ve)
Capoluoghi di provincia	Verbania
Grandi città	Torino
Premio start up (raccolta domiciliare)	Acquapendente, Campofiorito, Musei

Imposta sulla pubblicità Esenzione per le manifestazioni sportive dilettantistiche

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha fornito chiarimenti sul comma 128 dell'art. 1 della legge Finanziaria 2006, precisando che «la pubblicità, in qualunque modo realizzata dalle associazioni sportive dilettantistiche e

società sportive dilettantistiche costituite in società di capitali senza fine di lucro, rivolta all'interno di impianti utilizzati per manifestazioni sportive dilettantistiche con capienza inferiore ai tremila posti, è esente dall'imposta sulla pubblicità di cui al capo I del D.lgs. 507/93».

L'esenzione è accordata non solo per la pubblicità riguardante le società utilizzatrici dell'impianto sportivo, ma anche per messaggi pubblicitari di soggetti terzi così da agevolare qualunque forma di pubblicità in impianti sportivi di modeste dimensioni.

Semafori intelligenti Ministero contro la sicurezza stradale

Il problema dei «semafori intelligenti» (apparati collocati non per regolamentare incroci ma che fanno scattare il rosso al sopravvenire di un veicolo che viaggia più veloce del consentito) è oggetto di notevole preoccupazione in quei Comuni, sembra non pochi anche nella nostra Regione, che li stanno utilizzando. Infatti il Ministero dei Trasporti ha diramato, in risposta ai quesiti che vari Enti hanno posto sull'argomento, alcune note con le quali si contesta la legittimità di questo tipo di semafori, se ne mette in dubbio l'utilità pratica (anzi si affacciano responsabilità per i Comuni in caso di sinistri che possano attribuirsi ad essi) e si rivendica la competenza esclusiva per normare la materia. A Cremona sono 15 i Comuni direttamente interessati, sette di essi, Cremona, Sospiro, Acquanegra, Corte Cortesi, Grontardo, Persico Dosimo, Rivarolo Re, hanno richiesto tramite Legautonomie provinciale, un incontro al Prefetto. L'incontro si è svolto il 18 settembre scorso, presente anche l'Amministrazione provinciale.

Nel corso dello stesso i sindaci ed i loro tecnici hanno sollevato forti perplessità sui contenuti delle note ministeriali suddette ed interrogativi sul da farsi. L'esperienza comune, che per alcuni casi è già di parecchi anni, è quella di un azzeramento o di un fortissimo abbattimento del numero (e della gravità) degli incidenti nei tratti stradali interessati. Sono state portate anche alcune cifre in proposito. Delle controindicazioni indicate dal Ministero invece non si è mai verificato alcunché. In sintesi: in situazioni di grave pericolosità non oviabile con opere stradali o con provvedimenti sul traffico di altro genere, i semafori in oggetto si sono nella pratica rivelati di grande utilità e coerenti proprio con le indicazioni a suo tempo diramate dallo stesso Governo sulla limitazione della velocità e la riduzione degli incidenti. Pertanto i Comuni cremonesi interessati invieranno, tramite la Prefettura – che è stata ringraziata per la positiva disponibilità – agli Uffici governativi competenti un argomentato dossier col quale, riconoscendo a chi di dovere la competenza in materia, si richiede che a questi dispositivi venga data piena legittimità e che essi vengano normati in modo omogeneo per tutto il territorio nazionale. La richiesta, con preghiera di interessamento, verrà inviata anche a parlamentari, consiglieri regionali, Anci e Legautonomie.

HANNO SCRITTO

Il principio di sussidiarietà secondo Padoa Schioppa

«Il significato del principio di sussidiarietà è allora questo: la produzione di ogni dato bene pubblico dovrebbe essere attribuita al livello di governo che ha la competenza per l'area in cui quel bene è «pubblico». Attribuire la produzione di quel bene ad un livello di governo superiore o inferiore rappresenterebbe una soluzione inadeguata in quanto comporterebbe inefficienze di un tipo o di un altro. Ogni funzione di governo dovrebbe essere assegnata al più basso tra i livelli di governo che consentono di cogliere gli attesi guadagni di benessere. Sotto il profilo dell'efficienza solo le indivisibilità, le economie di scala, le esternalità e le necessità strategiche possono essere adottate quali motivi a favore dell'attribuzione di poteri a livelli di governo superiori».

T. Padoa-Schioppa, Il federalismo economico e la Comunità europea, in «Il Mulino», 1993, p. 574

Federalismo fiscale dimezzato

S spesso si dice che l'attuazione del Titolo V della Costituzione (e, in particolare, dell'art. 119) deve avvenire secondo il principio di «leale collaborazione» tra Enti locali, Regioni, Stato; questo significa riconoscimento della pari dignità istituzionale (art. 114) e rispetto dei reciproci ruoli pubblici. Con la conseguente ricerca – da parte di Parlamento e Governo – della massima convergenza sui provvedimenti da assumere. Sulla vicenda dei disegni di legge delega riguardanti il Codice delle Autonomie locali ed il federalismo fiscale le cose sono andate ben diversamente: al dialogo con il sistema delle Autonomie locali e regionali nel loro insieme si sono preferite trattative separate, orientate non a trovare soluzioni il più possibile condivise, ma a ribadire le posizioni rigidamente definite a priori dal Governo. Non vi è stato confronto, ma l'imposizione di un diktat statale, quasi che le ragioni e documentate proposte di Comuni e Province non fossero nemmeno degne di essere prese in considerazione. Il Ddl sul federalismo fiscale è stato così licenziato nonostante le osservazioni fortemente critiche, ma costruttive, espresse dalle associazioni delle Autonomie; di fronte alla totale indisponibilità del Governo ad una discussione nel merito, l'Anci – come estrema forma di protesta – ha addirittura abbandonato il tavolo della contrattazione. Le associazioni chiedevano semplicemente la fissazione di principi per una riforma organica della finanza pubblica nel suo complesso che individuassero chiaramente le forme impositive chiare ed organiche per i diversi livelli istituzionali. Invece di procedere ad una semplificazione e razionalizzazione del sistema tributario (rendendo il fisco un po' meno «nemico» di contribuenti), si pensa di dar vita ad una riforma che, per lo Stato, lascia le cose immutate.

Ne è uscito un articolato del tutto disorganico, che si pone obiettivi di bassissimo profilo: in questo senso, ad esempio, è da sottolineare negativamente quanto prospettato per la definizione dei rapporti Regioni/Enti locali. Come ha scritto Andrea Manzella su «La Repubblica» del 25 agosto: «Il progetto non è riuscito a trovare formule d'equilibrio. Né quando, per il coordinamento fiscale, prevede che le Regioni possano «istituire tributi locali» (e non solo, com'è giusto, «determinare le materie nelle quali i Comuni possono stabilire tributi locali»). Né quando, per il coordinamento della finanza territoriale, prevede che i Comuni siano divisi in due fasce per popolazione. Nella fascia superiore il coordinamento, anche attraverso il fondo perequativo, spetterebbe allo Stato. Per i Comuni con meno abitanti, spetterebbe alle Regioni. Divisione certo arbitraria e di macchinosa gestione (a cominciare dalla determinazione delle due

fasce)». Anche in tema di riordino, non si è voluta dare alcuna indicazione, ad esempio, per modificare l'Ici, trasformandola in una imposta nella quale far confluire la decina di tributi che attualmente gravano sugli immobili. Né si è sviluppata qualche considerazione su quelle imposte di livello nazionale il cui costo di esazione supera l'ammontare del gettito.

Le associazioni delle Autonomie vogliono però avere, nonostante tutto, un atteggiamento positivo: continueranno a spiegare le loro ragioni, che non hanno nulla di corporativo (come qualcuno malignamente ha detto), ma – al contrario – puntano a cogliere questa occasione storica per ridisegnare l'intero assetto del sistema tributario, con l'obiettivo di individuare con chiarezza gli ambiti di responsabilità e di competenza. L'invito agli amministratori locali è di seguire con attenzione e puntualità l'iter parlamentare di questo Ddl, non mancando di far sentire la voce dei loro Consigli comunali e provinciali.

di Maurizio Lozza

HANNO SCRITTO

Il federalismo fiscale secondo Tremonti

«L'essenza del federalismo sta in specie (ci si perdoni la parola straniera, non facilmente traducibile) nel budget: nello strumento politico con cui si definisce chi fa cosa nel modo migliore possibile. Ad esempio: i Comuni fanno i parcheggi, le Regioni o aggregazioni di Regioni fanno la sanità, lo Stato fa la difesa. Il modello federale politicamente «ottimo» è, in particolare, quello in cui il soggetto tassato vota il soggetto tassatore; in cui tanto l'oggetto tassato, quanto l'opera finanziaria, sono nella competenza dell'amministratore votato. (...)»

È nel budget che la rappresentanza e la responsabilità politica trovano il loro punto di massima trasparenza: pago e prendo, voto e vedo. È nel budget che si concentra il principio costituzionale fondamentale: «No taxation without representation»; il controllo politico sul circuito delle origini e degli impieghi delle risorse economiche destinate alla finanza pubblica. Dalle entrate alle uscite, il ciclo elettorale coincide infatti essenzialmente con il ciclo «fiscale». C'è un budget per ogni livello di governo».

G. Tremonti – G. Vitaletti, *Il federalismo fiscale*, Laterza, 1994, pagg. 56 e 62



Legautonomie: il Ddl dimentica gli Enti locali

Con l'approvazione dello schema di disegno di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione prende finalmente avvio dopo sei anni la riforma in senso federale della finanza delle Regioni e degli Enti locali introdotta nel 2001 con il nuovo Titolo V.

Sin dalla enunciazione iniziale delle finalità e dei contenuti della delega, si evidenzia l'assoluto rilievo delle disposizioni del disegno di legge che intende «*garantire l'unità giuridica e finanziaria dello Stato, alla luce degli impegni europei, affermando in modo esteso la relazione che deve intercorrere tra responsabilità fiscale e autonomia di spesa: il tutto dentro la salvaguardia dei diritti civili e sociali che danno corpo alla cittadinanza repubblicana, come sancito nella prima parte della Costituzione*».

Il provvedimento che si compone di venti articoli suddivisi in sei capi, si propone di costruire un assetto stabile della finanza territoriale attribuendo alle Regioni ed agli Enti locali tributi propri e compartecipazioni dinamiche al gettito di tributi erariali.

Nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa garantita alle Regioni ed agli Enti locali e dei principi - espressamente richiamati - di solidarietà e di coesione, è previsto il superamento graduale del criterio della spesa storica per tutti i livelli istituzionali e determinati i criteri per l'istituzione e l'applicazione di tributi propri da parte degli enti territoriali. Sono disciplinati i criteri di riparto delle risorse da assegnare

agli Enti locali con finalità perequative e di efficienza delle Amministrazioni, sono determinati i criteri per l'attribuzione delle risorse aggiuntive previste dal quinto comma dell'art. 119 Cost. e indicati i criteri per il finanziamento di Roma Capitale.

Il coordinamento della finanza territoriale con la manovra di bilancio annuale sarà regolato da un apposito disegno di legge annuale presentato dal Governo insieme con il Dpef, da approvare entro il mese di ottobre e, comunque, prima dell'approvazione della legge finanziaria.

Nel complesso si tratta di un testo di riforma che piuttosto riordina, ma non rivoluziona gli assetti attuali. In particolare si preoccupa di conservare a livello centrale la capacità di governo complessivo della finanza pubblica, consentendo con prudenza qualche livello di differenziazione delle risorse finanziarie tra territori. L'indirizzo adottato di tipo *regionalista* cerca di distinguere tra la razionalizzazione della situazione presente riguardante la ripartizione attuale delle funzioni pubbliche tra lo Stato e gli enti territoriali e le regole di finanziamento della eventuale devoluzione futura delle funzioni di spesa.

Di particolare rilievo risultano le disposizioni riguardanti le modalità di finanziamento/perequazione per le Regioni ordinarie e per gli Enti locali. Per le Regioni ordinarie si prevedono tre differenti modalità di finanziamento/perequazione:

1) per le materie che rientrano nella tutela costituzionale dei «livelli essenziali» delle prestazioni, il finanziamento integrale dei fabbisogni standard di ciascuna regione è garantito dalla sua «dotazione fiscale» misurata con riferimento ad alcuni tributi propri derivati più eventuali trasferimenti perequativi verticali, tali da colmare integralmente il divario tra fabbisogni standard e capacità fiscale;

2) per le materie di competenza legislativa concorrente ed esclusiva regionale che rientrano nel novero delle funzioni fondamentali dei Comuni è garantito dallo Stato il finanziamento integrale mediante l'attribuzione di tributi erariali e trasferimenti perequativi. Tuttavia questa garanzia si realizza secondo un doppio binario. Per i Comuni al di sotto di una determinata fascia demografica le risorse corrispondenti vengono attribuite dallo Stato alla Regioni e da queste obbligatoriamente trasferite ai Comuni. In caso di inadempimento o mancato rispetto lo Stato si riserva di esercitare i poteri sostitutivi previsti dall'art. 120 Cost.

3) per le spese regionali non riconducibili alle lettere m) e p) del secondo comma dell'art. 117 Cost. (livelli essenziali concernenti diritti civili e sociali e funzioni

ENTI LOCALI

Anche Lentate sul Seveso aderisce alla Provincia di Monza e Brianza

Sono ora 55 i Comuni della nuova provincia di Monza e Brianza. Con l'adesione di Lentate sul Seveso, deliberata dal Consiglio comunale, sono 5 i Comuni che si aggiungono ai 50 già previsti dalla legge istitutiva della Provincia di Monza e Brianza, approvata dal parlamento con la legge n. 146/2004.

Dopo l'adesione da parte del Consiglio comunale, ora l'iter burocratico prosegue con il passaggio della delibera all'esame della Giunta regionale e poi del Consiglio regionale. Prima di Lentate, alla Provincia di Monza e Brianza hanno già aderito i Comuni di Cornate d'Adda e, nell'area del vimercaiese, Caponago, Busnago e Roncello.

Il Comune di Lentate sul Seveso - con le frazioni di Camnago, Birago, Cimnago e Copreno - si estende per circa 14 kmq, a 25 km. da Milano ai confini con la provincia di Como. Il territorio è attraversato dalla strada statale dei Giovi (Comasina).



fondamentali degli Enti locali) la riforma prevede una ripartizione del fondo perequativo basato su parametri di capacità fiscale e indicatori di dimensione demografica.

Tale ripartizione delle spese, di fatto, stabilisce una suddivisione del fondo perequativo delle Regioni a statuto ordinario in due distinti fondi.

Il fondo riguardante i punti 1 e 2 prevede trasferimenti che coprono integralmente i divari esistenti tra i fabbisogni standard e il gettito garantito in ciascuna regione da una serie di imposte erariali assegnate al finanziamento di queste funzioni (*Irapp, addizionale regionale Irpef, compartecipazione regionale all'Iva, compartecipazione regionale all'Irpef*).

Il fondo riguardante il punto 3, finanziato con una quota della compartecipazione (e/o dell'addizionale) regionale all'Irpef che copre nell'anno iniziale l'importo dei trasferimenti soppressi, si rivolge alle sole Regioni con minore capacità fiscale ed opera riducendo, ma non annullando le differenze di gettito per abitante rispetto al gettito medio nazionale.

Vengono poi istituiti dal disegno di legge due distinti fondi: uno per le Province e uno per i Comuni diversi da quelli di minore dimensione demografica garantiti dal fondo regionale.

I due fondi, incentrati anch'essi sul criterio del finanziamento dei fabbisogni standard di spesa dei diversi enti, non prevedono, però, una copertura integrale come stabilito per il fondo regionale. Si stabilisce, infatti, per il computo dell'indicatore di fabbisogno individuale di ciascun ente che una quota non inferiore al 90 per cento delle entrate standardizzate composta da determinati tributi e da entrate tariffarie può essere portata in deduzione alle spese standardizzate misurate sulla base di una quota uniforme pro-capite, corretta in relazione alle caratteristiche socio-economiche e territoriali.

DOCUMENTAZIONE

«More»: un data-base sulla cooperazione tra Enti locali

Dal 1° gennaio 2007 è attivo More (Matching opportunities for regions in Europe), un database on line sulla cooperazione transnazionale e transfrontaliera, creato dal Consiglio d'Europa con l'obiettivo di facilitare e incrementare la cooperazione tra Autonomie locali. Il database offre la possibilità a Comuni, Province e Regioni, ma anche ai privati, di trovare partner per progetti di cooperazione o che desiderano informarsi su progetti già realizzati in altre regioni europee e scambiarsi informazioni. More è infatti un motore di ricerca, posto sul sito web del Consiglio d'Europa (www.loreg.coe.int/more/) e strutturato in modo da trovare i contatti desiderati dall'utente in base a sette criteri di ricerca.

CONTABILITÀ E BILANCI

Rapporto Ifel 2007 sulla manovra finanziaria dei Comuni

Il rapporto è stato predisposto da Ifel (Istituto per la finanza e l'economia locale) ed offre un quadro sugli effetti che la manovra di bilancio ha fatto registrare negli Enti locali.

Lo studio contiene una ricostruzione di insieme delle dinamiche economico-finanziarie dei comparti della pubblica Amministrazione ed un'analisi riguardo all'evoluzione dei tributi locali, con particolare riguardo all'Ici e all'addizionale comunale all'Irpef. Vengono inoltre analizzate le scelte effettuate dalle Amministrazioni comunali ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, evidenziando l'attenzione degli amministratori nel ricorso all'uso della «leva fiscale». Lo studio ha l'ambizione di divenire un punto di riferimento importante per gli amministratori, le Istituzioni e gli studiosi del settore, offrendo alcuni elementi utili ad interpretare i fenomeni in atto, supportare le decisioni, gestire il cambiamento.

Di altra natura e da tenere rigorosamente distinte sono, invece, le spese regionali e quelle degli Enti locali che fanno riferimento agli interventi speciali previsti dal quinto comma dell'articolo 119 Cost. e il cui finanziamento si realizza mediante specifici trasferimenti di settore derivanti dal bilancio dello Stato e dell'Unione europea.

Il. Per Legautonomie restano, però, ancora da chiarire alcuni aspetti essenziali per definire una riforma così complessa come quella avanzata, così come sarà necessario, innanzi tutto, dare un adeguato supporto di carattere quantitativo alle disposizioni del provvedimento, in mancanza delle quali appare difficile svolgere una valutazione più approfondita.

Per conseguire una adeguata relazione tra responsabilità fiscale e autonomia di spesa da parte degli enti territoriali è necessario considerare gli effetti complessivi che la manovra di bilancio annuale produce sul livello delle risorse. Manca, però, una regolamentazione adeguata degli aspetti dinamici del sistema di finanziamento e perequazione di Regioni ed Enti locali in relazione al previsto adeguamento di alcuni parametri fondamentali (fabbisogni standard, aliquote di equilibrio, variazioni di basi imponibili dei tributi erariali per effetto di deduzioni/detrazioni, ecc.).

Non risulta specificato il periodo di transizione per il passaggio graduale dai valori della spesa storica ai fabbisogni standard. Colpisce, in particolare, la rinuncia a dare una adeguata razionalizzazione complessiva al sistema della fiscalità locale in materia immobiliare a favore dei Comuni, anche in relazione al decentramento già avviato in materia di catasto.

Il sistema di finanziamento e perequazione delle funzioni fondamentali differenziato tra Comuni di diversa

ampiezza demografica, non è in linea con il dettato costituzionale e non garantisce funzionalità e trasparenza. Di certo non si contribuisce a garantire quella necessaria visione unitaria della finanza pubblica che deve realizzarsi con la legge generale di coordinamento. Per raggiungere tale obiettivo è essenziale il concorso attivo delle Regioni che, però, non può realizzarsi senza coinvolgere tutto il sistema degli Enti locali a livello regionale. In assenza di un quadro attuativo adeguato a livello regionale in materia di trasferimento di funzioni amministrative e delle relative risorse, appaiono elevati i rischi di una applicazione non sistematica ed incompleta.

Il sistema duale di perequazione proposto per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario va superato individuando un modello unitario per tutti i Comuni che può essere adattato a livello regionale.

Si potrebbe, ad esempio, prevedere uno schema che si richiama al procedimento che ha permesso di definire in sede di conferenza unificata il sistema di finanziamento statale a sostegno delle gestioni associate di funzioni e servizi comunali. In breve si tratta di optare per un procedimento che nel rispetto di un sistema unitario di perequazione per i Comuni, sulla base di un *Accordo quadro* adottato a livello nazionale in sede di Conferenza unificata, preveda un ruolo integrativo ad accordi tra le Regioni e gli Enti locali per adattare a livello territoriale le misure definite a livello nazionale e dare più incisivo riconoscimento agli enti «più virtuosi». Non mancano, peraltro, nel testo importanti spunti al riguardo. Ad esempio quando si accenna alla possibile ripartizione degli obiettivi del patto di stabilità interno a livello infra-regionale. In particolare, le Regioni in accordo con il Consiglio delle Autonomie locali, possono ripartire il totale delle risorse assegnate dallo Stato come fondo perequativo ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale secondo parametri definiti dalle Regioni medesime. Oppure, quando le Regioni sulla base di criteri stabiliti in sede di Conferenza unificata e previa intesa con il Consiglio delle Autonomie locali, possono procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata, nonché a stime autonome dei fabbisogni di infrastrutture.

Risulta, inoltre, assente una regolamentazione del disesto finanziario sia a livello regionale che comunale e manca la previsione di un organo tecnico che esamini gli andamenti della finanza decentrata sul lato della spesa e dei tributi e proponga i necessari aggiustamenti. Non si comprende, in assenza di alcuna indicazione al riguardo, se tali funzioni verranno eventualmente demandate alla Unità di monitoraggio di recente introduzione o ad altri organismi.

Ma altri aspetti risultano carenti. Innanzi tutto è necessario superare lo scollegamento che si avverte con il disegno di legge di attuazione degli articoli 114, 117 e 118 della Cost. cd *Codice delle Autonomie* in corso di esame parlamentare, in particolare con riferimento

INNOVAZIONE TECNOLOGICA

Via libera al Fondo da 45 milioni per gli Enti locali

La Conferenza unificata ha dato parere favorevole al decreto interministeriale che istituisce il Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti locali, su proposta congiunta del ministro per gli Affari regionali e le Autonomie locali e del ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica Amministrazione. Il fondo ha una dotazione di 45 milioni di euro (15 milioni l'anno dal 2007 al 2009) gestito dal Dipartimento degli Affari regionali ed è utilizzabile per finanziare progetti in molteplici ambiti: dalla gestione integrata della logistica nel trasporto pubblico locale, materia sulla quale l'Italia, se ben indirizzata, può esercitare un ruolo decisivo in Europa, alla gestione digitale integrata dei servizi degli Enti locali in materia fiscale e catastale mediante modelli di cooperazione applicativa a livello locale, regionale e nazionale, fino poi all'integrazione e al potenziamento dei sistemi informativi del lavoro. «Sono le prime risorse destinate all'innovazione locale da anni» ha spiegato il ministro Lanzillotta.

al vincolo costituzionale che attribuisce allo Stato la definizione delle funzioni fondamentali degli Enti locali. È indispensabile un percorso attuativo che non può essere disgiunto da quello previsto dal disegno di legge S. 1464, tuttavia semplificando l'iter parecchio complicato di provvedimenti *a cascata* che viene riproposto anche in questo disegno di legge.

È necessario che siano individuate dal *cd* Codice delle Autonomie, sia pure in linea di massima, gli ambiti di materie ai quali si devono riferire le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, risultando l'attuale formulazione sul punto eccessivamente vaga. In questo senso va anche corretta l'impostazione del disegno di legge sul federalismo fiscale che considera le funzioni degli Enti locali in termini di compiti che si differenziano per il diverso grado di copertura finanziaria.

Non è sufficiente istituire cabine di regia – come prevedono il Codice delle Autonomie e il disegno di legge sul federalismo fiscale senza un saldo riferimento istituzionale. Il modello di federalismo cooperativo e solidale che, seppure molto faticosamente, si intende realizzare richiede soluzioni più incisive di riforma degli istituti della cooperazione interistituzionale.

Occorre riproporre con decisione la riforma dell'attuale sistema delle Conferenze, annunciata a dicembre dello scorso anno e di cui si sono perse le tracce, nonché provvedere alla integrazione della Commissione per le questioni regionali con i rappresentanti delle Autonomie, in attesa della auspicata riforma costituzionale del Senato. Un ulteriore elemento critico non considerato dal provvedimento sul federalismo fiscale riguarda la possibilità di realizzare, sulla base di preliminari accordi con le Regioni e gli Enti locali, forme concordate di federalismo differenziato, ai sensi del terzo comma dell'art. 116 Cost. Si tratta di una strada da percorrere – seppure con attenzione, come ha già sostenuto Legautonomie per il Codice delle Autonomie – che può essere sviluppata in un quadro rafforzato degli istituti di cooperazione istituzionale a livello regionale, in particolare, Consiglio delle Autonomie e Conferenze Regione-Enti locali.

Un altro serio elemento critico è rappresentato dalla rinuncia a definire una disciplina unitaria dell'ordinamento degli Enti locali, valida anche in materia finanziaria per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome. La legittima e doverosa tutela della *«specialità»* regionale non può trasformarsi – come ha già sostenuto Legautonomie – in una sorta di *«estraneità»*, nel senso che l'attuazione della riforma costituzionale e gli obblighi comunitari riguardano tutti gli enti territoriali, senza alcuna distinzione, rispetto ai principi della perequazione nazionale.

Le questioni sollevate da alcune disposizioni del disegno di legge mostrano che l'attuazione del federalismo fiscale presenta ancora parecchi nodi non semplici da sciogliere nei rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli Enti

locali in materia di potestà tributaria, perequazione e coordinamento della finanza pubblica.

Intanto, in attesa del parere preliminare della conferenza unificata sul disegno di legge, sarebbe necessario – per non ripercorrere scenari che da anni si ripetono in modo sistematico – dare un segnale nuovo ai rapporti del Governo con Regioni, Province e Comuni, definendo una intesa politica che anticipi i contenuti della riforma nella predisposizione della legge finanziaria per l'anno 2008.

Si tratterebbe di un segno di grande valore politico che darebbe maggiore fiducia per realizzare riforme da lungo tempo attese, ma che tuttavia rischiano di essere ancora rinviate.



GESTIONE ASSOCIATA

Il riparto delle risorse

Con un recente avviso pubblicato sul sito del Dipartimento della Finanza locale (www.finanzalocale.interno.it) il Ministero dell'Interno ha comunicato gli importi e il relativo riparto delle risorse finanziaria destinate alle Regioni a sostegno dell'associazionismo dei Comuni. Si tratta delle risorse previste dall'art. 53, comma 10, della legge n. 388/2000 (Finanziaria 2001) e dall'art. 1, comma 154, della legge n. 266/2005 (Finanziaria 2006).

La finanza pubblica nel sistema Lombardia

di Massimo Pollini,
presidente
Dipartimento finanza
locale di
Anci Lombardia

L'undici febbraio 2005, dopo approfonditi studi di apposita commissione ed in coerenza con le indicazioni provenienti dal dibattito dottrinale, tra la Regione Lombardia e le rappresentanze degli Enti locali lombardi, è stata firmata una Intesa interistituzionale sui «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica del Sistema Lombardia».

Nel documento è sancito l'impegno delle parti a condividere un percorso comune in materia di finanza pubblica lombarda sulla base dei principi di lealtà istituzionale, assegnazione di competenze alle dimensioni ottimali, realizzazione di obiettivi di finanza pubblica, correlazione tra prelievo fiscale e beneficio, trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, salvaguardia degli equilibri di bilancio, adozione di sistemi contabili uniformi, sussidiarietà, omogeneità dei tributi locali e regionali e perequazione. In particolare il «sistema Lombardia», nell'ambito dei poteri di coordinamento della finanza pubblica assegnata dall'ordinamento alla Regione, si impegna a gestire il Patto di stabilità su area regionale (area vasta) stabilendo al suo interno ed in anticipo un insieme di incentivi e di sanzioni.

La Regione Lombardia, nei suoi documenti programmatici 2006/2009, riconferma tale scelta e propone di procedere:

- all'intesa con le Autonomie locali della Lombardia per la presentazione di una nuova proposta di misurazione del Patto di stabilità per la Conferenza Unificata;
 - alla sperimentazione sul territorio lombardo della proposta;
 - alla messa a regime del nuovo Patto di Stabilità.
- Sui problemi dei Comuni lombardi, visti nella cornice sopra delineata, Anci Lombardia ha attivato una proficua collaborazione, nel rispetto delle reciproche competenze, con la Sezione autonomie della Corte dei conti della Lombardia. L'aspetto collaborativo ha trovato ulteriore linfa con la legge Finanziaria 2006 (art. 1, commi 166 e 167) che ha assegnato alla Corte dei conti nuove funzioni di controllo sugli Enti locali, con speciale riferimento al rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità dal vincolo in materia di indebitamento.

L'esercizio dell'anzidetto controllo era supportato, ai sensi delle norme sopra citate, alla definizione di criteri e linee guida da stabilirsi dalla sezione centrale di controllo della Corte dei conti, cui debbono attenersi i revisori degli Enti locali nell'invio

alla Corte dei conti medesima, sezioni regionali, di relazioni sul bilancio preventivo e sul rendiconto. Le linee guida ed i connessi questionari sono stati tempestivamente emanati, distintamente per le Province, per i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti e per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Essi contengono informazioni e dati sensibili e rappresentativi della situazione finanziaria, economica e patrimoniale degli anzidetti enti.

In incontri tra rappresentanti di Anci, Ancitel Lombardia, Corte dei conti e Regione, è stato, in linea di massima, concordato un impegno comune nella raccolta e nella «lavorazione» dei dati medesimi, ciò quale primo passo verso la prospettiva di una integrale acquisizione e gestione di tutti i dati di bilancio del «Sistema Lombardia» in vista di una comune elaborazione del Patto di stabilità, della politica fiscale e del debito pubblico degli enti della nostra regione.

Il cammino di costruzione del «Sistema Lombardia» ha avuto nuovi sviluppi in sede di parere della Conferenza regionale delle Autonomie sul Dpefr (Documento di programmazione economico finanziaria regionale) 2008/2010 espresso in data 13 luglio 2007. In esso, in modo esplicito, vengono proposti l'attuazione e lo sviluppo dei contenuti del documento «Principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica del «Sistema Lombardia», sottoscritto da Comuni, Province e Comunità montane in data 11-2-2005 nell'ambito dell'Intesa interistituzionale, al fine di realizzare un federalismo compiuto in un quadro che consenta di attuare da subito in Lombardia i principi di sussidiarietà, responsabilità ed autonomia ciò in una logica di Governance Interistituzionale e di partenariato, secondo un modello attivato in questi anni e parte integrante del processo di programmazione regionale, con il coinvolgimento di attori diversi. In particolare nell'ambito della funzione di coordinamento e di regolazione della finanza pubblica che il Dpefr assegna alla Regione si sottolinea l'esigenza di prevedere in modo esplicito la costruzione di un Patto di stabilità regionale.

Il tema del «Sistema Lombardia» va dunque ripreso e, quel che più conta, portato alla sua pratica applicazione.

I deludenti ed unilaterali disegni di legge governativi sul Federalismo fiscale e sul Codice delle Autonomie, che hanno portato Anci nazionale all'abbandono del Tavolo del confronto, spingono fortemente nella indicata direzione.

LA NOSTRA ILLUMINAZIONE
VUOL BENE ALLA NATURA.



ENEL SOLE: L'ILLUMINAZIONE CHE RISPETTA L'AMBIENTE E TI FA RISPARMIARE.

Illuminare la tua città nel pieno rispetto dell'ambiente, rendendola più ospitale e vivibile. È questa una delle priorità di Enel Sole, società leader in Italia nel campo dell'illuminazione pubblica e artistica. In più, grazie a un servizio integrato che prevede, tramite tecnologie innovative, la progettazione, la realizzazione e la manutenzione degli impianti, Enel Sole garantisce risparmio energetico e maggiore sicurezza per la tua città. Perché un'energia che rispetta la natura è un beneficio per l'ambiente e per tutti i cittadini. Per maggiori informazioni chiama il **numero verde 800.801.050** o visita il sito **www.enelsole.it**



Ancora un Dpef deludente

di Enrico Gualandi

Il Documento di programmazione Economica e Finanziaria 2008, presentato dal Governo, non coglie l'esigenza di sostenere lo sviluppo economico e sociale del Paese attraverso un impegno ed un coordinamento di tutti i livelli di governo territoriale.

Non si coinvolgono gli Enti locali nel potenziamento delle politiche di investimento. E ciò in una situazione in cui gli investimenti pubblici, nel 2006, sono stati realizzati per il 60% da Enti locali ed Amministrazioni decentrate e per il 20% dalle Regioni.

Il mancato coinvolgimento del sistema delle Autonomie, gli ostacoli alle scelte di investimento, l'imposizione di scelte centralistiche stanno determinando una diminuzione degli investimenti pubblici in settori dove è prevalente il ruolo del sistema delle Autonomie locali; in particolare nei settori dell'istruzione, delle infrastrutture e mobilità, della piccola e media impresa, dei servizi sociali, dell'ambiente del ciclo integrato dell'acqua.

È questa l'amara realtà: mentre nel Dpef si promette, a parole, che «le Autonomie territoriali saranno coinvolte

nella definizione delle strategie settoriali» (qualificazione e razionalizzazione della spesa, interventi per la casa, fisco e mezzogiorno, ecc...), nei fatti si continua invece a violare il primo comma dell'art. 119 della Costituzione, («i Comuni, Province e Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa»), rinviando al 2009 il federalismo fiscale.

Nel Dpef si dice che ai «tributi propri» degli Enti locali è affidato il compito di garantire la «manovrabilità dei bilanci», «l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali», chiamando in causa la responsabilità delle Amministrazioni territoriali. Poi senza alcun coordinamento e concertazione con i Comuni (titolari dell'Ici), il Governo, nella stessa proposta per il Dpef 2008, decide di ridurre l'Ici delle abitazioni principali.

Siamo così in presenza di una previsione di mancate entrate Ici, per i bilanci comunali, di 1,8 - 2,0 miliardi di euro.

Un principio del federalismo fiscale dovrebbe essere

GIÀ SEGRETARIO NAZIONALE

Legautonomie in lutto per Gualandi

Il documento di Legautonomie sul Dpef è stato elaborato da Enrico Gualandi, insieme al gruppo di lavoro di cui era responsabile, il 12 luglio; sabato 21 Gualandi è morto in un incidente stradale.

Con l'istituzione delle Regioni, alle prime consultazioni del 1970, fu eletto nel Consiglio regionale dell'Emilia Romagna. Nel '71 divenne sindaco della sua città, lasciando l'impronta indelebile della sua azione politico-amministrativa. Nelle legislature del 1976, 1979 e 1983 svolse il mandato di deputato, occupandosi - in modo sempre più approfondito - dei temi della finanza pubblica. Era uno dei pochi parlamentari a saper leggere tra le righe del bilancio dello Stato.

Nel '76 al VII Congresso dell'allora «Lega per le Autonomie e i poteri locali» entrò a far parte della segreteria nazionale, sviluppando un'elaborazione organica sulla finanza locale, intesa come elemento nodale di sviluppo delle Autonomie. Dall'88 al 2000 fu segretario nazionale, contribuendo in modo decisivo alla crescita e all'affermazione dell'associazione. Terminato il suo mandato, rimase nell'organismo direttivo, quale responsabile Finanza e tributi locali.

Legautonomie saluta il suo straordinario e prezioso dirigente che ha rappresentato per anni il punto di riferimento di quanti, nel sistema delle Autonomie locali, si sono impegnati per avvicinare le istituzioni ai cittadini. La numerosa presenza dei gonfaloni delle Amministrazioni locali, oltre alla folta partecipazione di personalità politiche ai funerali che si sono svolti a Imola, hanno dimostrato quanto intenso e generoso sia stato l'impegno di Enrico per la democrazia, la giustizia sociale e riempiono di orgoglio Legautonomie per aver avuto un dirigente così amato e apprezzato. Ciao Enrico.





quello che, nel caso lo Stato promuova provvedimenti tributari che comportino minor gettito agli Enti locali, il Governo dovrebbe garantire il necessario conguaglio. Invece nel Dpef nulla si dice a tale proposito.

Legautonomie avrebbe apprezzato una proposta di riduzione della pressione fiscale sulla prima casa nel quadro del riordino della tassazione, che assegnasse ai Comuni la piena titolarità di tutti i tributi sugli immobili, ciò anche in previsione del decentramento catastale. Indubbiamente la coerenza non contraddistingue certe scelte del Governo.

Mentre nel DPEF si dice che «è emersa la necessità di individuare una soluzione adeguata alla problematica relativa alle spese di investimento, in considerazione del ruolo determinante che le Autonomie hanno sempre svolto a sostegno di una politica attenta allo sviluppo», assurde norme del Patto di Stabilità ed oggi il Decreto Legge 2 luglio 2007, n. 81, - ora convertito nella legge 3-8-2007, n. 127 (Ndr) - «congelano» 4,2 miliardi di euro di avanzi di amministrazione degli Enti locali, disarticolando e riducendo i piani di investimento delle Autonomie. Il Governo sta di fatto confiscando risorse degli Enti locali, irridendo gli Amministratori locali ed i cittadini delle comunità che hanno praticato una seria e corretta gestione contabile; il Governo «concede» (bontà sua!) l'utilizzo di appena il 7% degli avanzi di amministrazione (pari a soli 250 milioni di euro).

Legautonomie ha sin dall'inizio di questa assurda vicenda difeso il principio del pieno rispetto delle vigenti norme di contabilità degli Enti locali, che all'art. 187 del Decreto Legislativo n.267/2000 prevede le forme di utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

Inoltre, il recupero Ici per i fabbricati rurali e la categoria E, in via teorica, dovrebbe coprire, per 609,4 milioni di euro, il taglio dei trasferimenti ai Comuni; prevedendo che l'accertamento finale da parte dell'Agenzia del Territorio non si avrà prima del 2009, il Governo dovrebbe garantire le anticipazioni di cassa atte a supplire alla liquidità di cassa necessaria e non limitarsi a pagare gli

interessi sulle anticipazioni per soli 4 mesi.

Considerando, inoltre, che gli Enti locali dovranno prevedere nei bilanci le risorse per i rinnovi contrattuali, sarà indispensabile evitare un taglio dei trasferimenti. Ciò anche al fine di assicurare una coerente attuazione, anche nel comparto degli EE.LL, dell'intesa sul lavoro pubblico e le politiche innovative previste.

Il disinteresse del Governo nei confronti delle Autonomie locali sta generando un diffuso malcontento, mentre la situazione economica e sociale avrebbe bisogno di concertazione e collaborazione fra i vari livelli istituzionali della Repubblica.

È questa la condizione per la ripresa di una proficua cooperazione fra Autonomie e Stato, per un rilancio ed un potenziamento dello sviluppo.

TELELAVORO A DOMICILIO

Meno spostamenti casa-lavoro

Il Progetto Telelavoro attivato dall'Amministrazione provinciale di Genova si inserisce nell'ambito del più articolato Piano coordinato di Azioni attuative per la mobilità sostenibile, volto all'individuazione di soluzioni vantaggiose nel contesto degli spostamenti casa-lavoro. In particolare è stato previsto l'allestimento di 22 postazioni «telelaborabili» di cui 10 decentrate sul territorio provinciale (per un totale di circa 30 persone coinvolte) e 12 di telelavoro domiciliare (la selezione è avvenuta tra 120 potenziali telelavoratori). Attraverso la diffusione di un primo questionario, i dipendenti dell'Amministrazione sono stati invitati a manifestare la propria disponibilità a «telelavorare». La fase successiva ha riguardato l'elaborazione, da parte di ciascun potenziale telelavoratore, del proprio «progetto di telelavoro» sottoscritto dal direttore dell'Area di appartenenza, onde garantirne la condivisione e il parere positivo circa la fattibilità del progetto. Le modalità di realizzazione di progetti e l'ambito delle professionalità da impegnare sono state concertate tra l'Amministrazione e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali. Per il monitoraggio dell'iniziativa sono stati messi a punto opportuni indicatori di efficacia.

Il garante: «Dati forniti senza adeguati controlli»

di Franco Mauroner,
esperto privacy

«È preoccupante la penetrabilità delle grandi banche dati da parte di chi agisce in modo illegale senza trovare barriere adeguate»

«Garantire un'adeguata protezione dei dati è, ogni giorno di più, una precondizione essenziale per il corretto funzionamento delle democrazie e l'effettivo godimento delle libertà e dei diritti fondamentali». «In Italia c'è un'emergenza nella protezione dei dati che ha assunto una dimensione pari ad altre emergenze nazionali, quali quella ambientale, quella energetica, quella infrastrutturale, che tanto negativamente incidono anche sull'immagine del Paese». L'allarme è stato lanciato dal presidente dell'Autorità garante per la privacy, Francesco Pizzetti, nella relazione annuale al Parlamento. «Il fenomeno della penetrabilità delle grandi banche dati da parte di chi agisce illegalmente, senza incontrare barriere adeguate, è esploso con modalità e dimensioni preoccupanti». Inoltre sono «cresciute a dismisura» le «forme indebite di ricorso all'uso di videocamere, videotelefonini e, in generale, a tecniche ingannevoli per acquisire e trattare dati anche delicatissimi».

630 i provvedimenti collegiali di cui 435 ricorsi; 13 i pareri dati al Governo; 350 le ispezioni e i controlli; 158 le violazioni amministrative contestate; 11 le segnalazioni all'Autorità giudiziaria; 2.717 le segnalazioni e i reclami evasi; 679 i quesiti cui si è data risposta: sono questi i dati comunicati dal Garante della Privacy, Francesco Pizzetti, nella presentazione in Parlamento della Relazione annuale 2006 dell'Autorità. La maggior parte dei provvedimenti adottati, ha proseguito

il Garante, sono stati finalizzati alla «difesa del cittadino senza aggettivi, del consumatore, dell'utente», secondo la tradizione che ha sempre caratterizzato l'attività dell'Autorità. Ha quindi ricordato che, per quanto riguarda le Amministrazioni, il 2006 è stato l'anno della protezione dei dati e dell'adozione dei regolamenti per il trattamento dei dati sensibili che – ha dichiarato – per l'Autorità è stato un lavoro molto impegnativo, avendo espresso i previsti pareri su 106 regolamenti, di cui 14 schemi-tipo. Ma ciò ha consentito anche a tutta la pubblica Amministrazione «di riflettere su se stessa, assumendo la tutela dei dati come un principio essenziale di organizzazione». «Ora – ha aggiunto Pizzetti – l'Autorità intende dedicare sforzi e risorse a verificare che le Amministrazioni applichino i regolamenti, aggiornandoli quando necessario».

Nella seconda parte della relazione, dopo i profili introduttivi, viene esaminata l'attività che il Garante ha svolto nei confronti dei regolamenti degli Enti locali.

«La predisposizione di questi atti di natura regolamentare – ha evidenziato Pizzetti – ha comportato che anche gli Enti locali hanno dovuto avviare una ricognizione analitica dei trattamenti di dati sensibili e giudiziari, oltre alla verifica della loro attinenza e conformità agli schemi-tipo predisposti dagli organismi rappresentativi».

Meno libera la democrazia. L'appropriazione illegittima dei dati, sottolinea il garante, «rende meno giusta la giustizia, meno libera la democrazia, meno competitiva l'attività economica e finanziaria, meno credibile tutta la società». Bisogna evitare «che si sviluppi una sindrome bulimica per la raccolta e l'archiviazione dei dati» personali, che trasformi «anche l'Unione europea in un universo di controllati e di spiati», ha detto Pizzetti, il quale auspica che il Parlamento assuma una posizione chiara sulla questione della pubblicazione delle intercettazioni telefoniche da parte degli organi di informazione. In attesa che venga approvata la nuova legge, il garante torna a «raccomandare alla stampa e ai mezzi di informazione attenzione, moderazione e rigoroso rispetto del codice deontologico» nel trattamento dei dati personali.

Internet non è paese dei balocchi. Secondo Pizzetti «non possiamo accettare che Internet sia visto dai nostri ragazzi come una sorta di paese dei balocchi, nel quale tutto è bello e possibile. Internet è la nuova frontiera, ma difficile da difendere per il continuo mutare delle tecnologie e per la dimensione globale che la caratterizza che richiede regole condivise a scala planetaria».

Controlli. Il Garante avvierà nel prossimo anno una serie di controlli sulle banche dati degli istituti finanziari e di credito e sulle società che distribuiscono energia elettrica, gas e acqua.

ISPEZIONI

Relazione 2006 sull'attività del Garante

Provvedimenti collegiali	630
Ricorsi	435
Risposte a quesiti	679
Segnalazioni e reclami	2.717
Pareri su atti normativi del Governo	13
Schemi di regolamento sul trattamento dati sensibili nella P.A.	106
Ispezioni	350
Violazioni amministrative	158
Denunce all'autorità giudiziaria	11
Notificazioni	14.000

I Comuni protagonisti dei nuovi modi di costruire

Dopo gli articoli introduttivi su questa materia (Strategie Amministrative n. 2 e 3, febbraio, marzo 2007) pubblichiamo ora una sintesi ragionata delle disposizioni emanate dalla Regione Lombardia con delibera della Giunta n. 8/5018 del 26-6-2007 (pubblicata sul 3° suppl. ord. Burl del 20-7-2007), inerenti all'efficienza energetica in edilizia, che costituiscono importanti novità rispetto al quadro normativo del D.lgs. n. 192/2005. Si mettono in evidenza gli adempimenti e le scadenze cui dovranno attenersi i proprietari, i progettisti, e gli uffici di edilizia privata dei Comuni.

A partire dal 1° gennaio 2008:

- Anticipati al 1° gennaio 2008 i livelli di prestazione energetica previsti dal DLgs 192/2005 a partire dal 1° gennaio 2010;
- In casi di ristrutturazione edilizia che coinvolge più del 25% della superficie disperdente dell'edificio occorre rispettare i limiti di trasmittanza per i singoli componenti l'involucro esterno (tolleranza fino al 30% nel caso di ristrutturazioni che interessino porzioni inferiori della superficie disperdente)
- I serramenti che delimitano ambienti non riscaldati verso l'esterno devono avere trasmittanza non superiore a 2,8 W/m²K.

A partire dalla data di pubblicazione della delibera sul BURL è stato introdotto l'obbligo di installare pannelli

solari termici, nel caso di edifici pubblici e privati di nuova costruzione, in occasione di nuova installazione o di ristrutturazione di impianti termici, in modo tale da coprire almeno il 50% del fabbisogno annuo di energia primaria richiesta per la produzione di acqua calda sanitaria (limite ridotto al 20% per gli edifici situati nei centri storici)

Certificazione energetica obbligatoria:

- al termine dei lavori per i nuovi edifici o ristrutturati per più del 25% della superficie disperdente la cui DIA o richiesta di Permesso di costruire sia stata presentata dopo il 1° settembre 2007;
- a decorrere dal 1° settembre 2007 ed entro il 1° luglio 2009, nel caso di edifici di proprietà pubblica o adibiti ad uso pubblico, la cui superficie utile superi i 1000 m²;
- a decorrere dal 1° gennaio 2008, nel caso di contratti «servizio energia», nuovi o rinnovati, relativi ad edifici pubblici o privati
- Nel caso di installazioni di potenze nominali del focolare maggiori o uguali a 100 kW, (potenza della singola caldaia o somma di impianti singoli all'interno dello stesso immobile)

L'attestato di certificazione energetica

Il proprietario dell'edificio o chi ne ha titolo:

- prima dell'inizio dei lavori e comunque non oltre

a cura di
Luca Bertoni,
ingegnere

GLI ADEMPIMENTI

Obblighi per gli edifici nuovi o ristrutturati.....

Obbligo di certificazione energetica per gli edifici per i quali, a decorrere dal 1° settembre 2007, verrà presentata la denuncia di inizio attività o la domanda finalizzata ad ottenere il permesso di costruire per:

- interventi di nuova costruzione;
- demolizione e ricostruzione;
- ristrutturazione edilizia che coinvolge più del 25% della superficie disperdente dell'edificio cui l'impianto di riscaldamento è asservito;
- ampliamenti volumetrici, in cui il volume a temperatura controllata della nuova porzione dell'edificio risulti superiore al 20% di quello esistente:

a) limitatamente alla nuova porzione di edificio, se questa è servita da uno o più impianti ad essa dedicati;

b) all'intero edificio (esistente più ampliamento), se la nuova porzione è allacciata all'impianto termico dell'edificio esistente.

Per gli edifici la cui Dia o Permesso di costruire sono stati presentati dall'8 ottobre 2005 al 31 agosto 2007 rimane l'obbligo di allegare alla dichiarazione di fine lavori l'attestato di qualificazione energetica.

... e le normative per gli edifici esistenti

L'attestato di certificazione energetica è obbligatorio:

- a decorrere dal 1° settembre 2007, per tutti gli edifici, nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell'intero immobile. Qualora l'intero edificio oggetto di compravendita sia costituito da più unità abitative servite da impianti termici autonomi, è previsto l'obbligo della certificazione energetica di ciascuna unità;
- a decorrere dal 1° settembre 2007 ed entro il 1° luglio 2009, nel caso di edifici di proprietà pubblica o adibiti ad uso pubblico, la cui superficie utile superi i 1000 m²;
- a decorrere dal 1° gennaio 2008, nel caso di contratti «servizio energia», nuovi o rinnovati, relativi ad edifici pubblici o privati;
- a decorrere dal 1° luglio 2009, nel caso di trasferimento a titolo oneroso delle singole unità immobiliari;
- a decorrere dal 1° luglio 2010, nel caso di locazione dell'intero edificio o della singola unità immobiliare

30 giorni dalla data di rilascio del titolo abilitativo, attribuisce ad un Soggetto certificatore l'incarico di compilare l'attestato di Certificazione energetica;

- deposita in Comune unitamente alla dichiarazione di fine lavori l'attestato di Certificazione energetica;

Il Comune:

- rilascia una copia dell'attestato di Certificazione Energetica vidimato unitamente alla targa energetica;
- provvede ad inviare all'Organismo regionale di accreditamento, in forma digitale, una copia dell'attestato di certificazione energetica.

Il soggetto certificatore deve essere accreditato dall'Organismo regionale di accreditamento, le cui funzioni sono svolte da Punti Energia scarl.

Vediamo ora un po' più nel dettaglio alcune delle novità introdotte dalla recente delibera di Giunta regionale.

Requisiti di prestazione energetica degli edifici e degli impianti

A partire dal 1° gennaio 2008:

Verifica dell'energia primaria per riscaldamento invernale

Nel caso di edifici di nuova costruzione, interventi di

demolizione e ricostruzione in manutenzione straordinaria o ristrutturazione e di ampliamenti volumetrici, sempre che il volume a temperatura controllata della nuova porzione dell'edificio risulti superiore al 20% di quello esistente, si procede, in sede progettuale:

- alla determinazione dell'indice di prestazione energetica per la climatizzazione invernale, EPH
- al calcolo del rendimento globale medio stagionale dell'impianto termico.

Nel caso di ristrutturazioni superiori al 25% della superficie disperdente le verifiche previste possono essere omesse qualora si accerti che il valore di fabbisogno di energia primaria per la climatizzazione invernale dell'edificio, EPH, sia inferiore ai valori limite che sono riportati nelle Tabelle A.1 - A.2 di questa pagina.

Verifica dei limiti di trasmittanza

Nei casi di interventi di ristrutturazione edilizia che coinvolgono più del 25% della superficie disperdente dell'edificio a cui l'impianto è asservito, si procede, in sede progettuale, alla verifica che la trasmittanza termica non superi i valori fissati nella Tabella A.3. Il valore della trasmittanza (U) delle strutture edilizie di separazione tra edifici o unità immobiliari confinanti deve essere inferiore a 0,8 W/m²K nel caso di pareti divisorie verticali e orizzontali. Il medesimo limite deve essere rispettato per

Tabella A.1 - Valori limite dell'indice di prestazione energetica per la climatizzazione invernale, espresso in kWh/m² anno, per gli edifici della categoria E.1, esclusi collegi, conventi, case di pena e caserme

Rapportodi forma dell'edificio	Zona climatica				
	D		E		F
S/V	da 1401 GG	a 2100 GG	a 2101 GG	a 3000 GG	oltre 3001 GG
< 0,2	21,3	34	34	46,8	46,8
> 0,9	68	88	88	116	116

Tabella A.2 - Valori limite dell'indice di prestazione energetica per la climatizzazione invernale, espresso in kWh/m³ anno, per tutti gli edifici con l'esclusione di quelli appartenenti alla categoria E.1

Rapportodi forma dell'edificio	Zona climatica				
	D		E		F
S/V	da 1401 GG	a 2100 GG	a 2101 GG	a 3000 GG	oltre 3001 GG
< 0,2	6	9,6	9,6	12,7	12,7
> 0,9	17,3	22,5	22,5	31	31

Tabella A.3 - Valori della trasmittanza termica espressa in W/m²K

Zona climatiche	Strutture				
	Opache verticali	Opache orizzontali o inclinate			
		Coperture	Pavimenti verso locali a temperatura non controllata o verso l'esterno		Chiusure trasparenti comprensive di infissi
D	0,36	0,32	0,6		2,4
E	0,34	0,30	0,33		2,2
F	0,33	0,29	0,32		2,0

tutte le strutture opache, verticali, orizzontali e inclinate, che delimitano verso l'ambiente esterno gli ambienti non dotati di impianto di riscaldamento. Per tutte le chiusure trasparenti comprensive di infissi che delimitano verso l'ambiente esterno gli ambienti non dotati di impianto di riscaldamento, il valore limite della trasmittanza termica (U) deve essere inferiore a 2,8 W/m²K. Nel caso di pareti opache esterne in cui fossero previste aree limitate oggetto di riduzione di spessore (sottofinestre e altri componenti), devono essere rispettati i limiti riportati nella Tabella precedente, con riferimento alla superficie totale di calcolo. Nei casi di interventi di ristrutturazione edilizia, manutenzione straordinaria dell'involucro e ampliamenti volumetrici, fatta eccezione per quanto già previsto, occorre verificare, limitatamente alle strutture edilizie oggetto di intervento, il rispetto di quanto indicato precedentemente, considerando un margine di tolleranza pari al 30% dei valori limite di trasmittanza termica delle strutture opache che delimitano l'edificio verso l'esterno.

Impianti termici

- Nel caso di installazioni di potenze nominali del focolare maggiori o uguali a 100 kW, (potenza della singola caldaia o somma di impianti singoli all'interno dello stesso immobile) è fatto obbligo di allegare alla relazione tecnica ex art. 28 della legge 10/91 sia l'attestato di certificazione energetica di cui sia una diagnosi energetica dell'edificio e dell'impianto, nella quale si individuano gli interventi utili alla riduzione della spesa energetica, i relativi tempi di ritorno degli investimenti e i possibili miglioramenti di classe energetica dell'edificio.

- Obbligo di installare almeno una centralina di termoregolazione programmabile per ogni generatore di calore e dispositivi modulanti per la regolazione automatica della temperatura ambiente nei singoli locali o nelle singole zone, che, per le loro caratteristiche di uso ed esposizione, possano godere, a differenza degli altri ambienti riscaldati, di apporti di calore solare o comunque gratuiti.

Sistemi schermanti

Ad eccezione degli edifici produttivi e sportivi il progettista, nel caso di edifici di nuova costruzione, demolizione e ricostruzione in manutenzione straordinaria o in ristrutturazione, ristrutturazione degli elementi edilizi costituenti l'involucro e nel caso di ampliamenti volumetrici, sempre che il volume a temperatura controllata della nuova porzione dell'edificio risulti superiore al 20% di quello esistente, valuta e documenta l'efficacia dei sistemi schermanti delle superfici vetrate, esterni o interni, tali da ridurre l'apporto di calore per irraggiamento solare, integrando le informazioni.

Pannelli solari termici

A partire dalla data di pubblicazione sul BURL della delibera regionale, nel caso di edifici pubblici e privati di nuova costruzione, in occasione di nuova installazione o di ristrutturazione di impianti termici, è obbligatorio progettare e realizzare l'impianto di produzione di

energia termica in modo tale da coprire almeno il 50% del fabbisogno annuo di energia primaria richiesta per la produzione di acqua calda sanitaria attraverso il contributo di impianti solari termici. Tale limite è ridotto al 20% per gli edifici situati nei centri storici. L'eventuale omissione dovrà essere dettagliatamente documentata.



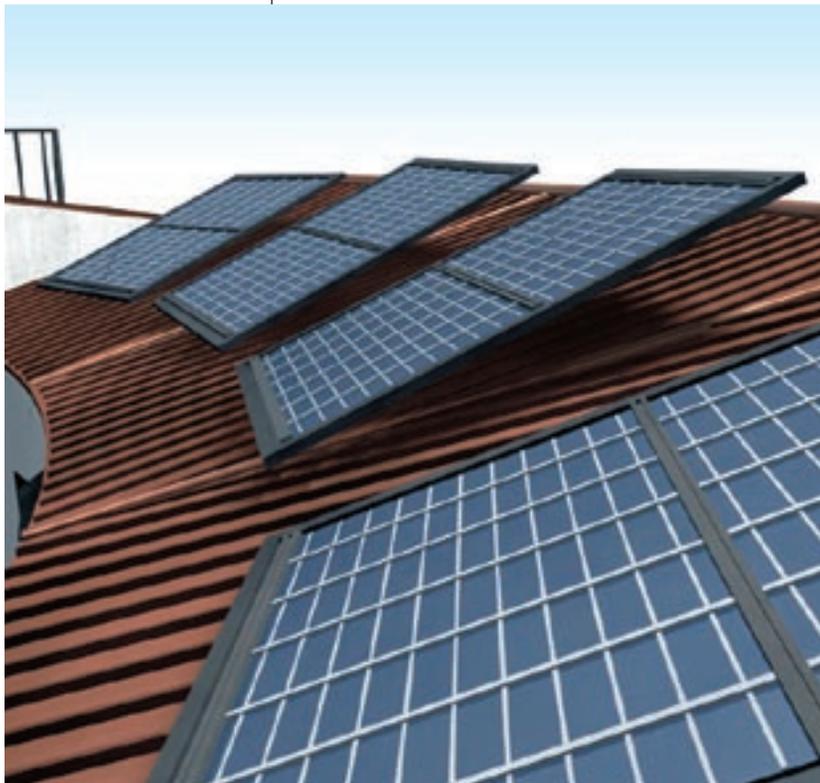
ENERGIE RINNOVABILI

Si chiama «H2pia» la città del futuro

Ha preso le mosse la realizzazione della prima città al mondo alimentata completamente con energie rinnovabili – solari ed eoliche – dalle quali è possibile ottenere, mediante un processo di elettrolisi, l'idrogeno necessario a mantenere l'intero sistema cittadino, dalle case alle automobili, dai mezzi pubblici alla luce delle strade. Il suo nome è «H2pia». Sorgerà in Danimarca e la sua realizzazione prevede un investimento di quasi 7 milioni di euro soltanto per gli impianti energetici. Il progetto, che dovrebbe cominciare a prendere forma il prossimo anno, vede protagoniste diverse società e istituzioni danesi. Il Governo del Paese ha stanziato parte dei fondi necessari alla realizzazione, mentre dall'Unione europea dovrebbero arrivare circa 2,8 milioni di euro come contributi per gli impianti.

H2pia sarà una vera e propria realtà urbana con case, uffici, negozi, strade e trasporti. Il suo motore sarà «H2pia Public», luogo destinato alla produzione, all'immagazzinamento e alla distribuzione dell'idrogeno e dell'energia. «H2pia Share» sarà invece il cuore cittadino, con negozi, aree verdi, spazi pubblici e commerciali.

L'aspetto più innovativo del progetto è il principio di fondo, che punta a fare degli stessi cittadini produttori e gestori di energia (ad esempio accumulandola in eccesso nelle abitazioni), che potrà essere immessa nella rete nazionale danese.



Certificazione energetica degli edifici

Obbligo di certificazione energetica per gli edifici per i quali, a decorrere dal 1° settembre 2007, verrà

presentata la denuncia di inizio attività o la domanda finalizzata ad ottenere il permesso di costruire per:

- interventi di nuova costruzione;
- demolizione e ricostruzione in manutenzione straordinaria o in ristrutturazione;
- ristrutturazione edilizia che coinvolgono più del 25% della superficie disperdente dell'edificio cui l'impianto di riscaldamento è asservito;
- ampliamenti volumetrici, sempre che il volume a temperatura controllata della nuova porzione dell'edificio risulti superiore al 20% di quello esistente,
 - a) limitatamente alla nuova porzione di edificio, se questa è servita da uno o più impianti ad essa dedicati;
 - b) all'intero edificio (esistente più ampliamento), se la nuova porzione è allacciata all'impianto termico dell'edificio esistente.

Gli edifici esistenti che non rientrano nel campo di applicazione richiamato al precedente punto sono soggetti all'obbligo della certificazione energetica, secondo la seguente gradualità temporale:

- a decorrere dal 1° settembre 2007, per tutti gli edifici, nel caso di trasferimento a titolo oneroso dell'intero immobile. Qualora l'intero edificio oggetto di compravendita sia costituito da più unità abitative servite da impianti termici autonomi, è previsto l'obbligo della certificazione energetica di ciascuna unità;
- a decorrere dal 1° settembre 2007 ed entro il 1° luglio 2009, nel caso di edifici di proprietà pubblica o adibiti ad uso pubblico, la cui superficie utile superi i 1000 m²;
- a decorrere dal 1° gennaio 2008, nel caso di contratti «servizio energia», nuovi o rinnovati, relativi ad edifici pubblici o privati;
- a decorrere dal 1° luglio 2009, nel caso di trasferimento a titolo oneroso delle singole unità immobiliari;
- a decorrere dal 1° luglio 2010, nel caso di locazione dell'intero edificio o della singola unità immobiliare.

L'attestato di certificazione energetica è compilato e sottoscritto dal Soggetto certificatore. Gli usi di energia riportati sull'attestato di certificazione energetica riguardano:

- il riscaldamento;
- la produzione di acqua calda ad usi igienico-sanitari;
- la climatizzazione estiva;
- l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili.

Nell'attestato deve essere riportata la stima delle emissioni di gas ad effetto serra determinate dagli usi energetici dell'edificio.

Procedura per la certificazione energetica degli edifici per i quali è richiesto il titolo abilitativo

Il proprietario dell'edificio o chi ne ha titolo, prima dell'inizio dei lavori e comunque non oltre 30 giorni dalla data di rilascio del titolo abilitativo, attribuisce ad un Soggetto certificatore l'incarico di compilare

REGOLE PER GLI IMPIANTI SOLARI

Guida tecnica per il fotovoltaico

Il Cei (Comitato elettrotecnico italiano) già dallo scorso anno ha pubblicato la Guida tecnica 82-25 per la progettazione, l'installazione e la verifica di impianti fotovoltaici destinati ad operare in parallelo alla rete elettrica di media e bassa tensione, che costituisce uno strumento particolarmente utile per chi vuole operare con il fotovoltaico e, in particolare, aderire al programma di incentivazione in «conto energia». Il testo completo della Guida su www.ceiweb.it scaricabile tramite acquisto.

Qualche definizione

Cella fotovoltaica. È il dispositivo fotovoltaico fondamentale; si tratta, sostanzialmente, di un diodo di grande superficie che, esposto alla radiazione solare, si comporta come un generatore di elettricità, la cui potenza erogata è funzione della radiazione che incide su di esso.

Modulo fotovoltaico. È costituito da un insieme di celle fotovoltaiche interconnesse e opportunamente protette dall'ambiente circostante.

Potenza di picco, Wp. È la potenza generata da un dispositivo fotovoltaico (cella, modulo o generatore), in condizioni ambientali standard (Stc): irraggiamento solare pari a 1.000 W per metro quadro (W/m²), temperatura di lavoro della cella pari a 25° C e spettro standard della luce solare (AM1.5).

Efficienza di un modulo fotovoltaico. Il rapporto fra la potenza generata dal modulo e l'irraggiamento solare incidente sull'area totale del modulo.

l'attestato di certificazione energetica.

Il proprietario dell'edificio o chi ne ha titolo, nel caso di varianti al titolo abilitativo che alterino le prestazioni energetiche dell'edificio, deposita presso il Comune, in forma cartacea e in forma digitale, unitamente alla denuncia di inizio attività, la relazione di cui all'art. 28 della legge 10/91, aggiornata secondo le varianti introdotte.

Il proprietario dell'edificio o chi ne ha titolo deposita presso il Comune, unitamente alla dichiarazione di ultimazione lavori, a pena di nullità della dichiarazione di ultimazione lavori:

- asseverazione del Direttore lavori circa la conformità delle opere realizzate rispetto al progetto e alle sue eventuali varianti;
- attestato di certificazione energetica redatto dal Soggetto certificatore;
- autodichiarazione in cui il Soggetto certificatore dichiara, ai sensi dell'art. 47 D.P.R. 445/2000, di non essere proprietario o non essere stato coinvolto, personalmente o comunque in qualità di dipendente o collaboratore di un'azienda terza, in una delle seguenti attività:
 - a) progettazione dell'edificio o di qualsiasi impianto tecnico in esso presente;
 - b) costruzione dell'edificio o di qualsiasi impianto tecnico in esso presente;
 - c) amministrazione dell'edificio;
 - d) fornitura di energia per l'edificio;
 - e) attività di gestione e/o manutenzione di qualsiasi impianto presente nell'edificio.



ESPERIENZE D'AVANGUARDIA

Al Villaggio fotovoltaico si produce energia

Dopo la devastante alluvione del 1994 Alessandria ha avviato la ricostruzione e la riqualificazione della città con un occhio particolarmente attento al rispetto dell'ambiente.

Dentro questa logica è nato il «Villaggio fotovoltaico», un'area di 72 mila metri quadrati, con una superficie residenziale di 47 mila e il rimanente spazio di superficie pubblica. Parcheggi interrati, un centro sociale, una pista di pattinaggio, due piazze e aree verdi con tanto di laghetto. Gli alloggi (già tutti abitati) sono 304, dei quali 200 sfoggiano sulle facciate o sul tetto pannelli fotovoltaici, che generano una potenza complessiva di 163 Kw di picco, portando una copertura del fabbisogno di energia per l'utente del 60% e che permette di beneficiare di un risparmio annuo fino a 700 euro a famiglia.

«L'alluvione ci riconsegnò una città disastrosa. I danni, e non solo ai beni materiali, pesavano sulla gente come sugli organi pubblici. Fu allora che

si presentò l'emergenza degli alloggi – racconta Pierfranco Robotti, dell'ufficio tutela Ambiente del Comune di Alessandria – il prefetto riuni tutti: imprese, Comune, Provincia, cooperative e enti per trovare una soluzione al problema. In questa occasione nacque l'organo della consulta per l'edilizia residenziale pubblica. Uscirono poi i bandi regionali per concorrere alla realizzazione di un progetto di edilizia pubblica in cui il minimo comune denominatore era proprio l'applicazione del fotovoltaico. Il progetto – continua Robotti – è il risultato di un piano integrato, un programma di riqualificazione di una zona periferica nata negli anni settanta, che contava già la presenza di alcune case. Il piano edilizio ha vinto il primo premio, nel 2000, per le città sostenibili, concorso emanato dal Ministero dell'Ambiente: 250 milioni delle vecchie lire che abbiamo investito per attività di promozione e di giusta informazione alla cittadinanza rispetto a tale progetto».

Il Comune, a seguito del deposito dell'attestato di certificazione energetica dell'edificio e contestualmente al rilascio del certificato di agibilità o alla presentazione della dichiarazione sostitutiva di cui all'art.5 della l.r. 1/2007 provvede a:

- consegnare al proprietario dell'edificio o a chi ne ha titolo una copia dell'attestato di certificazione energetica dell'edificio appositamente vidimato e, qualora sia prevista, la targa energetica.
- inviare all'Organismo regionale di accreditamento, in forma digitale, una copia dell'attestato di certificazione energetica.

Il rilascio da parte del Comune del certificato e della rispettiva targa energetica è subordinato al rimborso delle spese di gestione delle attività connesse al sistema di certificazione, comprensive della quota di competenza dell'Organismo regionale di Accreditamento, fissata in € 5,00 per l'attestato di certificazione energetica e in € 10,00 per la targa energetica.

Accertamenti e ispezioni per la certificazione energetica degli edifici

L'Organismo regionale di accreditamento provvede a verificare, a campione, la conformità dei lavori rispetto a quanto dichiarato nella relazione di cui all'art. 28 della legge 10/91, anche mediante ispezioni in corso d'opera. A tale scopo, l'Organismo regionale di accreditamento potrà chiedere al Comune la relazione citata, nonché i documenti

progettuali ritenuti necessari. L'Organismo regionale di accreditamento, provvede altresì a verificare la correttezza dei valori di prestazione energetica dichiarati dal Soggetto certificatore entro 5 anni dal deposito della dichiarazione di ultimazione lavori. L'Organismo regionale di accreditamento, anche avvalendosi di esperti qualificati o di organismi esterni, effettua le operazioni di verifica di conformità dei risultati riportati sull'attestato di certificazione energetica, anche su richiesta del Comune, del proprietario, dell'acquirente o del conduttore dell'immobile. Il costo di tali accertamenti, qualora avvengano su richiesta, è a carico dei richiedenti.

Classificazione energetica degli edifici

La prestazione energetica del sistema edificio-impianto è definita dal valore del fabbisogno di energia primaria per la climatizzazione invernale, EPH, espresso:

1a) in chilowattora per metro quadrato di superficie utile dell'edificio per anno [kWh/m² anno], per gli edifici appartenenti alla classe E.1, esclusi collegi, conventi, case di pena e caserme;

1b) in chilowattora per metro cubo di volume lordo, delle parti di edificio riscaldate, per anno [kWh/m³ anno], per tutti gli altri edifici.

Il territorio regionale è suddiviso in tre zone climatiche in funzione dei gradi giorno:

- zona E: Comuni che presentano un numero di gradi giorno maggiore di 2101 e non superiore a 3000;
- zona F1: Comuni che presentano un numero di gradi giorno

SPERIMENTAZIONI ENERGETICHE

A Ostia Antica la «Casa 3 litri»

Il nome «3 litri» fa riferimento al consumo di combustibile per metro quadrato annuo per la climatizzazione interna: se consideriamo che l'uso medio in un'abitazione tradizionale si aggira tra i 20 e i 25 litri, si deduce quanto efficace sia questa realizzazione anche nei confronti dell'ambiente, che guadagnerà molto dalla drastica riduzione di emissioni di CO₂. Il progetto è nato con l'obiettivo di costruire un edificio in grado di assicurare un risparmio energetico pari all'80% rispetto alla media nazionale, parametro dettato dal Protocollo di Kyoto per la riduzione dei gas serra (l'Ue si è impegnata a ridurre dell'8% le emissioni di CO₂ entro il 2010) e dalla Direttiva europea del 16 dicembre 2002 sulla certificazione energetica, recepita con il D.lgs. 19-8-2005, n. 192.

Questo esempio pilota è stato inserito all'interno del Programma Altener 2002 «European solar building exhibition», promosso dalla Commissione europea e finalizzato alla realizzazione, diffusione e marketing di edifici concepiti con l'utilizzo di tecnologie energetiche da fonti rinnovabili ed

architettura biologica. Minimizzare i consumi ed intrappolare l'energia: sono queste le parole d'ordine, queste le fondamenta del piano «Casa 3 litri», per la cui realizzazione sono stati usati, per raggiungere tale scopo, alcuni tra i più avanzati sistemi di protezione termica integrale: sono stati impiegati particolari pannelli di polistirene con aggiunta di grafite ad alto assorbimento infrarosso, un intonaco per interni a cambiamento di fase con ritenzione di calore in grado di trattenere o rilasciare adeguatamente il calore, murature di tamponamento in laterizio alveolare, speciali infissi in pvc, un sistema di ventilazione meccanica controllata. Ed ancora: un meccanismo che permette il recupero e la riutilizzazione delle acque grigie, pannelli fotovoltaici in «conto energia» di 1.5 Kw per unità abitativa, un impianto di riscaldamento a pavimento, sistemi di partizione di interni con tecnologia a secco che utilizzano strutture metalliche, pavimentazioni esterne drenanti, cassette di scarico a risparmio idrico, rubinetti con miscelatore aria-acqua.

Tabella A.4 - Valori limite delle classi energetiche, espressi in chilowattora per metro quadrato di superficie utile dell'edificio per anno (kWh/m² anno), per gli edifici della classe E.1, esclusi collegi, conventi, case di pena e caserme.

Classe	Edifici di classe E.1 esclusi collegi, conventi, case di pena e caserme		
	Zone E	Zona F1	Zona F2
A+	EP _H <14	EP _H <20	EP _H <25
A	14<EP _H <29	20<EP _H <39	25<EP _H <49
B	29<EP _H <58	39<EP _H <78	49<EP _H <98
C	58<EP _H <87	78<EP _H <118	98<EP _H <148
D	87<EP _H <116	118<EP _H <157	148<EP _H <198
E	116<EP _H <145	157<EP _H <197	198<EP _H <248
F	145<EP _H <175	197<EP _H <236	248<EP _H <298
G	EP _H <175	EP _H <236	EP _H <298

Tabella A.5 - Valori limite delle classi energetiche, espressi in chilowattora per metro cubo di volume lordo delle parti di edificio riscaldate, per anno (kWh/m³ anno), per tutti gli edifici esclusi quelli di cui alla tabella A.4.

Classe	Altri edifici		
	Zone E	Zona F1	Zona F2
A+	EP _H <3	EP _H <4	EP _H <5
A	3<EP _H <6	4<EP _H <7	5<EP _H <9
B	6<EP _H <11	7<EP _H <15	9<EP _H <19
C	11<EP _H <27	15<EP _H <37	19<EP _H <46
D	27<EP _H <43	37<EP _H <58	46<EP _H <74
E	43<EP _H <54	58<EP _H <73	74<EP _H <92
F	54<EP _H <65	73<EP _H <87	92<EP _H <110
G	EP _H <65	EP _H <87	EP _H <110

maggiore di 3001 e non superiore a 3900;

- zona F2: Comuni che presentano un numero di gradi giorno maggiore di 3901 e non superiore a 4800.

Aisoli fini della classificazione energetica, il Comune di Limone sul Garda è collocato in zona climatica E.

Soggetto certificatore

Possono essere accreditati come Soggetti certificatori esclusivamente le persone fisiche che risultano in possesso di:

a) uno dei seguenti titoli di studio:

1. diploma di laurea specialistica in ingegneria o architettura, nonché abilitazione all'esercizio della professione ed iscrizione al relativo Ordine professionale;
2. diploma di laurea in ingegneria o architettura, nonché abilitazione all'esercizio della professione ed iscrizione al relativo Ordine professionale;
3. diploma di laurea specialistica in Scienze Ambientali ed iscrizione alla relativa Associazione professionale;
4. diploma di laurea specialistica in Chimica ed iscrizione al relativo Ordine professionale;
5. diploma di geometra o perito industriale, nonché abilitazione all'esercizio della professione ed iscrizione al relativo Collegio professionale;



b) un'adeguata competenza comprovata da:

- esperienza almeno triennale, acquisita prima della data di pubblicazione sul B.u.r.l. del presente provvedimento ed attestata da una dichiarazione del rispettivo Ordine, Collegio professionale o Associazione, in almeno due delle seguenti attività:

- progettazione dell'isolamento termico degli edifici;
- progettazione di impianti di climatizzazione invernale ed estiva;

- gestione energetica di edifici ed impianti;
- certificazioni e diagnosi energetiche;

- oppure frequenza di specifici corsi di formazione organizzati da soggetti accreditati dalla Regione Lombardia in base alla deliberazione della Giunta regionale del 16 dicembre 2004, n. 19867 e s.m.i., con superamento di un esame finale. La Commissione giudicatrice, istituita per tale esame, dovrà essere presieduta da un docente universitario esperto in materia, che non abbia partecipato all'attività di docenza o di organizzazione del corso medesimo.

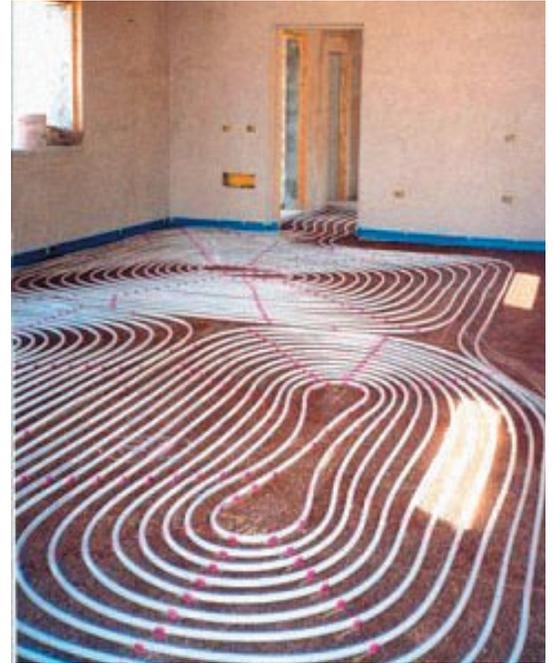
- frequenza con profitto, in data antecedente alla pubblicazione del presente provvedimento, di un corso di formazione la cui validità dovrà essere riconosciuta con provvedimento regionale.

Fino al 1° luglio 2010 possono svolgere l'attività di certificazione energetica i dipendenti di Enti o Società pubbliche, in possesso del titolo di studio ed abilitazione professionale di cui al precedente punto a), limitatamente agli edifici delle Pubbliche Amministrazioni di appartenenza. Nel caso in cui un ente o società pubblica non abbia nel proprio organico del personale

con le caratteristiche di cui sopra, potrà avvalersi di un Certificatore dipendente da un altro ente o società pubblica.

Organismo regionale di accreditamento regionale

Le funzioni di Organismo regionale di accreditamento sono svolte da Punti Energia scarl.



AL POLO FIERISTICO DI RHO

Energia fotovoltaica: 22ª conferenza europea

Entro il 2020, sulla base degli impegni assunti dalla Ue, il 20% dell'energia primaria dovrà essere assicurato dalle fonti rinnovabili e il 10% dei combustibili impiegati dovrà essere di origine vegetale (biocombustibili). «Nei prossimi dieci anni l'Europa può diventare il motore dell'innovazione del fotovoltaico e delle altre tecnologie solari e indurre un cambiamento radicale nel sistema energetico mondiale», ha affermato Corrado Clini, direttore generale del Ministero dell'Ambiente intervenendo alla sessione d'apertura della 22ª Conferenza europea sull'energia fotovoltaica, tenutasi ai primi di settembre presso il polo fieristico di Rho.

Dopo l'entrata in vigore, a febbraio 2007, del nuovo decreto legge alcune stime prevedono che in Italia verrà installata una potenza totale che sfiorerà quota 100 megawatt. Finora, in materia di incentivi, il gestore dei servizi elettrici (Gse) ha erogato 5 milioni di euro per la produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici con il primo conto energia a fronte della produzione

di circa 11 milioni di kilowattora. A fine agosto 2007, dei 12.433 impianti ammessi agli incentivi, 7.550 hanno già dichiarato l'inizio lavori e, di essi, 3.283 impianti, per una potenza di circa 31 Mw, sono già in esercizio. Riguardo al nuovo Conto energia, il secondo, il Gse ha ricevuto circa 300 richieste di ammissione per un totale di circa 7 Mw, ma solo il 10% è stato correttamente compilato. Gli altri hanno 90 giorni per produrre i documenti mancanti.

Durante la Conferenza è stato presentato «Solar generation 2007», il nuovo rapporto congiunto di Greenpeace e dell'Associazione dell'industria fotovoltaica europea (Epia), che fa il punto sullo sviluppo del settore. Secondo il rapporto, a livello mondiale, l'industria fotovoltaica ha le potenzialità per raggiungere i 300 miliardi di euro di fatturato annuo nel 2030. Entro questa data il comparto garantirà 6,5 milioni di posti di lavoro, sarà in grado di soddisfare il 9,4% del fabbisogno di elettricità nel mondo e permetterà di risparmiare 6,6 miliardi di tonnellate di CO₂.

Contenimento del debito e sviluppo

Negli ultimi anni, le misure di politica economica sul versante degli investimenti degli Enti locali sono state improntate alla riduzione del debito: la Finanziaria del 2005 (legge n. 311/2004) ha ridotto dal 25 al 12% (successivamente portata al 15) la misura limite per la contrazione di prestiti e per l'utilizzo di «altre forme di finanziamento reperibili sul mercato» (ad esempio Boc e strumenti similari). Significa che l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui contratti in precedenza ed ai prestiti obbligazionari emessi, dalle aperture di credito stipulate, dalla prestazione di garanzie fidejussorie, dedotti i contributi statali e regionali in conto interessi non può superare il 12% (15%) delle entrate relative ai primi tre titoli del rendiconto relativo al penultimo anno precedente quello in cui viene deliberata l'assunzione del mutuo.

A questa situazione negativa se ne aggiunge un'altra, rappresentata dalla possibilità dell'utilizzo degli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente. Con l'effetto perverso di sottrarre risorse per gli investimenti e di incentivare un eccessivo rilascio di permessi a costruire.

A fronte di questa chiara situazione di forte contenimento di disponibilità finanziarie per investimento, gli istituti di ricerca lanciano allarmi sugli effetti depressivi per l'economia che il rallentamento di realizzazione di opere pubbliche produce sul sistema Italia.

È di qualche settimana fa la presentazione della ricerca Dexia Crediop sulla congiuntura della finanza degli enti territoriali all'inizio del 2007, nella quale – dati alla mano – si denunciano le conseguenze negative delle politiche di contenimento. Mario Sarcinelli, presidente dell'Istituto dice che «la congiuntura della finanza degli enti territoriali mostra che la tendenza alla crescita degli investimenti del settore pubblico locale si è arrestata e ciò deve far riflettere, in quanto gli Enti locali realizzano l'80% degli investimenti pubblici».

Dice bene Sarcinelli: riflettere. Che senso ha utilizzare il parametro indiscriminato dell'indebitamento per valutare l'equilibrio dei conti degli Enti locali? Significa paragonare il debito di questi ultimi a quello macroscopico, senza ragionare, appunto, su due aspetti fondamentali:

- il debito degli Enti locali è solo riferito agli investimenti e, quindi, ad un intervento positivo nell'economia;
- l'indebitamento è coperto – per la quota interessi e capitale – secondo i parametri fissati dalla legge: se cresce la spesa per investimento deve ridursi quella corrente.

Occorre allora, innanzitutto, una distinzione di fondo: il debito locale è radicalmente diverso da quello dello

Stato, perché non può mai andare a copertura di spesa corrente e perché non può dilatarsi oltre parametri preventivamente stabiliti (e se qualche bilancio di Ente locale va in squilibrio interviene una normativa rigorosa per tornare a pareggiare i conti).

Il problema sta, allora, nel metodo di valutazione del debito e delle condizioni per l'equilibrio dei conti: ci riferiamo al concetto di rating, che valuta non tanto l'entità del debito, ma le garanzie reali che esistono per la sua copertura.

Cosa succederebbe a molte imprese italiane se si bloccasse il ricorso al credito per lo sviluppo? Avremmo certamente crisi a catena, con perdita di competitività e di prodotto.

Le cifre parlano chiaro ed emergono da un'indagine condotta dalla Ragioneria generale dello Stato (www.rgs.mef.gov.it) sull'andamento delle spese di investimento e sulle relative fonti di finanziamento: da 7,1 milioni nel 2005, con un decremento del 14,4%. A questo si aggiunge un ulteriore fattore negativo: nel 2005 l'intervento erariale a sostegno degli investimenti degli Enti locali ha subito un'ulteriore contrazione, che si aggiunge a quella degli anni scorsi. Il fondo nazionale ordinario per gli investimenti, finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche di premiante interesse sociale ed economico, è passato da una dotazione di 132 milioni di euro nel 2004, a circa 46 milioni nel 2005, con una riduzione di circa 86 milioni di euro.

Conciliare rigore e sviluppo si può: ma non servono provvedimenti centralistici privi di valutazioni di merito; servono strumenti – e parametri di valutazione – che siano coerenti con il duplice obiettivo che si vuole raggiungere.

Mutui concessi agli Enti locali nel 2005

Oggetto del mutuo	Cassa	DD.PP.	Altri	istituti	Totale	
Edilizia pubblica	314	7,8%	532	25,6%	846	13,8%
Edilizia sociale	697	17,3%	58	2,8%	755	12,3%
Impianti e attrezzature ricreative	397	9,8%	474	22,8%	871	14,2%
Opere igienico-sanitarie	301	7,5%	46	2,2%	347	5,7%
Opere idrauliche	91	2,3%	0	0,0%	91	1,5%
Opere marittime	15	0,4%	6	0,3%	21	0,3%
Viabilità e trasporti	1.384	34,3%	153	7,3%	1.537	25,1%
Energia	89	2,2%	1	0,0%	90	1,5%
Opere varie	447	11,1%	474	22,8%	921	15,1%
Totale opere pubbliche	3.735	92,6%	1.744	83,8%	5.479	89,6%
Altri scopi	299	7,4%	338	16,2%	637	10,4%
Totale	4.034	100,0%	2.082	100,0%	6.116	100,0%

Tariffa agevolata: concessionari «smemorati»

di Giorgio Morselli,
libero professionista

Una pluralità di convenzioni relative a concessioni per il pubblico servizio del gas metano prevede la corresponsione, da parte del concessionario, di quota parte del canone o dell'intero canone di concessione ai Comuni sotto forma di tariffa agevolata da praticare alle utenze comunali, tariffa agevolata che alcune concessioni indicavano come pari alla «minima applicabile» in base ai provvedimenti Cip. Fino a luglio 2001 le tariffe praticate all'utenza erano, ad opera dello stesso concessionario, suddivise e distinte per tipo di utilizzo del gas metano ed in particolare erano previste tariffe ridotte per gli usi comunali, cosicché non sorgeva difficoltà alcuna ad individuare la tariffa agevolata da applicare alle utenze dell'ente concedente. Anche laddove era prescritto, per gli usi comunali, il pagamento della tariffa «minima applicabile», l'individuazione di quest'ultima avveniva consultando i provvedimenti Cip allora vigenti. Dal 1 luglio 2001, con la nuova metodologia tariffaria e la separazione dell'attività di vendita del gas metano da quella di distribuzione, è venuta meno, per la componente distribuzione, la possibilità di

differenziare, per tale componente della tariffa di utenza, le diverse tipologie d'uso.

Comunque resta la possibilità di differenziare i corrispettivi da far pagare all'utente interpretando correttamente le espressioni usate in sede convenzionale per indicare la tariffa agevolata riservata al Comune. È sufficiente leggere le diverse clausole convenzionali per comprendere che la tariffa minima da applicare alle utenze comunali doveva essere pari al solo costo della materia prima e delle perdite di rete (il costo per la sola fornitura sostenuto dai concessionari del gas metano, costo che il Comitato interministeriale dei prezzi con deliberazione 23-12-93, («Metodo per la determinazione e la revisione delle tariffe del gas distribuito a mezzo rete urbana») provvedimento n. 16/1993, ha fissato pari al costo della materia prima Q_m precisando inoltre che «in nessun caso le tariffe potranno essere inferiori al valore di Q_m », valore assunto, quindi, come tariffa minima applicabile. In realtà, i concessionari, non praticando più una tariffa agevolata alle utenze comunali hanno, arbitrariamente, azzerato (o comunque ridotto) il canone di concessione pattuito, realizzando un indebito proprio arricchimento, con un altrettanto indebito impoverimento del Comune. Ora, è pur vero che la Deliberazione n. 237/00 dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas dispone, fra l'altro, che «tutte le opzioni tariffarie siano offerte in modo non discriminatorio a tutti i clienti del medesimo ambito tariffario», ma si tratta unicamente delle tariffe di distribuzione del gas metano, non del prezzo di vendita del gas. Gli interessi in gioco sono notevoli e, a titolo esemplificativo, si possono desumere dalle schede tariffarie di Italgas S.p.A. relative ai soli Comuni ubicati in Lombardia e Veneto nei quali Italgas S.p.A. esercita l'attività di distribuzione e con Eni S.p.A. Divisione Gas & Power dal luglio 2001 esercita l'attività di vendita.

I mc di gas metano distribuiti, nel solo ambito della Lombardia e del Veneto, nel 1995, per usi comunali, erano pari a 35.548.972, l'applicazione per usi comunali della tariffa di bacino superiore a quella minima applicabile di circa 1,55 €/cent/mc, nell'ipotesi che tale tariffa dovesse essere applicata al 50% delle utenze interessate, ha comportato per i Comuni un maggior esborso di € 275.504,00 all'anno, con il corrispondente indebito arricchimento del venditore concessionario. Se si considera che gran parte dei Comuni concessionari godevano solo di tariffe agevolate (e non della tariffa minima) il maggior esborso per questi Enti può essere stato inferiore, ma pur sempre consistente.

Si tratta di un problema che gli amministratori dovranno valutare attentamente, ricordando che non è possibile accettare situazioni economicamente svantaggiose senza perlomeno tentare una difesa del patrimonio comunale.

SERVIZI DI PUBBLICA UTILITÀ

Rifiuti: province responsabili dell'autosufficienza nello smaltimento

La nuova legge sui rifiuti, approvata dal Consiglio regionale, a modifica della precedente legge regionale in materia, la n. 26 del 2003, assegna alle Province la responsabilità di provvedere all'autosufficienza per lo smaltimento dei rifiuti urbani (mediante piani che dovranno essere varati entro marzo 2008) e rilasciare il parere vincolante sull'autorizzazione di nuovi impianti (esclusi gli inceneritori). In caso di parere negativo le Province devono però indicare una soluzione alternativa, che garantisca l'autosufficienza (anche con contratti di conferimento dei rifiuti fuori del loro territorio). Diversamente il loro parere non è più vincolante per la Regione. Contemporaneamente viene fissata al 1° gennaio 2009 la data di avvio dell'esercizio della competenza al rilascio dell'Aia (Autorizzazione Integrata Ambientale). Il 6 luglio la Provincia di Milano ha adottato il primo piano rifiuti provinciale della Lombardia. Il Pgr (Piano di gestione dei rifiuti) – definito con la partecipazione di 300 soggetti pubblici e privati – si occupa della programmazione e dell'organizzazione del ciclo dei rifiuti in provincia di Milano e si pone come obiettivo primario l'autosufficienza della provincia in tema di rifiuti attraverso una gestione intelligente e ambientalmente sostenibile, così da scongiurare possibili future emergenze, incrementare la capacità di smaltimento, nella logica del ciclo integrato dei rifiuti, impegnandosi nel contempo a superare le attuali carenze in ordine agli impianti per il recupero per il trattamento della frazione secca e per il compostaggio di qualità.

IReR, sfida dello sviluppo per i piccoli Comuni

Il fenomeno dei piccoli Comuni, nell'accezione che li identifica con quelli con meno di 3.000 abitanti, assume in Lombardia un particolare rilievo. Essi rappresentano oltre la metà dei Comuni lombardi (55,4% secondo i dati al 31-12-2005) e accentrano il 12% della popolazione regionale. A fronte di un'incidenza relativa leggermente inferiore al corrispondente dato nazionale (i 4.600 piccoli Comuni italiani sono il 56,7% del totale), il loro peso demografico in Lombardia risulta più alto di circa 2 punti percentuali. La loro incidenza è tuttavia in diminuzione e perviene ai dati attuali dopo aver segnato venticinque anni prima valori più consistenti, sia per numero di enti che per popolazione in essi residente. Anche questi sono segnali che ribadiscono la necessità di politiche adeguate per le piccole comunità istituzionali.

Come era legittimo attendersi, dall'analisi per zona altimetrica è la montagna che si distingue come ambito privilegiato dei piccoli Comuni, specie relativamente alla fascia dei più piccoli. Prevalgono inoltre Comuni molto piccoli (non più di 1.000 abitanti) nelle province di Como, Sondrio, Bergamo, Pavia, Lecco e in parte di Varese, mentre sussiste un diffuso orientamento verso dimensioni un po' più alte (attorno ai 2.000 residenti) nelle province di Brescia, Cremona, Mantova e Lodi.

In generale si assiste a una regolarità insediativa: l'incidenza dei piccoli Comuni lombardi è crescente al crescere della distanza da una grande città. Essi sono il 27% tra i Comuni confinanti con i capoluoghi o i centri di maggiore dimensione e salgono a oltre il doppio tra i Comuni che escono dall'orbita (quando anche «di terza fila») di questi poli urbani lombardi. In relazione alle trasformazioni demografiche in atto e previste per l'intervallo che va da dicembre 2005 a dicembre 2025 i piccoli Comuni lombardi che si troverebbero attualmente o che dovrebbero prospettare in futuro condizioni di malessere demografico (nel senso di perdere popolazione e di subirne un forte invecchiamento) sono 130, pari al 15% del totale dell'universo di riferimento. La provincia in cui il fenomeno diventerà più diffuso è quella di Pavia, dove l'incidenza del malessere riguarda il 41% dei piccoli Comuni. Seguono le province di Sondrio (con un'incidenza relativa del 19%), Lecco (17%) e Como (16%). Considerati per il comportamento finanziario, la situazione lombarda è abbastanza difforme da quella media nazionale, che non prevede una simile

concentrazione di piccoli Comuni. Si tratta di una potenziale debolezza, che avvicina il quadro lombardo a quello francese ancora più frammentato, e che necessita sicuramente, in Lombardia, di interventi volti a rafforzare l'«adeguatezza» delle Amministrazioni locali di cui parla il Titolo V. La debolezza amministrativa derivante dalla frammentazione, tuttavia, non sembra avere influito negativamente sui livelli di sviluppo economico e, quindi, sulle basi imponibili (locali o centrali) di cui possono avvalersi gli Enti locali della grandissima parte, se non di tutto, il territorio lombardo. La disponibilità di risposte proprie rappresenta una criticità per i Comuni di minori dimensioni con riferimento ai livelli di autonomia tributaria e finanziaria. Tanto più i Comuni sono piccoli in termini demografici, tanto più le entrate tributarie rappresentano una percentuale minore delle entrate correnti, in particolare per i Comuni con popolazione inferiore a 3.000 abitanti. La situazione è del tutto simile per quanto concerne i livelli di autonomia finanziaria, a indicare il maggior affidamento di questi enti a risorse trasferite da altri livelli di governo, Regione e Stato.

Le analisi svolte offrono una visione utile a comprendere lo stato attuale delle piccole Amministrazioni comunali e il loro funzionamento come organismi di erogazione di servizi. Situazione demografica, capacità di fornire servizi alla popolazione amministrata, struttura organizzativa, comportamento finanziario, concorrono a ribadire una situazione specifica dei piccoli enti. Sono in particolare i dati di bilancio a sottolineare come i piccoli Comuni, per l'esiguità della massa finanziaria singolarmente in grado di mobilitare, non riescono facilmente a realizzare investimenti adeguati a migliorare il funzionamento interno, i servizi offerti e le infrastrutture richieste.

È così ribadito il rapporto diretto tra aumento della popolazione e aumento della capacità di investimento e dell'offerta di servizi alla persona.

Per sostenere un diverso sviluppo delle piccole Amministrazioni locali è da prevedere una diversa azione regionale condotta su più piani e con più strumenti ma con una forte convergenza verso l'integrazione e l'associazione interistituzionale. Più in dettaglio serviranno azioni di incentivazione, accompagnamento e disciplina giuridica dei governi associati locali. C'è ancora molto spazio, quindi, per policy di contrasto della frammentazione e per contribuire allo sviluppo delle piccole comunità locali.

La scuola in Lombardia: sicurezza e integrazione

L'anno scolastico appena iniziato sarà particolarmente interessante ed impegnativo per la scuola italiana ma, soprattutto, per la scuola lombarda. Oltre agli impegni tradizionalmente previsti, quest'anno verranno realizzati diversi progetti, alcuni dei quali promossi direttamente dal Ministero, altri in programma in Lombardia, che interesseranno scuole statali e paritarie, Enti locali, agenzie formative del territorio, organizzazioni sindacali, associazioni dei genitori,

terzo settore ed aziende sanitarie ed ospedaliere. Il Dipartimento Istruzione di Anci Lombardia propone l'agenda delle attività in programma, invitando gli Amministratori locali a svolgere un ruolo attivo nella coprogettazione e nella gestione dei servizi scolastici e nella partecipazione alle iniziative che verranno realizzate nella nostra regione.

1. Progetto «Equity in rete». Riguarda l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità e prevede la costituzione di reti locali dimensionate sui distretti di cui alla L. 328/00, la realizzazione di attività di formazione a livello locale, distrettuale, provinciale e regionale, nonché il censimento delle strumentazioni e delle tecnologie adottate nella nostra regione. In collaborazione con alcune realtà campione verrà elaborato e sperimentato un modello di integrazione, che in futuro sarà proposto alle scuole e ai Comuni lombardi. Obiettivi del progetto sono la definizione del «progetto di vita» del cittadino con disabilità, previsto dall'art. 14 della legge n. 328/00 e la sottoscrizione degli accordi di programma di cui alla L. 104/92. Per ulteriori informazioni consultare il sito www.equityinrete.it.

2. Legge Regionale 6 agosto 2007, n. 19. Come annunciato in precedenza, la Regione Lombardia ha approvato la nuova legge contenente «Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione». Le novità che vi sono contenute riguardano non solo il ruolo della Regione e degli Enti locali ma anche le modalità di programmazione dei servizi, la quota regionale dei piani di studio, gli interventi per l'accesso e la libertà educativa delle famiglie e nuove modalità di reclutamento del personale da parte delle scuole e delle istituzioni formative.

3. Progetto «La scuola siamo noi». L'iniziativa proposta dal Ministero negli scorsi mesi non può lasciare indifferente il mondo dei Comuni. Si tratta di una proposta che si pone l'obiettivo di valorizzare le numerose esperienze positive attuate nelle scuole lombarde, alle quali i Comuni da sempre offrono sostegno e finanziamenti. È anche l'occasione per dare visibilità a quanto di valido e interessante viene realizzato, nonostante le crescenti difficoltà, le nuove sfide e la scarsità delle risorse. Si chiede ai Comuni di dare pubblicità alle iniziative positive messe in atto, attraverso il periodico comunale, mostre, convegni, ecc.

4. Funzioni miste Personale A.T.A. Numerosi Comuni ci chiedono se sia ancora in vigore il Protocollo d'intesa stipulato nel settembre 2000 da Anci, Ministero e Organizzazioni sindacali nella fase di avvio dell'autonomia scolastica. Ci risulta che tale testo sia ancora utilizzato come traccia da scuole e Comuni, ovviamente con gli



SCOLARIZZAZIONE

Preoccupanti i bassi livelli di istruzione in Italia

L'Unla (Unione nazionale per la lotta contro l'analfabetismo), sulla base dell'elaborazione dei dati dell'ultimo censimento delinea il quadro drammatico del livello di scolarizzazione della popolazione italiana.

Sono quasi 6 milioni i cittadini senza alcun titolo di studio; oltre 13,5 milioni hanno conseguito solo la licenza di scuola elementare e poco più di 16 milioni si ferma alla licenza media. Secondo l'Ocse, l'Italia si colloca al terz'ultimo posto tra i Paesi più istruiti.

adeguamenti necessari, considerando le modifiche normative intercorse in questi anni, ed in particolare:

- Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Finanziaria 2003)
- Art. 35, comma 3: «Misure di razionalizzazione in materia di organizzazione scolastica»;
- Contratto collettivo nazionale di Lavoro sottoscritto il 24-7-2003 per il comparto scuola - Nuovo profilo professionale del Collaboratore scolastico (ex bidello) Area A.

Il testo del Protocollo d'intesa ed il documento diramato da Anci Nazionale in data 12-1-2006 contenente «Chiarimenti sulla accoglienza e sorveglianza degli alunni a scuola» possono essere consultati sul sito www.anci.lombardia.it.

5. Progetto «Scuole aperte». Sul sito www.pubblica.istruzione.it è possibile consultare il testo della Circolare ministeriale 29 agosto 2007 relativa al progetto «Scuole aperte», in attuazione dell'art. 1, comma 627, della L. n. 296/96 (Finanziaria 2007), che recita: «Al fine di favorire ampliamenti dell'offerta formativa ed 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, in favore della popolazione giovanile e degli adulti, il Ministero della pubblica Istruzione definisce ... criteri e parametri sulla base dei quali sono attribuite le relative risorse economiche».

Le risorse dedicate al progetto possono avere destinazioni diverse (attività di recupero, prevenzione abbandoni e ripetenze, sperimentazione metodologie didattiche innovative nello studio di discipline curriculari, dall'approfondimento dello studio di Dante alla promozione dell'attività motoria e sportiva, apprendimento pratico della musica, approfondimento della cultura locale, ecc.).

6. Sicurezza nelle scuole. Con circolare 20 luglio 2007 il Ministero ha comunicato lo stanziamento di 750 milioni di euro per nuovi investimenti nelle scuole (per il triennio 2007-2009 sono stati assegnati alla Lombardia € 27.852.011,00), definito con il Decreto ministeriale del 16 luglio 2007 e pubblicato sul sito del MPI. Tali fondi, previsti nella Finanziaria 2007, sono prioritariamente destinati alla messa in sicurezza e all'adeguamento a norma degli edifici scolastici, con compartecipazione in parti uguali con la Regione e gli Enti locali interessati.

Sul sito www.anci.it/Struttura_e_uffici/Istruzione_e_scuola/Istruzione - in data 30-8-07 e 11-9-07 sono stati pubblicati comunicati contenenti ulteriori notizie in merito a finanziamenti e scadenze.

7. Obbligo di istruzione. In data 3 agosto 2007 il Ministero della pubblica Istruzione ha diramato la circolare relativa all'innalzamento dell'obbligo di istruzione, ai sensi della L. n. 296/06, art. 1, comma 622. Con tale provvedimento l'istruzione viene impartita obbligatoriamente per almeno dieci anni ed è finalizzata a consentire il 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.

8. Tarsu nelle scuole. Sul sito www.anci.it (vedi sopra), in data 3 settembre 2007 è stato pubblicato un resoconto degli incontri recentemente tenuti in relazione al pagamento della Tarsu nelle scuole, con un aggiornamento della situazione e con i possibili sviluppi.

9. Seminari in programma. Nelle prossime settimane, in collaborazione con Ancitel Lombardia, verranno realizzati a Milano tre momenti seminariali, per l'approfondimento di:

1. Legge regionale 6 agosto 2007, n. 19 «Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione» (in programma **Martedì 23 ottobre 2007**);
2. Le reti per l'inclusione sociale - Proposte e percorsi sperimentali per l'istruzione degli adulti, per alunni stranieri, disabili, per la lotta al bullismo e alla dispersione scolastica (**Martedì 20 novembre 2007**);
3. L'offerta educativa integrativa - Sezioni primavera, centri estivi, scuole aperte, servizi integrati (**Martedì 11 dicembre 2007**).

SPORT

Nuove politiche locali per gestire le attività

Oltre 30 miliardi di euro il fatturato delle attività sportive in Italia, circa il 2,5% del Pil nazionale, il 4% della spesa delle famiglie italiane: questi i dati di una recente indagine al centro dei lavori della seconda edizione di «Sportitalia - la città dello sport» tenutasi nel corso di EuroPA lo scorso marzo a Rimini. Promossa da Federculture l'iniziativa vuole assegnare allo sport un ruolo centrale nelle politiche degli Enti locali considerando che oltre la metà degli impianti è di proprietà dei Comuni i quali spendono una media di 15,10 euro pro capite per il settore.

LEGAMBIENTE

Scuole vecchie e da ristrutturare

Crescono gli investimenti sull'edilizia scolastica, grazie allo stanziamento di 250 milioni di euro per i prossimi tre anni nell'ultima Finanziaria. A dirlo il rapporto di Legambiente «Ecosistema scuola 2007» presentato a Roma il 22 marzo. Ma le scuole italiane continuano a essere «vecchie» nel 54% dei casi e il 29,67% ha bisogno di interventi di manutenzione straordinaria. Peggiora la situazione dell'agibilità statica mentre si sottovalutano i rischi dell'esposizione all'amianto, ancora presente in alcune costruzioni.

PROMOSSE

- 1) Prato (70,45%)
- 2) Asti (69,56%)
- 3) Parma (65,22%)
- 4) Bergamo (64,93%)
- 5) Biella (64,12%)

6) Forlì (64,04%)

7) Livorno (60,96%)

8) Macerata (60,8%)

BOCCIATE (per mancanza di dati)
Bologna, L'Aquila, Napoli,
Pescara, Trieste, Venezia

Sicurezza è prevenire i fattori di rischio urbano

di Mario De Gaspari, consigliere provinciale

Primo, la sicurezza urbana è un sistema complesso. Secondo, occorre favorire la prevenzione. Sono affermazioni tanto abusate da essere ormai inservibili, in mancanza di soluzioni e proposte operative capaci di dar senso alle dichiarazioni di principio. Allora una proposta vogliamo farla, sperando di raccogliere almeno l'attenzione degli amministratori e dei politici impegnati seriamente sul tema della sicurezza.

La proposta non è particolarmente complicata e può essere, a nostro avviso, una buona soluzione per incardinare in modo strutturale il tema della sicurezza ad una prospettiva generale di prevenzione dei fattori di rischio urbano. Si tratta, in sostanza, di agganciare la redazione degli strumenti di programmazione territoriale ad una visione generale della sicurezza urbana.

La strumentazione urbanistica ha subito diverse trasformazioni nel corso degli anni, adattandosi alle esigenze di una città divenuta sempre più complessa, soprattutto in ragione di un mutato rapporto tra comunità insediata, territorio e fruitori del territorio stesso. Non solo, la densità del costruito e la trasformazione del suolo in puro asset finanziario rendono i programmi territoriali estremamente delicati esponendo la pianificazione stessa al doppio rischio, di essere contemporaneamente inadeguata e ostaggio degli interessi immobiliari: una pratica sempre più debole dunque, con margini di autonomia molto limitati e per lo più incapace di ridare senso e prospettiva ad uno spazio urbano ormai ridotto a merce astratta.

Alla base della proposta c'è dunque soprattutto la considerazione che oggi la pianificazione va considerata in una prospettiva di ordine sociale e culturale, per alcuni aspetti antropologico, più che semplicemente una elaborazione di carattere tecnico avente come referente lo spazio fisico.

La mappa della città contemporanea ha molto più a che vedere con la sociologia che con la cartografia, e

l'urbanistica stessa cessa di essere tecnica particolare per divenire sempre più pratica interdisciplinare e sintesi complessa di approcci differenziati.

Come per la Valutazione di Impatto Ambientale, la cui storia è tutto sommato abbastanza recente, essendo la prima direttiva CEE datata 1985, la «Valutazione di Impatto Sicuritario» (chiamiamo provvisoriamente così l'oggetto della nostra proposta), sarebbe uno strumento di supporto decisionale tecnico-amministrativo finalizzato ad alcuni obiettivi particolarmente significativi, quali la prevenzione del rischio nei riguardi della comunità, la trasparenza delle decisioni pubbliche, la partecipazione degli attori sociali. A nostro avviso l'elaborazione dei piani territoriali di maggior rilevanza, in particolare i piani di governo del territorio, dovrebbe essere sempre e obbligatoriamente corredata da una «relazione di impatto securitario» in cui siano affrontati tutti i problemi che l'evoluzione del territorio, così come prevista dai piani stessi, potrebbe presentare: pensiamo ai problemi legati alla crescita demografica, all'arrivo in città di nuovi cittadini senza senso di appartenenza territoriale, pensiamo alle esigenze di promuovere l'incontro tra i giovani e le generazioni più mature, pensiamo ai problemi legati alla identità prevalente che andrà assumendo la città. Ma pensiamo anche ai problemi legati alle possibili infiltrazioni malavitose nel sistema degli appalti, nell'erogazione di servizi onerosi, come ad esempio lo smaltimento dei rifiuti. Pensiamo alla necessità di governare il territorio cittadino come organismo in perenne trasformazione e alla presenza sempre più ingombrante delle aree dimesse per le quali potrebbe rivelarsi più utile un programma di utilizzo «in precario» piuttosto che un pernicioso abbandono temporaneo spesso destinato a durare decenni.

La proposta è in linea anche con quanto già avviene per importanti opere pubbliche: è uso che l'approvazione di progetti di grande rilevanza, sia per il costo economico, sia per i riflessi che l'opera può indurre sul territorio, venga preceduta da studi di valutazione securitaria. In Lombardia, in modo particolare, dove la normativa vigente già prevede un articolato sistema di programmazione, questo strumento avrebbe pregi e vantaggi evidenti.

Ovviamente sarebbe necessario definire degli standard e realizzare un sistema di accredito per le società e i professionisti interessati a prestazioni di questo tipo, ma, al di là di tutto, ciò che ci preme è legare finalmente in maniera strutturale il tema della sicurezza urbana al problema generale della pianificazione territoriale.

Oggi il problema della sicurezza è tornato d'attualità contrassegnando in maniera inequivocabile il tema dell'uso dello spazio: si può cogliere questa occasione per far fare alle politiche per la città un passo in avanti?

SENATO

On line la storia dei Comuni d'Italia

Il Senato mette on line la più importante banca dati sulla storia dei Comuni d'Italia. Un patrimonio di documenti, immagini e bibliografie sulle città e località grandi e piccole del territorio nazionale (nei confini attuali e in quelli degli Stati preunitari) sarà così messo a disposizione di studenti, ricercatori, studiosi, cittadini. Una procedura semplificata consentirà la consultazione contemporanea dalla finestra web dedicata, fruibile dal sito www.senato.it a tutto quanto posseduto dalla biblioteca su una determinata località. Una carta geografica interattiva faciliterà la ricerca.

Aria pulita: aggredire le fonti di inquinamento

In Lombardia si concentrano molte delle attività industriali e produttive che ne caratterizzano e qualificano l'immagine e che ne fanno una delle regioni «motore» della realtà economica europea. Pur tenendo nella dovuta considerazione il notevole valore che il sistema imprese lombarde rappresenta sotto molti aspetti, non si possono certo trascurare i considerevoli problemi ambientali che tale situazione riflette, soprattutto in considerazione del particolare contesto territoriale qual è quello della regione Lombardia, che presenta significativi fattori di criticità quali ad esempio quello della scarsa circolazione d'aria che è dovuta essenzialmente a fattori naturali da un lato, con conseguente difficoltà di dispersione degli inquinanti atmosferici; dall'altro dall'esigenza di mantenere sufficientemente integro il patrimonio naturalistico nella sua accezione più ampia ed idrica di cui il territorio lombardo è particolarmente ricco.

Attraverso il programma integrato per la qualità dell'aria riferito al periodo 2005 - 2010 si tenta di aggredire le diverse sorgenti dell'inquinamento, con misure strutturali sia a breve e medio termine (emissioni da traffico, da sorgenti stazionarie, da agricoltura ed allevamento, risparmio energetico e uso razionale dell'energia, mobilità urbana) sia a lungo termine (ricerca e sviluppo di celle a combustibile, H₂, altro).

La sfida che pone la direttiva 96/61/CE «IPPC» (Integrated pollution prevention and control), recepita integralmente con il D.lgs 59/2005, finalizzata alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento originato da un'ampia gamma di attività industriali ed agricole nonché al perseguimento di un elevato livello di tutela ambientale nel suo complesso, determina la necessità di un approccio sostanzialmente diverso rispetto al recente passato. Infatti il sistema di autorizzazioni previsto, che comporta successive revisioni periodiche (5/6/8 anni), mira a garantire l'adozione di misure preventive contro l'inquinamento da parte dei gestori degli impianti tramite l'applicazione delle Bat (Best available techniques) senza fenomeni di inquinamento significativi, il recupero e lo smaltimento in condizioni di sicurezza della produzione di rifiuti che non è possibile evitare, l'uso efficiente dell'energia, la prevenzione degli incidenti e la limitazione delle relative conseguenze nonché il soddisfacente ripristino dei siti alla chiusura degli impianti. La Regione Lombardia (www.ambiente.regione.lombardia.it) ha individuato sé medesima quale Autorità competente ai sensi del D. lgs 59/2005 ed ha affidato alla Direzione generale Qualità dell'Ambiente il coordinamento complessivo dell'intero processo pur mantenendo alle Direzioni generali Agricoltura (per gli allevamenti) e Reti e Servizi di pubblica utilità (per gli impianti di gestione rifiuti) il presidio del segmento procedurale che coincide con l'istruttoria tecnica. È stato creato un Gruppo di Lavoro dove trovavano posto la DG Qualità dell'Ambiente della Regione Lombardia, l'Arpa Lombardia, l'Anci, l'Upl e i rappresentanti

del mondo delle Imprese per studiare le procedure, i calendari, la modulistica nonché un sistema informatico che consente sia il monitoraggio complessivo del procedimento Aia (Autorizzazione integrata ambientale), a partire dalla compilazione on-line della modulistica da parte del gestore e fino all'emanazione dell'autorizzazione. Successivamente è stato creato uno Sportello Ippc, ubicato presso la DG Qualità dell'Ambiente, che gestisce di fatto tutto il procedimento dalla fase di introduzione della istanza al rilascio del provvedimento autorizzativi. Dai censimenti a suo tempo effettuati dall'Arpa Lombardia il numero complessivo degli impianti soggetti ad Ippc risultava pari a circa 1400/1500 ivi compresi gli allevamenti intensivi di polli e suini. Questo rappresenta una realtà già nota che vede sul territorio regionale la presenza di circa un quarto rispetto al numero complessivo di attività insistenti sul territorio nazionale. A questo punto, essendo ormai scaduti i termini stabiliti dai calendari regionali per tutte le attività Ippc previste dall'Allegato I del D.lgs 59/2005 e precisamente al 31-12-2006 per gli impianti industriali e per il settore dello smaltimento rifiuti ed il 31 marzo 2007 gli «Impianti per l'allevamento intensivo di pollame e suini», risulta possibile fare una valutazione quasi definitiva del numero di domande pervenute che conferma, a parte la sottostima del numero di galvaniche che è risultato di molto superiore al previsto, le indicazioni del censimento. Ormai da quasi due anni, seppur faticosamente e nonostante l'assenza di numerose linee guida statali, si è messo a regime il processo dell'Aia che ha consentito, attraverso interventi di semplificazione procedurale e con l'adozione di strumenti operativi di indirizzo quali un modello standard di allegato tecnico, del piano di monitoraggio e controllo, delle tabelle delle Bat da sottoporre alle Aziende, specifici piani di monitoraggio e di allegato tecnico per le attività galvaniche, di dare progressiva attuazione alla Direttiva comunitaria e di essere abbastanza fiduciosi circa il sostanziale rispetto del termine del 30 ottobre 2007, entro il quale tutti gli impianti soggetti ad Ippc dovranno adeguare le prescrizioni contenute nell'autorizzazione integrata ambientale. Va detto che le istruttorie tecniche degli impianti industriali e delle attività di gestione rifiuti esistenti sono state affidate, tramite rapporto convenzionale, ad Arpa Lombardia mentre le istruttorie delle istruttorie degli allevamenti si sono incaricati i competenti servizi delle Province. I progetti di nuovi impianti vengono invece istruiti dalla competente struttura regionale. Certamente non si possono trascurare le problematiche che hanno accompagnato, e che tutt'ora accompagnano, questo processo e che sinteticamente possono essere così riassunte:

- Assenza di alcune linee guida statali per importanti settori industriali (chimiche e galvaniche) con conseguenti difficoltà nella definizione delle relative istruttorie tecniche
- Carenza della documentazione presentata dai gestori

a cura di
Luigi Mori,
consulente
sulle normative
ambientali e
rappresentante Anci
presso il Gruppo
di Lavoro IPPC/AIA

(stimata nel 70% dei casi) e/o richieste di modifiche impiantistiche a procedimento avviato che si riflettono, dilatandoli, sui tempi dell'istruttoria

- Sovrapposizioni tra normativa Aia e normativa Via che comporta, qualora si verifichi la necessità di sottoporre a verifica di assoggettabilità Via o a Via le modifiche proposte, l'interruzione del procedimento Aia
- Valutazione degli interventi realizzati in assenza di procedure di Via o di verifica di Via di competenza regionale o in difformità sostanziale da esse. Va peraltro sottolineato come non sia richiesta l'attivazione di valutazione ambientale in presenza di progetti/interventi riferiti a insediamenti non omissivi e che non interferiscano con categorie, soglie e parametri fissati dalla vigente normativa comunitaria, nazionale e regionale in materia di Via
- Ricadute dell'entrata in vigore del cosiddetto Testo Unico ambientale (D.lgs 152/2005) che ha comportato la necessità di un riallineamento normativo che, stanti i ricorsi pendenti alla Corte costituzionale, è ben lungi dall'essere consolidato
- Incertezze sulla qualificazione giuridica dei materiali

ferrosi, materie prime secondarie secondo la normativa italiana e rifiuto secondo la Corte di Giustizia della CE con conseguenti incertezze operative e gestionali in ambito di istruttoria Aia.

Da ultimo va aggiunto come si sia potuto constatare in questi mesi di intensa attività un sempre più stretto rapporto tra Autorità competente, Autorità territoriali, gestori degli impianti e rappresentanti del mondo delle imprese nella direzione di una sostanziale condivisione dell'approccio che si è stabilito per dare piena attuazione della direttiva comunitaria soprattutto nell'ottica di rivedere alcuni requisiti basilari di tecnologie di produzione, disponibilità all'applicazione il più ampio possibile delle Bat privilegiando l'adozione di tecniche di processo piuttosto che di tecniche di depurazione.

Il miglioramento delle prestazioni ambientali degli impianti, senza penalizzare peraltro la redditività economica delle imprese nonché la loro competitività nel mercato interno ed internazionale, corrisponde peraltro agli indirizzi comunitari in materia di sviluppo sostenibile contenuti nel Programma di azioni in materia ambientale.

ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA IPPC IN LOMBARDIA RIEPILOGO (aggiornamento al 31/8/07)

Stato di attuazione della direttiva censimento degli impianti

DIREZIONI	TIPOLOGIA IMPIANTO	DATA	NUMERO	
			MICRO IMPRESE IMPRESE	MEDIE O GRANDI
AMBIENTE	Impianti del comparto industriale	31.12.06	250	535
AGRIC.	Impianti del comparto agricolo	31.03.07	740	
RIS.IDRIC.	Impianti smaltimento rifiuti	31.12.06		179
TOTALE				1704

Stato di attuazione della direttiva

DG	TIPOLOGIA IMPIANTO	NUMERO ISTANZE ENTRO I TERMINI DEL CALENDARIO RL	NUMERO IMPIANTI CON VIA	NUMERO ISTANZE FUORI I TERMINI DEL CALENDARIO	NUMERO IMPIANTI CON VIA	NUMERO ISTANZE PER IMPIANTI NUOVI	TOTALE COMPLESSIVE
AMBIENTE	Impianti del comparto industriale	741**	3	15	-	14	
AGRIC.	Impianti del comparto agricolo	700	*	31	*	9	
RIS.IDRIC.	Impianti smaltimento rifiuti	131	*	10	*	32	
TOTALE PARZIALE		1572	3	56		55	1686

Stato di attuazione della direttiva impianti autorizzati

DIREZIONI	TIPOLOGIA IMPIANTO	NUMERO AIA RILASCIATE FINO 31/8/2007
AMBIENTE	Impianti del comparto industriale	495
AGRIC.	Impianti del comparto agricolo	24
RIS.IDRIC.	Impianti smaltimento rifiuti	35
TOTALE COMPLESSIVO		554

Democrazia di prossimità e diversità comunale

Il Comune è una comunità naturale, una cellula primaria (al pari della famiglia) del vivere aggregato. Questo dato assume nella cultura italiana un significato particolare: basti riandare all'esperienza dei Comuni medioevali ovvero al quadro che si profilava nei diversi Stati prima dell'unità d'Italia. Lo scenario era caratterizzato da modelli di istituzioni municipali molto eterogenei, ma tutti univocamente orientati a garantire spazi democratici. Il più evoluto di tali modelli era sicuramente quello lombardo: la legge comunale di ispirazione teresiana («Riforma al Governo ed Amministrazione delle Comunità dello Stato di Milano» del 30 dicembre 1755) prevedeva istituti tesi a garantire una partecipazione ampia ed effettiva di tutti i cittadini alla vita politica (ed amministrativa); tra questi spiccava il «Convocato» (una assemblea annuale estesa a tutti i cittadini). Altro dato rimarchevole era costituito dalle significative differenziazioni in ragione della consistenza demografica e del carattere rurale od urbano del comune. Il modello lombardo dovette tuttavia confrontarsi con il paradigma francese. Il sistema francese si caratterizzava (e si caratterizza ancor oggi) per un forte accentramento, simboleggiato dalla figura del prefetto, e per una rigorosissima omologazione del disegno organizzativo degli organi comunali. Il sistema francese esercitò un notevole influenza sulla legislazione sabauda. Nel 1959, con la legge Rattazzi, anche in Lombardia venne a trovare applicazione uno schema uniformante, nel quale scompariva ogni autentica differenziazione tra Comuni, venivano di fatto cancellati tutti gli istituti di partecipazione diretta ed il sindaco (di nomina regia) assumeva la duplice veste di ufficiale di governo e vertice della comunità locale. Questo paradigma costituì il retroterra istituzionale di una concezione del Comune e del suo ruolo radicalmente diversa rispetto a quella preunitaria. Negata ogni originarietà del fenomeno municipale, il Comune veniva considerato organo di amministrazione indiretta dello Stato. Da proiezione della soggettività comunitaria, il Comune recedeva ad amministrazione statale decentrata. In questa prospettiva in molte materie veniva rimarcato il vincolo di dipendenza gerarchica del sindaco rispetto al prefetto e potevano strutturarsi controlli di merito che consentivano alle Giunte provinciali amministrative (organi radicati presso le prefetture) di esercitare controlli di merito (vertenti cioè sull'opportunità, e non sulla sola legittimità) di ogni atto comunale. In tal modo, il Comune veniva messo nella disponibilità dello Stato, che poteva sostituire la propria volontà a quella espressa dagli organi municipali. Va poi ricordato che attraverso una dettagliata

elencazione di «spese obbligatorie» lo Stato vincolava stringentemente il disegno organizzativo e l'attività dei Comuni. La Costituzione repubblicana, dopo la parentesi fascista (nella quale l'asse portante era stato rappresentato dalla figura del podestà, all'intersezione tra partito ed amministrazione), ha espresso all'art. 5 il fondamentale principio secondo cui «la Repubblica ... riconosce e promuove le autonomie locali». Da questa affermazione traspare la piena consapevolezza dei Costituenti di come il fenomeno municipale abbia radici in una auto-organizzazione della società, che precede il momento istituzionale (è il carattere della originarietà, precedentemente negata) e che l'ordinamento è chiamato unicamente a riconoscere (e non già a costituire). Alla formula costituzionale autonomistica per decenni è stata preclusa ogni autentica incidenza: il Comune era ancora, nella sua struttura, nei suoi compiti e nel rapporto con lo Stato, quello delineato dal testo unico del 1934, autentica cristallizzazione del modello precostituzionale. Solo negli anni settanta si comincerà a manifestare una diffusa insoddisfazione per l'autonomia negata. Ancora una volta la Lombardia sarà al centro del

di Emanuele Boscolo, Università dell'Insubria

INFORMAZIONI AL CITTADINO

393939: numero unico nazionale

Un contact center multilingue con operatori che rispondono dal vivo, e non dischi registrati, in grado di dare informazioni su tutti i servizi della pubblica Amministrazione. È il 393939, il numero unico nazionale che permetterà a chiunque e da qualunque parte del mondo di collegarsi direttamente con il Comune di residenza per chiedere orari, indirizzi, numeri di telefono e informazioni burocratiche. Ad annunciare il progetto è stato il ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica Amministrazione, Luigi Nicolais, durante la presentazione dei risultati raggiunti dal contact center ChiamaRoma, attivo nella capitale da cinque anni con il numero 060606 e con oltre 10 milioni di telefonate ricevute.

L'obiettivo è quello di creare un unico sistema interoperabile tra centro e periferia, basato su una banca dati condivisa tra i Comuni e messa a disposizione del cittadino.

Nel segno dell'interoperabilità anche il progetto avviato dal Ministero insieme a Poste italiane per mettere in rete i piccoli Comuni, in modo da avvicinare la pubblica Amministrazione all'utenza locale. Oltre 1.300 i Comuni con meno di 5.000 abitanti interessati dal nuovo servizio che consentirà a chiunque di poter usufruire di servizi informatici avanzati attraverso gli sportelli delle Poste. In questo modo sarà l'Amministrazione comunale ad andare incontro alle esigenze delle piccole comunità e non il cittadino a doversi spostare.

dibattito. Nel 1974-76 si coagulò attorno al Prof. U. Pototschnig il cd. Gruppo di Pavia, che – su incarico della Regione Lombardia – pubblicò un progetto di legge di riforma dell'ordinamento locale. Era il punto di svolta: per la prima volta, si profilava l'idea di una legge statale «di principi», che demandasse primariamente all'autonomia statutaria dei Comuni (di cui si parlava antesignatamente) la disciplina di dettaglio. Questo progetto influenzò fortemente tutti i disegni di legge presentati negli anni seguenti dai partiti di governo (Dc, Psi) e di opposizione (Pci), dai quali deriverà dopo un travagliato percorso la legge 142/1990: lì finalmente troverà spazio l'autonomia statutaria ed una disciplina finalmente coerente con il pieno riconoscimento dell'autonomia comunale. Rileggere oggi il progetto pavese è importante anche per un'altra ragione. In una stagione in cui era ancora lontana la prospettiva di una legge generale sul procedimento amministrativo, venivano prefigurati istituti volti a garantire ampia partecipazione nei procedimenti amministrativi comunali. Una partecipazione che veniva assicurata agli interessati ma anche a tutti i cittadini in chiave di controllo diffuso sull'operato della burocrazia comunale. L'autonomia veniva dunque rivendicata anche quale condizione per strutturare un diverso rapporto tra cittadino ed amministrazione: per far risaltare una diversità del Comune come amministrazione più vicina al cittadino e più «colloquiale». Colpisce ancora oggi la previsione di una generalizzata accessibilità degli atti comunali (una autentica rivoluzione per una amministrazione ancora saldamente improntata alla cultura del segreto). Era inoltre previsto che le «deliberazioni del consiglio

con carattere di generalità» fossero precedute da una «inchiesta pubblica». Nello specifico, si proponeva di fare obbligo all'Amministrazione comunale di formare un fascicolo e di assicurare la disponibilità a vantaggio dei cittadini «del progetto di deliberazione, nonché delle informazioni di fatto e dei documenti utilizzati» e si garantiva la facoltà per gruppi, organizzazioni sociali, ma anche per singoli cittadini, di «partecipare ad un'udienza pubblica in cui ha luogo la trattazione dell'affare»; con chiara consapevolezza dei rischi di scarsa incidenza della partecipazione, si prefigurava che le «osservazioni ed i suggerimenti avanzati nel corso dell'udienza pubblica» fossero raccolti «in una relazione che deve essere pubblicata a cura del Comune ... e trasmessa al consiglio prima che abbia inizio la discussione sul progetto di deliberazione» ed, a chiusura del percorso, si prevedeva che «il consiglio evidenziasse nella motivazione dell'atto le scelte compiute, con specifico riferimento alle osservazioni ed ai suggerimenti raccolti nella relazione».

Alla base di questo articolato (che a trent'anni di distanza rimane insuperata fonte di suggestioni) vi era – come detto – l'idea che sussistesse un rapporto di coesistenzialità tra autonomia dell'ente e strutturazione in senso partecipativo dei procedimenti.

Alcune di queste proposte sono state raccolte nella legge 142/90 e, di lì, nel testo unico 267/2000. Ma questa è solo la punta dell'iceberg. Scavando sotto la superficie, emerge una realtà ben più articolata: gli statuti ed i regolamenti di molti Comuni, la disciplina della pianificazione urbanistica lombarda e della Vas, le esperienze di bilancio sociale e di ascolto comunitario, segnano in termini sempre più evidenti la specialità dell'attività amministrativa svolta a livello comunale e segnano una differenza incolmabile rispetto all'azione delle burocrazie statali. Dunque, quando si parla di trasferimento di funzioni, deve essere chiaro che un compito assegnato al livello comunale verrà gestito secondo modelli partecipativi impraticabili a livello statale. La specialità del Comune si esprime nel garantire ai cittadini una possibilità di partecipazione diretta alla vita dell'ente anche tra un'elezione e l'altra: sfuma il confine tra partecipazione politica e partecipazione nel procedimento. I cittadini assumono un ruolo attivo nei procedimenti di adozione di atti fondamentali come i piani urbanistici ed in tal modo si fanno «co-amministranti». Il futuro, la cui cifra saliente è già in parte scritta nel passato, lascia intravedere i tratti di una democrazia «di prossimità»: la risposta comunale alla crisi della politica ed una nuova legittimazione popolare per il Comune, quale ente autenticamente esponenziale dell'autonomia riconosciuta a ciascuna collettività municipale. Una democrazia dei cittadini e non solo dei partiti, una democrazia nell'amministrazione e nei procedimenti decisori, che va oltre la rappresentanza, ed alla cui base vi è il vincolo di appartenenza ad una comunità insediata su un territorio.

SERVIZIO CIVILE

In Lombardia + 15% di domande

Mentre a livello nazionale le adesioni al Servizio civile sono in calo (circa 10.000 volontari in meno rispetto al 2006), la Lombardia è in controtendenza, facendo registrare un incremento del 15% dei giovani che hanno aderito ai progetti presentati dagli enti iscritti all'apposito Albo regionale, con punte massime in provincia di Pavia. Un dato che testimonia la proficua interlocuzione esercitata a livello statale dalla Regione Lombardia.

Proprio in vista della pubblicazione del bando nazionale per il reclutamento dei volontari si è svolto a Pavia il seminario «Gli universitari incontrano il Servizio civile», organizzato dall'Università degli Studi e dalla Regione, anche per fornire agli studenti e ai diversi enti le informazioni utili per partecipare e attivare i progetti futuri.

Come noto, il Servizio civile è un'importante occasione sia per chi è alla fine del ciclo di studi, sia per chi, avendo davanti a sé un ulteriore periodo di studi, decide di vivere contestualmente una nuova esperienza di formazione civile, morale e di crescita personale.

L'università di Pavia, per gli studenti che aderiscono ai suoi progetti, prevede, oltre ad altri benefit, il riconoscimento di tirocini e crediti formativi utili al conseguimento del titolo di studio.

Decisioni e sentenze

Dipendenti pubblici: attenzione alle telefonate per scopi privati fatte dall'ufficio

La sentenza che ci si accinge a esaminare riguarda un uso anormale per scopi privati del telefono dell'ufficio; ma la morale non cambia.

La Corte dei conti, sezione Lombardia, con sentenza n. 146 del 2006, ha condannato al risarcimento del danno un dipendente pubblico che aveva utilizzato il telefono dell'ufficio per collegarsi a linee di cartomanzia e lotto. Il predetto giudice si è pronunciato dopo che il dipendente era stato condannato per «peculato» per detto uso improprio. Oltre al risarcimento del danno economico la Corte dei conti ha stabilito l'esistenza del danno arrecato all'immagine dell'Amministrazione.

In merito occorre anche rammentare che il codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche Amministrazioni, di cui al decreto del ministro della Funzione pubblica 28-11-2000, prevede, al comma 2 dell'art. 10, la possibilità dell'uso del telefono dell'ufficio per esigenze personali solo per casi d'urgenza.

Riflessione:

L'attenzione che dovrebbe porre il pubblico dipendente nell'uso personale del telefono pubblico è relativa alla necessità di contenere le telefonate nel numero e nella durata; infatti occorre tenere presente le situazioni di apprensione che potrebbero derivare da situazioni di salute o di viaggio di familiari. La tranquillità che si può acquisire dalla telefonata di fatto pone il dipendente in uno stato positivo anche nel lavoro che deve disimpegnare; tutto sta nella misura.

A proposito di multe stradali

La Corte di cassazione con sentenza n. 20440 del 2006 ha stabilito la nullità delle notifiche effettuate per conto dei Comuni da società private a cui il Comune aveva affidato il servizio di riscossione delle sanzioni in materia di violazione delle norme stradali, anche se era stata attribuita la qualifica di «messo notificatore».

Altri Comuni hanno adottato soluzioni diverse a fronte delle difficoltà di assicurare l'intero iter da parte dei propri dipendenti, affidando all'esterno la sola predisposizione dei verbali pronti per la spedizione riservandosi di provvedere direttamente alla notifica a mezzo dei propri messi o del servizio postale.

Altra sentenza della Cassazione riguarda le multe per eccesso di velocità; la Corte con sentenza n. 24526 del 17-11-2006, II sez. civile, ha ritenuto non valida la multa se l'uso del misuratore non sia stato adeguatamente segnalato all'utenza.

Interpretazione di clausole contrattuali in materia di appalti

Si ritiene utile portare a conoscenza quanto ha deciso il Consiglio di Stato, sezione V, con sentenza n. 37 del

10-1-2007, in materia di interpretazioni delle clausole di un bando o lettera di invito. In primo luogo è stato ribadito che i criteri di interpretazione delle clausole non sono quelli delle disposizioni indicate dall'art. 12 delle pre-leggi che privilegiano l'interpretazione letterale, ma quelli che si possono desumere dagli articoli 1362 e seguenti del Codice civile in quanto si deve attribuire a ciascuna clausola «il senso che risulta dal complesso dell'atto». Inoltre, riferendosi al caso concreto, il giudice amministrativo ha stabilito che non è rilevante il fatto che a posteriori la stazione appaltante abbia indicato che la clausola doveva essere interpretata in forma letterale.

Verifica dell'anomalia delle offerte

Si segnala la sentenza n. 1343 del 20 marzo 2007, emessa dalla V sezione del Consiglio di Stato, perché affronta un problema al quale si trovano spesso di fronte le Commissioni di gara; la pronuncia sancisce che la stazione appaltante rimane libera di verificare l'eventuale anomalia delle offerte presentate dalle ditte concorrenti anche nel caso in cui queste ultime siano in numero inferiore alla soglia minima prevista dalla legge.

a cura di
Lucio Mancini

TRIBUTI LOCALI

Ici e aree espropriabili

La Corte di cassazione, con sentenza n. 19131 del 12 settembre 2007, afferma che l'Imposta comunale sugli immobili si paga anche sulle aree edificabili assoggettate a vincolo urbanistico che le destina all'espropriazione: ciò perché il presupposto dell'imposta non è in alcun modo collegato all'idoneità del bene a produrre reddito o ad aumentare di valore.

CINQUANTESIMO DEI TRATTATI DI ROMA

Sulla cima Vallecetta a Bormio sventola la bandiera europea

È stato un gesto simbolico, un messaggio di pace, in occasione dei 50 anni di vita dell'Unione europea, realizzato dal collegio delle Guide alpine della Lombardia che hanno issato la prima bandiera blu sulla cima del Vallecetta a 3.156 metri di quota, poco sopra l'arrivo della funivia di Bormio 3.000. Una lunga cordata ha scalato la montagna per piantare la prima bandiera europea. In contemporanea su altre 49 vette italiane sono stati issati altrettanti vessilli blu. Una manifestazione patrocinata dalla Commissione europea e sostenuta dalla Regione Lombardia, che ha voluto puntare i riflettori su 50 anni di pace come primo effetto della coalizione europea. Un evento che ha mirato altresì a sottolineare le specificità delle comunità e delle popolazioni montane, da tutelare e valorizzare.

Comune di Abbiategrasso (Provincia di Milano)

Ai sensi dell'art. 6 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, si pubblicano i seguenti dati relativi al Bilancio preventivo 2007 e al Conto Consuntivo 2006:

1 - Le notizie relative alle entrate e alle spese sono le seguenti:

(in euro)

ENTRATE

Denominazione	Previsioni di competenza da bilancio anno 2007	Accertamenti da conto consuntivo anno 2006
— Avanzo di amm.ne		840.000,00
— Tributarie	13.006.925,94	15.099.015,11
— Contributi e trasferimenti (di cui da Stato)	2.139.127,93	2.605.847,28
(di cui da Regione)	104.773,06	630.546,56
— Extratributarie (di cui Serv. pubblici)	1.555.416,87	1.605.377,72
	5.429.393,35	4.317.026,08
	2.206.389,35	2.954.688,84
Totale entrate correnti	20.575.447,22	22.021.888,47
— Alienazione di beni e trasferimenti (di cui da Stato)	4.680.000,00	5.140.839,20
(di cui da Regione)	336.000,00	174.000,00
— Assunzione prestiti (di cui anticipazioni tesoreria)	0,00	1.457.500,00
	0,00	3.913.750,00
	0,00	0,00
Totale entrate in conto capitale	4.680.000,00	9.054.589,20
— Partite di giro	5.000.000,00	3.683.626,15
Totale	30.255.447,22	34.760.103,82
— Disavanzo di gestione	---	---
TOTALE GENERALE	30.255.447,22	35.600.103,82

SPESE

Denominazione	Previsioni di competenza da bilancio anno 2007	Accertamenti da conto consuntivo anno 2006
— Disavanzo di amm.ne	-	-
— Correnti	20.146.941,33	19.805.487,00
— Rimborso quote di capitale per mutui in amm.to	2.028.505,89	2.169.640,25
Totale Spese Correnti	22.175.447,22	21.975.127,25
— Spese di investimento	3.080.000,00	9.843.465,35
— Rimborso anticipazioni di Tesoreria ed altri	0,00	0,00
— Partite di giro	5.000.000,00	3.683.626,15
Totale	30.255.447,22	35.502.218,75
— Avanzo di gestione	---	97.885,07
TOTALE GENERALE	30.255.447,22	35.600.103,82

2 - La classificazione delle principali spese correnti e in conto capitale, desunte dal consuntivo, secondo l'analisi economico-funzionale è la seguente: (in euro)

	Amministrazione generale	Istruzione e cultura	Abitazioni	Attività sociali	Trasporti	Attività economica	Totale
- Personale	3.931.142,85	610.130,65	0,00	1.050.658,77	0,00	90.365,00	5.682.297,27
- Acquisto beni e serv.	2.062.823,30	1.968.468,74	148.447,85	1.824.370,38	0,00	104.432,05	6.108.542,32
- Interessi passivi	208.969,73	100.106,65	18.904,62	0,00	0,00	47.105,06	375.086,06
- Investimenti effettuati direttamente	3.944.194,57	800.000,00	0,00	200.000,00	37.361,00	150.000,00	5.131.555,57
- Investimenti indiretti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

3 - La risultanza finale a tutto il 31 dicembre 2006 desunta dal consuntivo: (in euro)

— Avanzo/disavanzo di amministrazione dal conto consuntivo 2006	€	540.689,52
— Residui passivi perenti chiusura del conto consuntivo del 2006	€	0,00
— Avanzo di amministrazione disponibile al 31 dicembre 2006	€	540.689,52
— Ammontare dei debiti fuori bilancio e comunque esistenti e risultanti dalla elencazione allegata al conto consuntivo dell'anno 2006		

4 - Le principali entrate e spese per abitante desunte dal consuntivo sono le seguenti: (in euro)

Abitanti n. 30.120			
Entrate correnti	731,14	Spese correnti	657,55
di cui:		di cui:	
— tributarie	498,31	— personale	227,02
— contributi e trasferimenti	86,52	— acquisto beni e servizi	259,84
— altre entrate correnti	146,31	— altre spese correnti	170,69

Il Responsabile Servizio Programmazione e Bilancio
p.i. Alessandro Spelta

Il Dirigente Settore Finanze
dr. Massimo Paternicò

Il Sindaco
Roberto Albetti

*I dati si riferiscono all'ultimo consuntivo approvato