



CONSORZIO  
**ASMEZ**

## **RASSEGNA STAMPA**



**DEL 28 GENNAIO 2008**

**DALLE AUTONOMIE.IT**

LA FINANZIARIA 2008 ..... 4

**NEWS ENTI LOCALI**

LA GAZZETTA UFFICIALE DEGLI ENTI LOCALI ..... 5

COMUNI IN WIRELESS ..... 6

BUONO SOCIALE, UN SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE..... 7

UN SITO IN LINGUA SARDA..... 8

4 MILIONI PER I COMUNI SEDI UNIVERSITARIE..... 9

EMANATA UNA CIRCOLARE ATTUATIVA DELLA NORMATIVA "SEVESO" ..... 10

**IL SOLE 24ORE**

IL NUOVO WELFARE APPESO ALLE DELEGHE..... 11

*Sono in bilico molte misure che devono completare la riforma o previste dalla Finanziaria*

PROJECT FINANCING A RISCHIO..... 14

*EDILIZIA SENZA GARANZIE - Non hanno ancora visto la luce gli indici di congruità della manodopera: una norma che potrebbe rimanere inattuata*

IL CONTO PESANTE DELLO STALLO NORMATIVO..... 15

LE RIFORME GIÀ APPROVATE PERDONO I PEZZI ..... 16

*In lista d'attesa 28 decreti legislativi - Per il Fisco si allontana il riordino dei coefficienti di ammortamento*

I RITARDI SPAVENTANO I SINDACI..... 19

*I TAGLI-OMBRA - Da definire entro febbraio le modalità con cui le amministrazioni devono calcolare la perdita di gettito legata allo sconto Ici*

ACQUA, SANZIONI CON IL CONTAGOCCE..... 20

*Prevale l'autoreferenzialità nei controlli sulle interruzioni e sugli sprechi*

IRAP PIÙ LEGGERA IN SETTE REGIONI..... 21

*Dal Trentino Alto Adige alla Sardegna tagli per attrarre investimenti*

DAZIO SULLE MULTE ANTITRUST..... 22

*Nel 2006 stati assegnati 40 milioni a fronte di 115 chiesti*

SI DECIDE CON IL BANDO..... 23

ENTI INUTILI, TAGLI MIRATI ..... 24

*Per 11 realtà riorganizzazione entro giugno o soppressione*

COMUNITÀ MONTANE: PER 166 FUTURO INCERTO ..... 26

DUE VOLTE NELLA LISTA NERA..... 27

PAGAMENTI IN RITARDO AL VAGLIO UE..... 28

*Inapplicata la direttiva del 2000 che fissava un termine massimo di 30 giorni*

C'È ANCHE BARROSO NELLA LISTA DEI MOROSI..... 29

L'ERASMUS SI ESTENDE AI FUNZIONARI DELLA PA..... 30

L'IPOTECA SALVA I DEBITORI MOROSI..... 31

MOBILITÀ ESCLUSA DAGLI SCALINI ..... 32

*Pubblico impiego: il sistema precedente vale per militari e forze dell'ordine*

TRATTAMENTO DA DIRIGENTI SOLO DOPO IL CONTRATTO.....	33
SUGLI AUSILIARI DEL TRAFFICO DIVERGENZE DA SUPERARE .....	34
GARE DESERTE, NON DECOLLA IL LEASING IMMOBILIARE .....	35
<i>IL QUADRO/Delle dodici licitazioni per locazioni «in costruendo» indette nel 2007 sono arrivate a conclusione cinque procedure</i>	
LA SOLA DOMANDA NON È COSTITUTIVA .....	36
CORTE CONTI, NO A UN QUESITO SU DUE .....	37
<i>Nel 2007 gli enti hanno proposto 232 domande, ma la metà è inammissibile</i>	
SUI CONTRATTI REVISIONE RETROATTIVA .....	38
PER IL CONSIGLIERE DIRITTO DI ACCESSO «PROPORZIONALE».....	39
<i>È necessario che le interrogazioni degli amministratori siano collegate all'esercizio dei loro compiti istituzionali</i>	
L'UFFICIO LEGALE È INDIPENDENTE.....	40
NON ESISTE LA REVOCA POLITICA.....	41
IN SARDEGNA OBIETTIVO BANDA LARGA .....	42
<b>ITALIA OGGI</b>	
LE CARTELLE ESATTORIALI IN BILICO.....	43
<i>La non segnalazione dell'incaricato mette a rischio il recupero</i>	
L'ISCRIZIONE A RUOLO SOTTO LA LENTE DEI CONTROLLI FORMALI.....	44
<i>Nelle procedure informatiche salta l'individuazione del funzionario</i>	
IL FISCO A TAPPETO SUL TERRITORIO.....	45
<i>Accertamenti a +30% in tre anni. Protagonisti gli uffici locali</i>	
FISCO, L'INTERPRETAZIONE RADDOPPIA.....	47
<i>Le nuove funzioni del ministero: dai modelli alle circolari</i>	
<b>LA REPUBBLICA</b>	
CHI SONO I PADRONI DEL PAESAGGIO .....	48
DEPUTATI IN MUTANDE E MISSIONI D'ORO LA SICILIA ARCHIVIA LA LEGISLATURA DELLE FOLLIE.....	50
<i>L'ultima idea: uno sfogatoio fuori dal palazzo per le proteste degli onorevoli - Ai commessi sono state promesse divise firmate da Dolce e Gabbana</i>	
AZIENDE PUBBLICHE, VERSO IL RINVIO DELLE NOMINE.....	52
<i>Prodi deciso a non farle. In gioco Eni, Enel, Terna, Poste e Finmeccanica</i>	
<b>LA REPUBBLICA AFFARI E FINANZA</b>	
DAGLI ENTI LOCALI CONTRIBUTI A CHI INSTALLA IMPIANTI FOTOVOLTAICI E PANNELLI SOLARI.....	53
<b>CORRIERE ECONOMIA</b>	
NEANCHE DE GENNARO SALVERÀ LA CAMPANIA.....	54
<i>Il problema sta nel bando di gara, lo stesso che ha provocato il disastro delle ecoballe e di Acerra</i>	
SERVIZI PUBBLICI, PROBLEMA NON SOLO LOCALE.....	56
<b>CORRIERE ECONOMIA MEZZOGIORNO</b>	
SOCIETÀ MISTE, NEL MERIDIONE AUMENTANO E COSTANO MOLTO.....	57
<i>Perdono 147 milioni in due anni. In Campania il 30% delle realtà del Mezzogiorno</i>	
AL SUD IMPENNATA DELLE ASSUNZIONI .....	59

**DALLE AUTONOMIE.IT****CICLO DI SEMINARI**

# La Finanziaria 2008

**P**urtroppo anche la Finanziaria di quest'anno è di taglia grossa: 1.193 commi, suddivisi in tre articoli eterogenei nei contenuti e diseguali nella lunghezza. La mole eccessiva scoraggia la lettura e rende difficile l'interpretazione con tutti quei rinvii e richiami a precedenti normative. Tuttavia la sua importanza è tale da condizionare in maniera pesante lo scenario nel quale le autonomie locali si trovano ad operare. Da essa scaturiscono l'ammontare di trasferimenti erariali, il gettito dei tributi locali, i vincoli da rispettare in materia di Patto di stabilità: tutte quelle misure cioè che incidono sulla programmazione dei bilanci locali. Vista la difficoltà d'interpretazione che presenta, il Consorzio Asmez ha organizzato un ciclo di incontri LA FINANZIARIA 2008 - ASPETTI FONDAMENTALI DELLA MANOVRA RIGUARDANTI LE REGIONI E GLI ENTI LOCALI. I tre incontri vertevano sulle disposizioni di carattere finanziario e tributario, sulle disposizioni di carattere istituzionale e lo status degli amministratori, sulle disposizioni in materia di pubblico impiego. I relatori saranno Eduardo Racca, Editorialista di "Guida agli Enti Locali", e Arturo Bianco, Esperto e Collaboratore de "Il Sole 24 Ore". Le lezioni si svolgeranno presso la sede del Consorzio Asmez di Napoli, Centro Direzionale, Is. G1 nei giorni 14, 19 FEBBRAIO e 6 MARZO 2008 dalle ore 9.30/17.30.

**LE ALTRE ATTIVITÀ IN PROGRAMMA:****MASTER IN GESTIONE DELLE ENTRATE LOCALI**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, GENNAIO/FEBBRAIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/mel3.pdf>

**MASTER SUL PUBBLICO IMPIEGO**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, FEBBRAIO/APRILE 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/magop2008.doc>

**SEMINARIO: IL CODICE DE LISE**

Sant'Eufemia di Lamezia Terme (CZ), 31 GENNAIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 0968.412104

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/affidamento1.doc>

**SEMINARIO: BILANCIO E CONTABILITÀ DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 6 FEBBRAIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/bilancio.doc>

**SEMINARIO: IL CODICE DE LISE**

Sant'Eufemia di Lamezia Terme (CZ), 7 FEBBRAIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 0968.412104

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/requisiti1.doc>

**SEMINARIO: AFFIDAMENTO IN HOUSE E CONTROLLO ANALOGO DELLE ATTIVITÀ DELLE AZIENDE PUBBLICHE**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 13 FEBBRAIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/analogo.doc>

**SEMINARIO: IL CODICE DE LISE**

Sant'Eufemia di Lamezia Terme (CZ), 14 FEBBRAIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 0968.412104

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/concorsi.doc>

**SEMINARIO: IL CODICE DE LISE**

Sant'Eufemia di Lamezia Terme (CZ), 18 FEBBRAIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 0968.412104

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/tipologia.doc>

**SEMINARIO SULLA FINANZIARIA 2008**

Luzzi (CS), Sala di Rappresentanza del Comune, Via San Giuseppe, 21 FEBBRAIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/finanziarialuzzi.pdf>

## NEWS ENTI LOCALI

### PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

# La Gazzetta ufficiale degli enti locali

La Gazzetta Ufficiale n. 20 del 24 gennaio 2008 presenta i seguenti documenti di interesse per gli enti locali:

- **Decreto n. 263 del 29 novembre 2007** – Ministero della pubblica istruzione- Regolamento recante disciplina delle modalità procedurali per l’inclusione ed il mantenimento nell’elenco regionale delle scuole non paritarie;
- **D.P.R. – Ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 2008** -Disposizioni urgenti per fronteggiare l’emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campani e per con gestire il passaggio alla gestione ordinaria;
- **Decreto 17 dicembre 2007** – **Ministero della Salute** – Modalità di impiego del codice a barre sulle singole confezioni dei medicinali ad uso veterinario immessi in commercio;
- **Decreto 10 gennaio 2008** – **Ministero delle Politiche agricole ed ambientali** – Modifica del piano di controlli del vino DOC Montefalco approvato con il decreto 1 dicembre 2003;
- **Decreto 11 gennaio 2008** – **Ministero delle Politiche agricole ed ambientali** – Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione Arancia di Ribera per il quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come denominazione di origine protetta.

## NEWS ENTI LOCALI

### INNOVAZIONE

# Comuni in Wireless

**A**ssoprovider, Associazione Provider Indipendenti, ha avviato una mappatura dei Comuni coperti da tecnologia Wireless (Hyperlan e Radiolan) in modalità ultimo miglio: dai primi dati raccolti risulta che più del 10% dei Comuni Italiani sono raggiunti dagli operatori iscritti ad Assoprovider: tra i comuni coperti vengono annoverate anche impor-

tanti aree metropolitane come Roma, Palermo, Padova. Secondo l'Associazione questo risultato è stato raggiunto grazie alla liberalizzazione del WiFi in modalità ultimo miglio, ovvero la tratta di cavo che connette le centrali telefoniche agli utenti finali. Come si legge nel comunicato di Assoprovider, che accompagna i dati sulla copertura, l'Associazione "auspica

che, visti i risultati ottenuti, le Autorità valutino seriamente l'ipotesi di rendere unlicensed parte delle frequenze che verranno liberate dall'analogico, favorendo così la copertura di quelle aree che sono pesantemente discriminate dalla mancanza cronica dei servizi a larga banda ormai assolutamente essenziali per cittadini e imprese". Questa azione consentirebbe di superare il

cosiddetto Digital Divide, termine con cui si intende il divario esistente tra chi può accedere alle nuove tecnologie e chi invece non può farlo per diversi motivi, fra i quali in Italia la ancora scarsa diffusione di collegamenti a banda larga. I dati sulla copertura sono disposizione nella sezione Documenti Pubblici del sito di Assoprovider.

## NEWS ENTI LOCALI

### SERVIZI

# Buono sociale, un sostegno alle famiglie

Anche per il 2008 i sei Comuni dell'Ambito 1 per i Servizi sociali, ovvero Bergamo, Ponteranica, Torre Boldone, Gorle, Orio e Sorisole, rinnovano un'iniziativa importante partita lo scorso anno: si tratta del buono per assistenti familiari, ovvero un contributo, o «provvidenza economica» come specifica l'assessore alle Politiche sociali Elena Carnevali, che può essere determinante affinché le famiglie assumano regolarmente una badante, senza cercare scorciatoie fuori dalle regole. Il buono per assistenti familiari è una provvidenza di 250 euro al mese, quindi 3 mila euro per un anno. Può essere erogato a tutti i cittadini residenti nei sei Comuni dell'Ambito 1 che non siano in condizioni di autosufficienza e abbiano un Isee (indicatore della situazione economica equivalente) non superiore a 10 mila euro per persone che vivono sole e a 14 mila euro per persone che fanno riferimento ad un nucleo familiare. Per ottenere il buono serve naturalmente un contratto di lavoro regolare con una badante oppure la documentazione che dimostra l'esistenza di una procedura di assunzione in corso. Il budget complessivo messo a disposizione dai sei Comuni è di 132 mila euro, contro i 51 mila stanziati lo scorso anno, per garantire il buono fino a 12 mesi e non più fino a 8, come era avvenuto nel 2007. Altri 284 mila euro saranno destinati, sempre nel 2008, a coprire le eventuali richieste di buono sociale, ovvero un sostegno alle famiglie che, per curare un proprio congiunto non autosufficiente, organizzano l'assistenza in forma autonoma. Anche in questo caso il contributo, di 150 euro, potrà ripetersi per 12 mensilità. Sia per il buono sociale, sia per il buono-assistenti, le graduatorie per l'accesso al contributo saranno uniche per l'Ambito dei sei Comuni, quindi non suddivise sui diversi territori.

## NEWS ENTI LOCALI

### UNIONE DI COMUNI

# Un sito in lingua sarda

È on line la versione in lingua sarda del sito dell'Unione dei Comuni del Parteolla e del Basso Campidano che comprende Settimo, Dolianova, Serdiana, Donori, Soleminis e Barrali. L'obiettivo, secondo gli amministratori, è quello di potenziare e rendere più semplice il rapporto tra l'ente e i cittadini. Il sito propone gli stessi contenuti del sito in italiano ma, in più, contiene una sezione appositamente dedicata ai progetti in corso sulla lingua sarda. L'Unione dei Comuni ha un sito particolarmente completo con notizia sull'attività amministrativa dell'ente, sulle delibere e sugli appalti. In "allegato" anche i singoli siti dei Comuni che fanno parte dell'Unione. Per gli utenti quindi la possibilità di conoscere momento per momento quando avviene all'interno dell'attività amministrativa dell'ente e dei singoli Comuni. Pregevole anche la grafica che rende il sito gradevole da visitare: [www.unionecomuniparteolla.ca.it](http://www.unionecomuniparteolla.ca.it).

---

Sito in lingua sarda: <http://www.unionecomuniparteolla.ca.it/sc/index.php>



## NEWS ENTI LOCALI

### FINANZIAMENTI

# 4 milioni per i Comuni sedi universitarie

**S** cadrà il 31 marzo prossimo il termine per partecipare al bando per la selezione dei Comuni da ammettere al finanziamento del progetto "Servizi agli studenti nei Comuni sedi di Università". Il bando deriva dalla convenzione sottoscritta il mese scorso fra il Dipartimento per le Politiche giovanili (Pogas) e l'Anci per la creazione e il potenziamento di servizi rivolti agli studenti universitari. In proposito, il Dipartimento ha stanziato un finanziamento di 4 mi-

lioni di euro destinato a contribuire alle iniziative progettuali promosse dai Comuni italiani che ospitano sedi universitarie. La quota di co-finanziamento a carico degli Enti locali non potrà essere inferiore al 50% del valore complessivo del progetto e potrà comprendere finanziamenti provenienti da soggetti pubblici o privati, Comuni limitrofi, Province, Università, enti e aziende regionali per il diritto allo studio, enti per lo sport e soggetti privati. Sono sette gli ambiti di inter-

vento delle iniziative progettuali ammesse al finanziamento: a) Cittadinanza studentesca - l'istituzione di consulte studentesche e tavoli di concertazione territoriale; b) Problema alloggi - iniziative di calmieramento delle spese per l'affitto e l'istituzione di Agenzie casa per favorire l'incontro tra domanda e offerta di alloggio; c) Spazi e strutture per lo studio - ampliamento dell'offerta di sale studio, biblioteche, Internet point; d) Interventi nel campo dei trasporti, della cultura, dello

sport - agevolazioni nei trasporti pubblici urbani, sostegno della creatività studentesca e della pratica sportiva; e) Servizi rivolti alle studentesse-madri - creazione di servizi dedicati e accesso gratuito e agevolato agli asili-nido comunali; f) Servizi rivolti agli studenti disabili - creazione di servizi di accoglienza e rimozione delle barriere architettoniche; g) Accoglienza degli studenti stranieri - creazione e ampliamento di servizi di accoglienza, orientamento e assistenza.

## NEWS ENTI LOCALI

### AMBIENTE

## Emanata una circolare attuativa della normativa "Seveso"

**N**ei giorni scorsi il ministero dell'Interno ha emanato una circolare sulla pianificazione dell'emergenza esterna agli stabilimenti a rischio di incidente rilevante per prevenire e limitare le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente. Nella nota, che si riferisce alla normativa di origine europea comunemente nota come "Seveso", si evidenzia che le Prefetture, d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, previa consultazione della popolazione, devono predisporre il piano di emergenza esterno allo stabilimento, coordinandone l'attuazione. Successivamente il documento deve essere comunicato al ministero dell'Ambiente, ai Sindaci, alla Regione e alla Provincia competenti per territorio, al ministero dell'Interno e al Dipartimento della Protezione civile. Il Dipartimento dei Vigili del fuoco del Viminale - che istituzionalmente si occupa di tutte quelle attività di prevenzione connesse al settore dei rischi industriali e di incidente rilevante che prevedono verifiche ispettive, sopralluoghi post-incidentali, pareri antincendio sui progetti di centrali elettriche, di elettrodotti - con la circolare intende sottolineare come la predisposizione dei piani di emergenza esterni costituisca un elemento cardine per il controllo dei pericoli di incidente rilevante e che, pur nella complessità derivante dalla molteplicità dei soggetti coinvolti, va attuata in maniera corretta e completa.

**LA CRISI DI GOVERNO** - Le manovre incompiute

# Il nuovo welfare appeso alle deleghe

*Sono in bilico molte misure che devono completare la riforma o previste dalla Finanziaria*

**G**li sconti per i lavoratori usuranti, certo. E poi il restyling dell'apprendistato, la riforma degli ammortizzatori sociali e il testo unico sulla sicurezza. Sono solo alcune delle novità all'orizzonte in materia di lavoro e previdenza, su cui la caduta dell'Esecutivo si sta per abbattere come una tagliola. Basti pensare che, delle 30 deleghe in scadenza (Comunitaria 2006 compresa), ben sei sono collegate al Welfare. Senza contare le disposizioni inattuata della Finanziaria 2008 e del Dl "milleproroghe". **Previdenza** - A pagare per primo gli effetti della crisi di governo potrebbe essere quel milione e mezzo (stando alle stime Eurispes) di lavoratori "usurati" che, in base alla legge sul Welfare, sarebbe potuto andare in pensione tre anni prima degli altri. Ai non pochi dubbi di ordine generale, cioè se il Governo ritenga di poter definire in via preliminare il decreto delegato pur non potendo contare sul parere favorevole delle Camere, va capito in fretta se la scadenza del 1° aprile entro cui va esercitata la delega possa far rientrare o meno il provvedimento tra quelli che un Governo dimissionario può emanare con urgenza. Ma i "carichi pendenti" di natura previdenziale sono anche altri. Entro il 1° gennaio 2009, infatti, dovrebbero vedere la luce due provvedimenti: uno sull'armonizzazione dei requisiti pensionistici per gli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e gli aderenti ad altre gestioni, l'altro per l'introduzione di un contributo di solidarietà a carico degli appartenenti all'ex-Fondo volo. Potrebbe andare meglio, invece, alle norme che attendono un semplice decreto di attuazione. Come la revisione dei coefficienti di trasformazione della legge Dini, l'aumento dei benefici contributivi per i lavoratori esposti all'amianto, la riorganizzazione degli enti previdenziali (per cui il Governo, entro il 1° febbraio, dovrebbe presentare il piano industriale) o - ma stavolta lo prevede la Finanziaria - l'adeguamento dell'assegno

per il nucleo familiare in presenza di soggetti inabili. **Lavoro e occupazione** - Qui la casistica di interventi a rischio cancellazione è addirittura più ampia e composita. Tale da comprendere materie molto vaste come la riforma degli ammortizzatori sociali, di cui si parla da circa un decennio e a cui la legge 247 dedica una delega specifica affinché l'Esecutivo emani, entro l'inizio del prossimo anno, uno o più Dlgs per sostituire la "giungla" di istituti ora esistenti con un unico strumento destinato al sostegno del reddito e al reinserimento lavorativo. O molto più specifiche come la ridefinizione dell'apprendistato professionalizzante. Ai decreti legislativi in cantiere vanno aggiunti - sempre per effetto della legge sul protocollo del 23 luglio - quelli riguardanti la revisione dei servizi per l'impiego, volti a migliorare la sinergia tra il collocamento pubblico e le agenzie private, la risistemazione degli incentivi all'occupazione e la riscrittura delle norme delle assunzioni

"in rosa" nel senso di rendere più conciliabili lavoro e famiglia. E si arriva così all'ultima delega in sospenso, quella sul miglioramento della sicurezza sul lavoro. Dove rischia di decadere il cuore di un'intera legge: la 123 del 2007, che all'articolo 1 elenca i criteri e principi che dovrebbero ispirare l'agognato testo unico destinato a tutelare l'incolumità dei lavoratori. Il provvedimento potrebbe però salire sul treno dei decreti che il Governo - secondo la direttiva diramata venerdì scorso da Palazzo Chigi - può emanare nella gestione degli affari correnti. Completano il quadro delle disposizioni in bilico le norme - ancora inattuata - della legge 247 (il sostegno al credito dei giovani lavoratori flessibili, la convenzione per l'inserimento dei disabili, i contributi per incentivare la contrattazione di secondo livello) e della manovra 2008 (il voucher formativo per i disoccupati o per i Co.co.pro.).

**Eugenio Bruno**

## LE LEGGI A METÀ DEL GUADO/1

### PREVIDENZA

**Attività usuranti** - Anche alle varie categorie di lavoratori "usurati" individuati dalla legge 247/2007 (tra cui gli addetti alla linea catena, i turnisti, ma anche gli autisti e il personale impiegato di notte) si applicano dal 1° gennaio 2008 i requisiti previdenziali generali. Il decreto legislativo che doveva fissare le modalità con cui applicare lo sconto di tre anni sull'età minima dovrebbe essere emanato entro il prossimo 1° aprile. **Altre deleghe "in bianco"** - La stessa sorte degli usuranti sembrerebbe interessare anche l'armonizzazione dei requisiti pensionistici previsti per gli iscritti all'assicurazione generale obbligatoria e quelli aderenti ad altre gestioni (Forze armate e polizia), così come l'introduzione di un

contributo di solidarietà a carico degli appartenenti all'ex-Fondo volo. In entrambi i casi, però, il Dlgs andrebbe emanato entro l'inizio del 2009. **Traguardo più vicino** - Potrebbero avere vita più semplice - visto che basterà un decreto ministeriale o interministeriale - la revisione dei coefficienti di trasformazione della legge Dini, l'aumento dei benefici contributivi per i lavoratori esposti all'amianto, la riorganizzazione degli enti previdenziali e l'adeguamento dell'assegno per il nucleo familiare in presenza di soggetti inabili (previsto, questo, dalla Finanziaria 2008).

## LAVORO E SICUREZZA

**Occupazione** - In questa categoria rientrano le altre tre deleghe (in scadenza il 1° gennaio 2009) contenute nella legge che recepisce il protocollo. Si comincia con la riforma degli ammortizzatori sociali, che punta a introdurre un unico strumento per il sostegno del reddito. Si prosegue con quella che prevede il restyling dei servizi per l'impiego, la riorganizzazione degli incentivi all'occupazione e la risistemazione dell'apprendistato. Completa il quadro il Dlgs che dovrebbe rivedere le norme sulle assunzioni delle lavoratrici. **Sicurezza** - In questo caso è il "cuore" di un'intera legge che rischia di restare "lettera morta". La legge 123/07, oltre a inasprire le sanzioni, elenca i criteri e i principi che dovrebbero ispirare il testo unico sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. Il decreto legislativo, vista l'urgenza, potrebbe essere emanato comunque in quanto rientrerebbe nella gestione degli affari correnti. **In via di attuazione** - Basta un decreto di attuazione per: la convenzione per l'inserimento dei disabili e i contributi per incentivare la contrattazione di secondo livello, previsti dalla legge 247; il voucher formativo per disoccupati e Co.co.pro., introdotto dalla manovra 2008. Per lo slittamento al 30 settembre 2008 della scadenza per regolare il personale in nero, infine, occorre la conversione del DL "milleproroghe".

## APPALTI E OPERE PUBBLICHE

**Appalti** - In bilico il terzo decreto correttivo del Codice degli appalti (Dlgs 163/2006). La delega per mettere mano alle modifiche al testo principale scade il 30 giugno 2008. Di Pietro ha promesso più volte un ulteriore intervento di correzione del testo unico dei contratti di lavori, servizi e forniture. In particolare si attendono semplificazioni per le gare di finanziamento privato di opere pubbliche (project financing), messe a rischio dalla cancellazione (con il secondo decreto correttivo) dei vantaggi competitivi per il promotore e per il subappalto. **Indici di congruità** - Il termine non perentorio per emanare il decreto ministeriale è scaduto il 30 giugno 2007 (legge 296/2006, articolo 1 comma 1173) ma il ministero del Lavoro non è ancora riuscito a mettere a punto un modello applicabile ai cantieri pubblici e privati per misurare la congruità della manodopera impiegata e contrastare così il lavoro nero. Imprenditori e sindacati tramite un avviso comune hanno già proposto degli indici ma Damiano finora non li ha recepiti e ha istituito un suo gruppo di lavoro. **Certificazione energetica** - Serpeggia ancora un po' di conflitto tra lo Stato e le Regioni sulle prestazioni di risparmio energetico degli edifici. Il decreto con le linee guida nazionali era atteso per l'8 aprile 2007. Intanto alcune Regioni stanno varando autonome disposizioni.

## TRASPORTI

**Trasporto locale** - Numerose le norme della Finanziaria sul trasporto locale e sui sistemi di trasporto rapido di massa che potrebbero subire un rallentamento nel percorso di attuazione a causa della crisi di Governo. Si va dalla creazione dell'Osservatorio sul trasporto locale (decreto del ministero dei Trasporti, senza indicazione del termine) allo stanziamento dei fondi per i sistemi di trasporto rapido di massa. **Autotrasporto** - Dopo un lungo tira e molla tra Governo e associazioni di categoria, che ha avuto il suo apice nella protesta di metà dicembre, l'Esecutivo ha presentato in Parlamento un disegno di legge delega per riaprire i termini di correzione alla riforma che nel 2005 ha eliminato le tariffe obbligatorie dei prezzi di trasporto. Il ddl 1448 («Disposizioni in materia di delega al Governo per il riassetto normativo del settore dell'autotrasporto») è stato approvato dal Senato proprio nei giorni precedenti l'apertura della crisi di Governo (16 gennaio 2008). Il termine per ritoccare la riforma (legge n. 32/2005) attraverso decreti correttivi è stato fissato al 31 dicembre 2008. Il termine precedente era previsto entro il 31 dicembre scorso. Senza il varo della Camera le modifiche alla riforma resteranno al palo.

## AMBIENTE

**Il Codice ambientale** - Domani sarà pubblicato in Gazzetta Ufficiale il "secondo correttivo" al Codice (Dlgs 152/2006). Molto è rimesso ai decreti attuativi, senza i quali le innovazioni non potranno prendere corpo. **Rifiuti** - Dovranno, tra l'altro, essere definiti: la disciplina dei centri di raccolta per il raggruppamento differenziato di frazioni omogenee di rifiuti; il sistema informatizzato per la tracciabilità dei rifiuti; il certificato di avvenuto smaltimento; l'iscrizione all'Albo gestori rifiuti dei commercianti e intermediari di rifiuti; la determinazione dei criteri quali-quantitativi per l'assimilazione agli urbani dei rifiuti speciali; le modalità organizzative e di funzionamento dell'Osservatorio nazionale sui rifiuti; l'adozione di schemi-tipo di statuto per i vari consorzi creati per la raccolta e il riciclaggio di particolari categorie di rifiuti (imballaggi, batterie, oli minerali e vegetali, polietilene); la disciplina agevolata per i distributori di apparecchiature elettriche ed elettroniche per lo stoccaggio e il trasporto dei relativi rifiuti; la gara dell'Autorità d'ambito per la gestione dei servizi relativi ai rifiuti urbani. **Bonifiche** - Sono attesi i nuovi criteri per l'applicazione della procedura di analisi di rischio e per l'individuazione dei siti di interesse pubblico, soggetti alla riconversione industriale e contaminati da eventi inquinanti prima del 30 aprile 2006.

**SANITA'**

**Budget aziende farmaceutiche** - L'Aifa deve assegnare il budget provvisorio a ciascuna impresa entro il 31 gennaio: per chi non lo rispetta scatterà il pay back diretto per l'extra-spesa. Consegna farmaci senza ricetta. Il Dlgs di modifica del Codice europeo dei medicinali, approvato a fine novembre, prevede che in casi gravi o urgenti il farmacista possa consegnare i medicinali anche senza prescrizione medica: le modalità sono attese per Dm entro il 28 febbraio. **Sanità integrativa** - Le prestazioni di casse e Fondi valide per la detrazione fiscale vanno individuati con Dm Salute entro il 29 febbraio. **Ordini professionali** - Già a Palazzo Chigi lo schema finale del Dlgs che attua la legge 43/2006 istituendo tre nuovi ordini (infermieri, tecnici e riabilitatori): la delega scade il 4 marzo. Lo schema di decreto presenta tutti i requisiti per una sua emanazione, fissati con la direttiva di Palazzo Chigi di venerdì scorso sulla gestione delle urgenze e degli affari correnti. **Medicina penitenziaria** - Le modalità per il passaggio di finanziamenti e competenze al Ssn dovrebbero essere fissate entro il 31 marzo con un decreto della Presidenza del Consiglio.

**LA CRISI DI GOVERNO - Le manovre incompiute/Grandi opere - Manca il terzo correttivo al Codice appalti**

# Project financing a rischio

*EDILIZIA SENZA GARANZIE - Non hanno ancora visto la luce gli indici di congruità della manodopera: una norma che potrebbe rimanere inattuata*

**A** rischio c'è soprattutto il project financing, ovvero il meccanismo di finanziamento privato delle opere pubbliche, considerato, tra l'altro, il fattore chiave per recuperare il gap infrastrutturale del nostro Paese. Per l'edilizia e i lavori pubblici, infatti, la crisi di Governo avrà come primo effetto quello di bloccare l'iter delle modifiche al Codice degli appalti, un testo varato dal centrodestra che Di Pietro ha poi «rimaneggiato» con due distinti interventi. Per completare l'opera mancava proprio solo il terzo decreto correttivo: oltre ai primi due decreti correttivi, infatti, le Infrastrutture hanno già elaborato il regolamento di attuazione del Codice, che attende solo la pubblicazione in Gazzetta. Ma il ministro delle Infrastrutture si era impegnato a varare un terzo decreto di modifica del Dlgs 163/2006 ora a rischio. I tempi sono strettissimi: la delega per correggere il Codice unico, contenuta nella legge 62/2005, scade il 30 giugno 2008. L'esigenza di un terzo intervento si è manifestata subito dopo l'entrata in vigore del secondo decreto correttivo. Per rispondere a una procedura di infrazione europea, questo decreto aveva cancellato di colpo un vantaggio strategico per i privati promotori che si offrono di finanziare opere pubbliche: la prelazione, ovvero la pre-

cedenza riconosciuta anche rispetto a un eventuale progetto vincitore della gara pubblica. Senza la prelazione, secondo i costruttori, il project financing è condannato: nessuno avrebbe infatti interesse a investire tempo e risorse senza una certezza di rientrare dalla spesa. Da qui la richiesta di Ance (Associazione nazionale costruttori edili) e Agi (Associazione grandi opere) di mettere di nuovo mano alla normativa sul project financing. La proposta presentata a Di Pietro, in un documento congiunto con l'Abi (Associazione bancaria italiana), puntava a una semplificazione della procedura con l'assegnazione dell'opera in una gara unica,

al posto delle attuali tre. Sul fronte delle garanzie, invece, resta inattuata la norma sugli indici di congruità della manodopera: in pratica valori standard del costo del lavoro, al quale fare riferimento per confrontare i reali costi della manodopera. Previsti dalla Finanziaria 2007 e affidati a un decreto del ministero del Lavoro da emanarsi entro il 30 giugno scorso, gli indici non hanno ancora visto la luce: Ance e sindacati avevano elaborato un modello, che però il ministero ha ritenuto insufficiente e ha istituito una commissione. Ora la crisi rischia di mandare all'aria il lavoro svolto finora.

**Valeria Uva**

**LA CRISI DI GOVERNO - Le manovre incompiute/Analisi**

# Il conto pesante dello stallo normativo

Le crisi di governo producono molti effetti a cascata. Certamente, vanificano o rallentano processi di riforma di per sé complessi. Dal momento in cui il presidente della Repubblica accoglie le dimissioni del presidente del Consiglio uscente, dopo un voto di fiducia del Parlamento o perché si sgretola la coalizione, il Governo resta in carica solo per gli "affari correnti". Si ferma dunque bruscamente tutta l'attività normativa, ma anche quella amministrativa che ha una qualche valenza politica generale. La macchina burocratica gira con il motore al minimo, sottoponendo alla firma dei ministri solo gli atti di "routine". Lo stallo colpisce tutta l'attività normativa, cioè l'emanazione dei decreti legislativi e dei regolamenti e decreti previsti dalle leggi varate dal Parlamento nei mesi precedenti, in attuazione del programma di Governo o delle manovre finanziarie. Negli ultimi anni poche sono le leggi autoesecutive, cioè di immediata applicazione pratica. Gran parte di esse sono solo il primo passo di un processo di formazione che impegna il governo per mesi se non addirittura anni. Lo stesso Parlamento interviene a valle delle leggi di delega approvate per esprimere un parere sugli schemi dei decreti attuativi. Alcuni dati fanno riflettere. La legge finanziaria 2008 approvata a fine dicembre prevede 202 provvedimenti attuativi da varare entro una scadenza prefissata (67 casi) o senza l'indicazione di un termine (135 casi). La legge finanziaria 2007, approvata poco più di un anno fa, rinviava a ben 346 decreti attuativi. A un anno di distanza, solo poco più di un terzo erano stati emanati. Se dunque l'attività normativa sublegislativa è un cantiere sempre aperto, la crisi di governo è una bufera improvvisa che determina una sospensione forzata dei lavori. In alcuni casi, il "fermo-cantiere" può produrre danni irreparabili. Ciò accade per le deleghe legislative che prevedono termini perentori per l'emanazione dei decreti legislativi attuativi. Per esempio, la legge in tema di previdenza, lavoro e competitività 24 dicembre 2007, n. 247 di attuazione del Protocollo siglato con le parti sociali nel luglio scorso contiene ben sei deleghe che scadono entro un anno e in un caso entro tre mesi. Nella gran parte dei casi i termini fissati dalla legge per i regolamenti e decreti attuativi non sono perentori. Le dimissioni del Governo determinano soltanto ritardi più o meno gravi. Ma c'è anche un'altra eventualità che dipende dallo sbocco della crisi politica. La discontinuità è minima se il nuovo Governo è un rimescolamento di quello uscente. Nella prima Repubblica ciò era la regola: molti ministri venivano confermati a capo degli stessi ministeri. La discontinuità è massima se intervengono elezioni anticipate, specie se si verifica un mutamento nella maggioranza parlamentare. Infatti, la fine della legislatura vanifica tutta l'attività parlamentare. Le proposte di legge approvate da un solo ramo del Parlamento cadono nel nulla e non è detto che esse vengano poste all'esame delle nuove Camere. È sempre un male tutto ciò? Il dubbio sorge per i tanti provvedimenti cervelotici, che sembrano fatti apposta per complicare la vita ai cittadini e alle imprese. Lo stallo può essere anche motivo di sollievo.

**Marcello Clarich**

**LA CRISI DI GOVERNO** - Le manovre incompiute

# Le riforme già approvate perdono i pezzi

*In lista d'attesa 28 decreti legislativi - Per il Fisco si allontana il riordino dei coefficienti di ammortamento*

**T**anta carne al fuoco, che rischia però di andare in fumo. La crisi politica che ha portato alla caduta del Governo Prodi avrà pesanti ripercussioni sul nutrito pacchetto di leggi e riforme alle quali Esecutivo, Parlamento e amministrazioni stavano lavorando. Venerdì scorso il Consiglio dei ministri ha dettato le linee guida per la gestione della cosiddetta "ordinaria amministrazione" e che inevitabilmente si traduce nella gestione di emergenze e urgenze. E ancora nell'emanazione di provvedimenti vincolati a termini in scadenza o a impegni internazionali e comunitari. In questa stretta griglia, quindi, rischiano di rimanere schiacciati e di rallentare il loro iter moltissime delle misure annunciate per riformare più di un settore: dal lavoro alla previdenza, dal Fisco alla giustizia. Il pericolo maggiore lo corrono i 10 decreti legislativi previsti da deleghe già conferite al Governo, ma non ancora emanati, ai quali si aggiungono una ventina di direttive da recepire sulla base della Comunitaria 2006. Oltre alla riforma del welfare, rallenta la sua corsa anche il riordino della disciplina relativa agli statuti e agli organi di governo degli enti pubblici di ricerca,

mentre potrebbe rientrare tra le priorità indicate dalla direttiva di Palazzo Chigi il decreto sul riordino della disciplina in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro. E questo sia per l'emergenza, ormai quotidiana, sulle morti bianche, sia perché il decreto delegato (legge 123/07) deve essere emanato entro il prossimo 25 maggio 2008. Tempi più lunghi per l'esercizio della delega sono invece previsti per le modifiche alle norme sull'ordinamento giudiziario e in particolare per l'emanazione delle disposizioni di coordinamento. Ma la delicatezza del tema difficilmente lascia pensare a una stesura delle norme delegate da parte del ministero della Giustizia dimissionario e, per di più, ad interim. Ai decreti delegati di riforma si aggiungono, poi, quelli previsti per l'attuazione delle direttive comunitarie in scadenza e riportati negli allegati alle leggi comunitarie. Non sono pochi, visto che oltre a quelli fermi in Parlamento e imbarcati dalla comunitaria 2007 all'esame della Camera, si sono accordati anche quelli elencati nella legge comunitaria 2008 licenziata venerdì scorso. Non va dimenticata, poi, la comunitaria 2006: solo 9 delle 27 direttive Ue allegate sono state recepite

con approvazione ed emanazione dei decreti legislativi. Le altre, tra cui quelle sulla pari opportunità in materia di occupazione e impiego o quella sulle fusioni transfrontaliere delle società di capitali sono rimaste in lista d'attesa e in alcuni casi con gli schemi di decreti già predisposti. L' "ordinaria amministrazione" potrebbe sbloccare i 67 provvedimenti di attuazione delle norme della Finanziaria 2008 che prevedono un termine di approvazione. Non dovrebbero avere problemi i decreti, attesi per metà febbraio, sulla compartecipazione delle regioni all'accisa sul gasolio per autotrazione o quelli previsti già per fine gennaio sui crediti d'imposta per la sicurezza degli esercizi commerciali e per il passaggio alla moneta elettronica dei tabaccai (all'Economia è già tutto pronto). A rischiare lo stop sono invece gli interventi di più ampio respiro, soprattutto in materia di fiscalità. Si pensi, a esempio, al decreto sulla tassazione del reddito di impresa per i soggetti che redigono il bilancio in base ai principi contabili internazionali. La stessa norma (articolo 1, comma 60) parla di provvedimento di natura regolamentare e come tale destinato all'esame del Consiglio di Stato. Un esame

che, rispetto ad altri decreti ministeriali, implica scelte politiche e di indirizzo più delicate. Lo stesso vale per le commissioni di studio previste espressamente dalla Finanziaria e che avrebbero dovuto portare a una profonda rivisitazione della tassazione sugli immobili, così come sul trattamento di fine rapporto. C'è poi la più volte annunciata riforma dei coefficienti di ammortamento fermi a un decreto del 1988, o ancora quella sulle spese di rappresentanza. Un discorso a parte, poi, merita la tassazione dei capital gain per le quote qualificate delle persone fisiche, la cui percentuale di prelievo è rimasta agganciata a un "futuro" decreto ministeriale dopo che nella Finanziaria 2008 il Governo non indicò espressamente la nuova percentuale di prelievo, necessariamente più alta per bilanciare la riduzione di 5,5 punti dell'aliquota I-res. Un decreto che, peraltro, era stato pensato in attesa della nuova tassazione delle rendite e della più ampia riforma delle tassazione Irpef, ormai ferme nei cassetti del vice ministro dell'Economia, Vincenzo Visco.

**Marco Mobili**



## FISCO

**Coefficienti di ammortamento** - Nonostante i ripetuti annunci, anche questa volta i valori di ammortamento dei beni delle imprese rischiano di restare agganciati ai coefficienti approvati con un Dm Finanze del lontano 31 dicembre 1988.

**Spese di rappresentanza** - Saranno deducibili se rispondono ai requisiti di inerenza e congruità da fissare con decreto dell'Economia, anche sulla base della loro natura e destinazione. Il decreto, però, non ha un termine perentorio e dunque non rientrerebbe tra i provvedimenti di "ordinaria amministrazione". **Irap regionalizzata** - La trasformazione dell'Irap da imposta a tributo regionale, con relativa uscita dal modello Unico, è prevista per il 2009. Ma la disciplina di passaggio imporrebbe un continuo confronto politico con le Autonomie. **Capital gain** - La riduzione dell'Ires ha «imposto» al Governo di garantire, con decreto, l'invarianza del livello di tassazione di dividendi e plusvalenze. Un decreto però strettamente legato a riforme oramai bloccate come quella delle rendite finanziarie e dell'Irpef. **Commissioni di studio** - Rischiano di non essere mai insediate le commissioni di studio sulla fiscalità immobiliare e quella sulla tassazione del Tfr. Entrambe pensate per alleggerire e armonizzare il prelievo.

## MUTUI E IMMOBILI STORICI

**Fondo mutui prima casa** - Resta in stand-by il paracadute previsto dalla Finanziaria contro il rischio di insolvenza per i titolari di mutuo sulla prima casa rimasti intrappolati nella tenaglia dei tassi. I ministeri dell'Economia e della Solidarietà sociale dovranno, mediante un apposito regolamento, stabilire le norme di attuazione del Fondo di Solidarietà. Le disposizioni - per le quali non è previsto un termine di emanazione - dovranno individuare i requisiti che consentono di identificare i mutuatari non più in grado di provvedere al pagamento delle rate e che potranno beneficiare della sospensione del pagamento per non più di due volte e per un periodo massimo complessivo non superiore a 18 mesi nel corso dell'esecuzione del contratto. Il Fondo di solidarietà è dotato di un "patrimonio" di 20 milioni da erogare nel biennio 2008/9. **Recupero centri storici** - Sempre la Finanziaria prevede mutui ventennali fino a 300mila euro per i proprietari di edifici, bisognosi di restauri e per il ripristino funzionale degli stessi o di una porzione, situati nei centri storici di comuni fino a 100mila abitanti. Il ministero dell'Economia, di concerto con i Beni culturali, deve individuare, entro mercoledì 30 gennaio, modalità e criteri per l'erogazione dei contributi in conto interessi. Sono stati stanziati 10 milioni di euro a decorrere dall'anno in corso.

## AUTONOMIE LOCALI

**Compensazioni per il taglio Ici** - Il ministero dell'Economia ha tempo entro fine febbraio per definire le modalità con cui gli enti locali devono certificare l'effettiva perdita di gettito dovuta allo sconto statale sull'Ici introdotto dalla manovra 2008. Entro fine giugno, poi, Economia, Interno e Affari regionali dovrebbero concordare con gli enti locali la disciplina per i conguagli, per coprire l'eventuale differenza fra gli stanziamenti statali e il gettito perso. **Costi della politica** - Entro giugno il ministero dell'Economia deve quantificare i risparmi effettivi prodotti negli enti dal taglio ai costi della politica e, soprattutto, decidere come coprire la probabile differenza fra i risparmi reali e i tagli già effettuati ai trasferimenti. **Controllo sugli swap** - Anche sugli strumenti finanziari degli enti locali il pallino è in mano al ministero dell'Economia, che deve elencare le informazioni indispensabili per i contratti in strumenti finanziari derivati sottoscritti dagli enti locali. Ha bisogno di indicazioni centrali anche la nota allegata al bilancio, in cui gli enti devono indicare gli oneri finanziari generati dai contratti. **Monitoraggio sui conti** - La Finanziaria chiede a Via XX Settembre di costruire un nuovo sistema di monitoraggio da affiancare al Siope. Ancora da varare anche l'Unità per il monitoraggio della qualità amministrativa.

## PUBBLICO IMPIEGO

**Co.co.co. e incarichi** - La Funzione pubblica aveva già cominciato a operare a pieno regime per «l'interpretazione autentica» delle norme contenute in Finanziaria, ma la crisi blocca l'uscita delle circolari. In particolare, l'unico chiarimento già uscito (nella nota 5/2008) riguarda il fatto che per i contratti di collaborazione è richiesta la laurea magistrale, e che i co.co.co. non rientrano nei limiti di tempo (tre mesi) e di motivazione (esigenze stagionali) previsti per le altre forme di lavoro flessibile. È in dubbio, per ora, l'emanazione dell'annunciata circolare complessiva sul tema. **Stabilizzazione** - Ancora da scrivere, sempre dalla Funzione pubblica, la disciplina delle nuove stabilizzazioni nella Pubblica amministrazione introdotta dalla Finanziaria 2008. **Interinali** - Un Dpcm, «da adottare inderogabilmente entro marzo 2008», dovrebbe stabilire i requisiti professionali e di esperienza dei lavoratori interinali che possono accedere alle procedure di stabilizzazione. **Contratti** - Tanti i rinnovi legati al biennio 2006/2007 che rimangono al palo: servizio sanitario, enti locali, e agenzie fiscali sono fermi all'atto di indirizzo. Atto che, secondo un accordo fra Governo e categoria, a marzo avrebbe dovuto essere scritto anche per i segretari degli enti locali.

## SCUOLA E UNIVERSITA'

**Riforma della scuola superiore** - Il ministero dell'Istruzione era stato delegato dal Parlamento a definire i contenuti dei nuovi istituti tecnici e professionali, che hanno abolito il liceo economico e quello tecnologico creati nella precedente legislatura dalla riforma Moratti. La crisi di Governo blocca la definizione delle norme attuative. **Formazione degli insegnanti** - La Finanziaria 2008 ha affidato ai ministeri dell'Istruzione e dell'Università il compito di ridisegnare la formazione iniziale e la disciplina di reclutamento degli insegnanti, prevedendo per quest'ultimo aspetto il pieno ritorno ai concorsi pubblici. **Finanziamento degli atenei** - Danneggiato profondamente dai tagli inseriti in Finanziaria, il Patto

per l'Università, che prevedeva il finanziamento competitivo per gli atenei più virtuosi, rischia di ricevere dalla crisi di Governo il colpo di grazia. Il Patto è contenuto in un documento ufficiale del 2 agosto scorso, e prevedeva di destinare 550 milioni agli incentivi per le università migliori. Un accordo fra i ministri dell'Economia e dell'Università aveva stabilito di procedere comunque, nonostante i tagli alle risorse, ma la caduta del Governo rischia di fermare il processo. **Riforma dei dottorati** - Raggruppamento in scuole e requisiti minimi dei corsi di dottorato sono contenuti in uno schema di regolamento, ora fermo a Cun e Crui.

## **GIUSTIZIA**

**Ordinamento giudiziario** - Entro il 30 luglio 2009, il Governo deve adottare, su proposta del ministero della Giustizia, uno o più decreti legislativi per il coordinamento delle norme sull'ordinamento giudiziario. Nella seduta dell'11 gennaio scorso, il Consiglio dei ministri ha proceduto all'esame preliminare di quello per il coordinamento delle disposizioni in materia di elezione del consiglio direttivo della Corte di cassazione e dei consigli giudiziari. **Spese di giustizia** - Scade il prossimo 29 aprile il termine entro il quale il ministero della Giustizia deve stipulare con una società una o più convenzioni per la gestione delle spese e delle pene pecuniarie conseguenti a sentenze passate in giudicato o divenute definitive. **Intercettazioni** - La Finanziaria 2008 prevede che il ministero della Giustizia, entro il 31 gennaio 2008, avvii la realizzazione di un sistema unico nazionale delle intercettazioni telefoniche, ambientali e altre forme di comunicazione informatica o telematica disposte o autorizzate dall'autorità giudiziaria. **Giustizia tributaria** - Entro il 31 marzo 2008 devono essere determinati il numero delle sezioni e gli organici di ciascuna commissione tributaria provinciale e regionale.

**AUTONOMIE LOCALI** - La partita dei trasferimenti

# I ritardi spaventano i sindaci

*I TAGLI-OMBRA - Da definire entro febbraio le modalità con cui le amministrazioni devono calcolare la perdita di gettito legata allo sconto Ici*

**D**ove finisce l'attività ordinaria, e dove comincia a essere indispensabile un decisore politico nel pieno dei suoi poteri? Nelle amministrazioni locali la domanda non è un esercizio ozioso di diritto costituzionale, ma un quesito vitale. Perché il Governo è crollato mentre 29 provvedimenti attuativi della Finanziaria sono ai nastri di partenza, e i Comuni aspettano risposte cruciali anche su temi esterni ai confini della manovra di bilancio. Uno su tutti: i tagli-ombra ai trasferimenti introdotti dal collegato fiscale del 2007, e ingigantiti dalla Finanziaria 2008, che agli enti locali chiedono 2,8 miliardi in tre anni. La stretta ai trasferimenti avrebbe dovuto compensare un extragettito (sull'Ici dei fabbricati rurali) e dei risparmi (sui costi della politica) che in gran parte non arriveranno mai ai bilanci degli enti, e la strada obbligata per sbloc-

care l'emasse passava da una decisione dell'Economia con cui stanziare le risorse a copertura del «buco»: un'ipotesi remota già nelle scorse settimane (il taglio-ombra concorre a far rispettare all'Italia i parametri di Maastricht), che diventa impraticabile senza un Governo nel pieno delle sue funzioni. E il problema rischia di ripresentarsi, anche se con proporzioni diverse, sulle compensazioni per lo sconto statale sull'Ici introdotto dalla Finanziaria 2008. Entro fine febbraio l'Economia deve definire le modalità con cui i Comuni certificano l'effettiva perdita di gettito, mentre Via XX Settembre ha tempo fino a giugno per accordarsi con il Viminale, gli Affari regionali e la Conferenza Stato-Città e stabilire la disciplina dei conguagli. Ma oltre ai rapporti finanziari con i sindaci, l'Economia è chiamata a un super-lavoro su molti temi che nel vuoto di Go-

verno incontrano più di un interrogativo. Entro marzo, per esempio, il ministero dovrebbe individuare con decreto i casi e le modalità per aprire ai Comuni i dati dell'anagrafe tributaria, e mettere un altro (parziale) tassello all'integrazione tra Fisco ed enti locali che già ha visto allungarsi a dismisura i tempi di attuazione dopo il precedente cambio di maggioranza. Il primo passo, sulla compartecipazione dei Comuni alla lotta all'evasione, era stato abbozzato da Giulio Tremonti nel collegato fiscale alla Finanziaria 2006, ma il provvedimento attuativo è arrivato solo a fine 2007. In cantiere, ma forse con maggiori chance di arrivare in fondo, c'è anche la partita del controllo sugli strumenti finanziari sottoscritti dagli enti locali. Tocca sempre l'Economia, sentite Consob e Bankitalia, elencare le informazioni che i contratti devono contenere per ri-

spondere ai requisiti di trasparenza fissati dalla Finanziaria 2008, ed è da formalizzare anche la nota che gli enti devono allegare al bilancio per indicare gli oneri creati dagli swap. Il compito, naturalmente, tocca all'amministrazione, ma entrambi i documenti vanno riempiti di contenuti per rendere il controllo davvero sostanziale. Non dovrebbero subire ritardi, invece, la circolare della Ragioneria generale sul Patto di stabilità e il chiarimento sull'applicazione delle sanzioni per chi non ha rispettato i vincoli nel 2007. Mentre il naufragio del Governo rischia di soffocare l'Unità di monitoraggio sulla qualità dell'azione amministrativa, fortemente voluta dall'ex ministro Lanzillotta nella Finanziaria 2007, ma non ancora decollata.

**Gianni Trovati**

QUALITÀ DEI SERVIZI - Il settore idrico

# Acqua, sanzioni con il contagocce

*Prevale l'autoreferenzialità nei controlli sulle interruzioni e sugli sprechi*

**A**utoreferenzialità e disomogeneità. Queste le accuse che si porta dietro da anni il sistema dei controlli nel settore dei servizi idrici. Due novità potrebbero però cambiare le carte in tavola: da una parte, il comma 461 dell'articolo 2 della Finanziaria, che ha previsto ogni anno un monitoraggio della qualità sotto diretta responsabilità dell'ente locale o dell'Ato e una sessione di valutazione del servizio con le associazioni di consumatori. Dall'altra parte, l'istituzione di un'autorità indipendente, o per meglio dire l'attribuzione anche dei servizi idrici sotto l'Autorità per l'energia elettrica e il gas (Aeeg). Progetto, questo, inserito nel disegno di legge sul riordino delle Authority, da più di un anno fermo in Parlamento. **Autoreferenziali e frammentati** - Attualmente il sistema di controlli disciplinato dalla legge Galli del 1994, poi sostituita dal Codice dell'Ambiente del 2006, prevede un sistema stratificato di valutazioni. Sul lato della qualità chimico-fisica il controllo è di competenza delle Asl. Sul lato del servizio la valutazione spetta invece alle Aato, Autorità degli ambiti territoriali ottimali, ossia gli organismi composti da più

enti locali corrispondenti solitamente al territorio di province o regioni. Le Aato stipulano con i gestori il contratto di servizio, nel quale sono previsti le obbligazioni e gli standard da rispettare. Il controllo avviene tramite la richiesta di dati su spese, investimenti, rispostate ai call center e gli altri aspetti previsti nel contratto. Ci sono inoltre ispezioni da parte di strutture tecniche. Ogni tre anni l'Aato redige un rapporto davanti agli enti locali: se le misure prese sono insufficienti, possono scattare sanzioni. A questo punto, però, i nodi arrivano al pettine. «In effetti le sanzioni sono molto insufficienti rispetto a quelle che sarebbero necessarie - spiega Luciano Baggiani, presidente dell'Anea, associazione nazionale enti d'ambito -. Il motivo è da ricercarsi nel conflitto d'interesse che può esserci tra Aato e aziende». In pratica, le Aato sono composte dai rappresentanti degli enti locali, che nella maggior parte dei casi sono anche azionisti totalmente o in parte delle società di gestione. In altri casi, come a Torino e Roma, esiste un'agenzia per la valutazione dei servizi pubblici locali, alle dipendenze del consiglio comunale e non della giunta, che si po-

ne come soggetto valutatore maggiormente autonomo. Nella comparazione di dieci grandi gestori italiani effettuata dalla fondazione Civicum, emerge così che l'Arin di Napoli registra una durata media delle interruzioni programmate sette volte maggiore rispetto alla Smat di Torino. Dati, però, che dipendono anche dalla conformazione del territorio. Meno correlabili a questa sono le differenze nella risposta ai reclami: l'Acquedotto Pugliese impiega 32 giorni (al di sotto dello standard previsto, di 45 giorni), mentre l'Acegas-Aps nella provincia di Padova cinque. Così come salta all'occhio la differenza nelle analisi annue sull'acqua potabile: solo 2.500 quelle della Vesta di Venezia, contro le 228.325 dell'Acea di Roma. **Due strade per l'Autorità** - Salendo di livello, le Regioni hanno il compito di definire gli Ato e redigere uno schema di contratto di servizio. La differenza tra regione e regione è molto forte; cambia molto «il modo di riempire di contenuti il contratto di servizio», come confermano anche dall'Anea. C'è infine il Comitato per la vigilanza delle risorse idriche presso il ministero dell'Ambiente. Ha il compito di presentare

una relazione annuale al Parlamento sulla situazione degli Ato, nei cui confronti ha anche funzioni ispettive e la possibilità di citarli al Tar. La sua attività è però limitata dall'esiguità delle strutture. Lo stesso Comitato, nel 2005, denunciava che a fronte di 43 persone necessarie in organico ne erano presenti solo otto, di cui due a tempo parziale. Per questi motivi sono in molti a chiedere l'abolizione del Coviri e la sua sostituzione con un'Autorità indipendente. «Il Coviri va chiuso, perché non serve a nulla - incalza Giustino Trincia, vicesegretario dell'associazione Cittadinanzattiva-. Siamo invece favorevoli al controllo da parte dell'Aeeg». D'accordo anche l'associazione delle aziende Federutility, per cui sarebbe però meglio un'autorità apposita. Come chiede a gran voce anche l'Area: «Mettere l'acqua sotto l'Aeeg sarebbe una iattura - dice Baggiani-. I mercati sono molto diversi e anche nel Regno Unito, dove avevano unificato le authority, hanno poi dovuto fare marcia indietro».

**Fabrizio Patti**

**FISCO LOCALE** - Le scelte del 2008

# Irap più leggera in sette Regioni

*Dal Trentino Alto Adige alla Sardegna tagli per attrarre investimenti*

Il federalismo fiscale viene di nuovo risucchiato nel gorgo degli interventi futuribili, e la sua assenza si sente. Nel panorama incerto del Fisco regionale, e soprattutto in quello "sospeso" del Fisco comunale, bloccato da una impossibilità di decidere. Nelle Regioni le notizie più numerose (quasi tutte buone) sono destinate alle imprese, che in 7 casi su 21 (contando le Province autonome di Trento e Bolzano) incontrano sgravi più o meno consistenti nell'imposta sulle attività produttive. I più generosi si affacciano in Trentino Alto Adige, dove le due Province hanno messo in campo per il 2008-manovre sull'Irap quasi fotocopia. A ulteriore riprova, se ce ne fosse il bisogno, che se il federalismo fiscale abbandonasse le secche del dibattito infinito per passare all'attuazione potrebbe innescare una competizione positiva fra i territori, con il portafoglio dei contribuenti al centro della contesa. A Trento e Bolzano è successo questo, ed entrambe le Province hanno messo sul piatto un taglio generalizzato dello 0,5%, e un ulteriore

mezzo punto selettivo: che in Alto Adige premia chi decide di rinunciare ai contributi provinciali, mentre a Trento alleggerisce il conto alle imprese che puntano sui contratti a tempo determinato e sul valore della produzione. Non è un caso che l'unico abbozzo di competizione fiscale si verifichi sull'Irap, che pur tra contraddizioni sta compiendo nuovi passi verso la sua regionalizzazione (dal 2009 dovrà essere restituita dai Governatori). E la Sardegna, per attirare ricchezza, rinuncia a 45 milioni in tre anni e offre uno sconto di mezzo punto a chi apre una sede in Regione, e riserva tagli consistenti (fino al 50% del capitale investito) a chi decide di impegnarsi nella ricerca e nell'innovazione. Chi aumenta il valore della produzione o assume nuovo personale incontra un taglio dell'1% anche in Valle d'Aosta. Se ci si allontana dalle gioie dell'autonomia statutaria gli sconti perdono peso e si rivolgono a categorie specifiche (le scuole materne autonome in Lombardia, le coop nelle Marche, le ex Ipab in Veneto), ma mostrano comunque la spinta

dei Governi regionali a non strozzare il Fisco d'impresa. E il federalismo fiscale funziona (al contrario) anche dove i conti non permettono di scialare: come in Puglia, dove i 200 milioni di deficit sanitario accumulati negli anni impongono alla Giunta Vendola di alzare tutte le aliquote. Diverso è il caso della Liguria, che dopo aver evitato di un soffio nel 2007 il ripiano "forzoso" può addirittura permettersi di abbassare l'Irpef, a patto che si paghi lo sgravio (16 milioni) alzando l'Irap dell'1% alle aziende di energia (tra cui colossi come la genovese Erg) e telecomunicazioni. In Umbria una misura simile (rivolta anche ad attività immobiliari e finanza) nasce per dare nuovo ossigeno alle politiche sociali. E nei Comuni? Dopo la corsa agli aumenti dello scorso anno, il quadro 2008 appare cristallizzato. Bloccato dalle incertezze sui conti locali create dalla manovra sull'Ici (le stime oscillano tra gli 800 milioni e il miliardo di euro), dall'altro miliardo abbondante di tagli-ombra ai trasferimenti erariali e dal lungo cammino della manovra, che ha messo molti

amministratori locali alla finestra in attesa di un quadro più certo. Risultato: anche quest'anno è arrivata la rituale proroga dei termini per i bilanci preventivi, fissata al 31 marzo, e finora solo 18 capoluoghi di Provincia su 107 hanno approvato le misure fiscali per il 2008. La manovra statale sull'Ici ha bloccato le strategie statali (tranne a Brescia, dove il Comune mette in campo anche una maxi detrazione locale che azzerava l'imposta per il 95% delle prime case). E l'Irpef, con poche eccezioni, replicherà i livelli del 2007, mentre le spinte al rialzo si concentrano sulla Tarsu, da Torino (+5% medio, è la previsione) a Cagliari (+10%), fino a Olbia che prevede aumenti fino al 15%. Perché l'appuntamento con la tariffa è stato di nuovo rinviato, forse per sempre, ma quello che porta alla copertura integrale dei costi del servizio resta un percorso obbligato. E chi non si è avvicinato in passato è costretto a spingere ora.

**Gianni Trovati**

**IL SOLE 24ORE – pag. 8**

**FONDO PER I CONSUMATORI** - È alimentato con le sanzioni, in parte però trattenute dallo Stato

# Dazio sulle multe Antitrust

*Nel 2006 stati assegnati 40 milioni a fronte di 115 chiesti*

Un potenziale "tesoretto" da 1,9 miliardi di euro, messo insieme dal 2000 a oggi grazie alle sanzioni amministrative comminate dall'Antitrust, da destinare a iniziative a favore dei consumatori. Tesoretto che si è in buona parte perso tra le mille pieghe dei bilanci statali, così che alla fine al ministero dello Sviluppo, deputato ad attivare i progetti pro-consumatori, in sette anni sono arrivati poco più di 192 milioni. Le esigenze di finanza pubblica hanno assorbito gli altri. Anche se non è detto che gli 1,9 miliardi siano finiti tutti nel fondo creato nel 2000 dalla Finanziaria (legge 388) per volontà dell'allora ministro dell'Industria Enrico Letta - considerato che si tratta delle sanzioni comminate e incassate ma in alcuni casi soggette all'esito del contenzioso davanti ai giudici amministrativi - di certo all'appello mancano decine di milioni di euro. Nel 2005, infatti, il ministero dello Sviluppo aveva chiesto 11,9 milioni, che invece non sono arrivati, complice anche il tetto alle spese delle pubbliche amministrazioni im-

posto dalla Finanziaria approvata a fine 2004. Stesso discorso l'anno successivo: lo Sviluppo aveva chiesto 115 milioni, l'Economia ne ha concessi 40. Già al debutto del fondo i soldi delle sanzioni presero altre vie. Nel 2001, infatti, circa 600 miliardi delle vecchie lire (oltre 300 milioni di euro) furono impegnati dal Governo per contenere l'inflazione e, in particolare, il costo del petrolio. Si potrà anche sostenere che, seppure indirettamente, si trattò di favorire i consumatori. Sta di fatto che quell'anno il fondo rimase all'asciutto. Le prime somme iniziarono ad affluire nel 2002: 217mila euro assegnati al Comune di S. Giuliano di Puglia, colpito dal terremoto, perché distribuisse alle famiglie un contributo per l'acquisto di beni di consumo. È, pertanto, solo dal 2003 che si inizia a pensare e a mettere in campo iniziative diversificate a favore dei consumatori. L'affluenza a singhiozzo delle somme al fondo - per quanto la legge non preveda limiti di alcun tipo al trasferimento - è senz'altro causa delle esigenze di finanza pubblica e, dunque,

del fatto che per ripianare i conti si cercano i soldi dove ci sono, ma trova facile sponda anche nelle procedure contabili necessarie per far arrivare i soldi al ministero dello Sviluppo e, in particolare, alla Direzione per l'armonizzazione e il mercato, che gestisce i finanziamenti. Come detto, già gli importi delle sanzioni comminate dall'Antitrust non è detto rimangano tali. Il meccanismo, infatti, prevede che - a meno che non intervengano sospensive accordate dai giudici amministrativi - anche in presenza di un ricorso le sanzioni vengano intanto incassate (salvo poi essere restituite se il processo dà ragione alla parte sanzionata). Interviene, poi, il trasferimento delle somme dall'esattore al ministero dell'Economia, che le iscrive in un apposito capitolo di bilancio riservato alle iniziative a favore dei consumatori. Il ministero dello Sviluppo ogni anno - sulla base dei riscontri forniti dall'Antitrust e delle effettive disponibilità del fondo - chiede i soldi all'Economia, che glieli trasferisce. Per effetto della tempistica dei versamenti da parte del-

l'esattore, accade che si rendano disponibili somme negli ultimi mesi dell'anno: tali risorse sono iscritte nel bilancio del fondo nell'anno in cui risultano riscosse, ma assegnate allo Sviluppo - e, pertanto, effettivamente disponibili - solo l'anno successivo. Giri contabili che insieme ai vincoli di spesa pubblica alla fine assottigliano i finanziamenti da destinare alle misure pro-consumatori. Tant'è che anche il Parlamento - che ora ha all'esame il decreto per la spesa dei 6,4 milioni del 2007 e quello per la riassegnazione di 2,5 milioni non utilizzati nel 2004 - in passato ha chiesto di vederci chiaro sia sulle somme trasferite sia sul come vengono impegnate. Ecco perché, quest'anno, il ministero dello Sviluppo ha allegato ai due provvedimenti su cui Camera e Senato dovranno esprimere il parere, una relazione sui finanziamenti ricevuti e su come sono stati spesi.

**Antonello Cherchi**

**I PROGETTI FINANZIATI** - Regioni, Province e associazioni

# Si decide con il bando

**P**er quanto ridimensionate rispetto alle aspettative, le risorse destinate al fondo a favore dei consumatori risultano comunque significative. Il piccolo si è avuto nel 2004, con 55 milioni a disposizione, mentre nel 2007 si potrà contare su meno della metà: 24,6 milioni, per 6,4 dei quali esiste già il decreto di ripartizione, mentre per gli altri 18 ci si deve ancora pensare. Una volta messe a punto le linee d'azione - le misure spaziano, per citarne solo alcune, dalle attività di informazione e promozione al finanziamento di progetti di regioni, province, associazioni di consumatori, alla lotta alla contraffazione e ai prodotti pericolosi, al monitoraggio dei prezzi - si stipulano apposite convenzioni con enti pubblici (per esempio, a seconda dell'intervento, l'Autorità per l'energia, l'Enea, la Rai, la Guardia di finanza, l'Agenzia delle dogane, Unioncamere) oppure vengono bandite le gare. E questo quando si tratta di finanziare i progetti proposti dalle regioni, dalle province e dalle associazioni dei consumatori (da quest'anno sono ammessi anche i gruppi di associazioni di consumatori). Per esempio, nel 2003 - anno in cui sono partite le iniziative - i progetti presentati sono stati 150, di cui 110 e 86 hanno ricevuto il finanziamento, per un totale di 27,3 milioni. Una volta individuati i soggetti a cui affidare le diverse iniziative e, dunque, attribuiti gli impegni di spesa, si passa all'erogazione vera e propria delle somme, che avviene per tranches. Gli stati di avanzamento delle attività sono valutati da commissioni (miste o composte soltanto da rappresentanti del ministero) e in base al loro responso si procede al pagamento delle altre quote. In caso di valutazione negativa, i finanziamenti vengono revocati. Finora - spiegano al ministero dello Sviluppo - i progetti annunciati sono stati, nella gran parte dei casi, tutti portati a termine. Solo nel 2003 si è verificato un mancato utilizzo di 1,7 milioni (sui 27,3 stanziati per i progetti di regioni, province e delle associazioni) attribuibile a revocche, a minori spese e anche a rinunce. Nel 2004, poi, dei 10 milioni destinati ad attività di promozione e formazione, affidate a Unioncamere, sono risultati inutilizzati 2,5 milioni, riassegnati quest'anno con un decreto ad hoc, al momento all'esame, insieme a quello di ripartizione dei 6,4 milioni del 2007, della commissione Attività produttive della Camera e della commissione Industria del Senato.

**GESTIONI PUBBLICHE** - Dopo mezzo secolo di tentativi spesso a vuoto la Finanziaria cambia strategia

# Enti inutili, tagli mirati

*Per 11 realtà riorganizzazione entro giugno o soppressione*

**L**a ghigliottina lascia il posto al bisturi. A giugno, se non verranno attivate azioni di riordino o razionalizzazione finalizzate al taglio della spesa, undici enti pubblici statali saranno automaticamente e definitivamente soppressi. Un po' poco, si dirà, vista la giungla di istituti, comitati, unioni, leghe e consorzi sopravvissuti a oltre 50 anni di tentativi di liquidazione. Ma il segnale è forte. Buttato alle ortiche con la Finanziaria 2007, lo strumento della legislazione a termine (sunset legislation) si è sempre rivelato fallimentare perché utilizzato genericamente per tutti gli enti inutili, con il rimando al Governo dei decreti attuativi. Deleghie mai esercitate: l'ultima è scaduta il 30 giugno e, oltre alla razionalizzazione della pubblica amministrazione, prevedeva proprio l'individuazione di enti da liquidare. Questa volta però l'operazione si raffina, la ghigliottina viene recuperata ma per effettuare, appunto, un'operazione chirurgica, con l'indicazione del numero preciso dei soggetti che verranno tagliati. Come a dire: si riparte da pochi per garantirsi il risultato che, se sarà raggiunto, potrà essere replicato nei prossimi anni. **Tanti tentativi falliti** - La prima legge organica per cancellare gli enti inutili risale al 1956. Nel mirino del legislatore sono entrati da allora circa 827 enti e gestioni pubbliche: 732 le chiusure effettive, con un incasso per lo Stato di 1,35 milioni di euro dalla vendita degli immobili. Pochissima cosa, ha rilevato la Corte dei conti in una relazione presentata al Parlamento lo scorso 30 luglio. Restano in vita almeno 95 enti «censiti come inutili», tra cui istituti di rilievo come l'Inam, l'Enaoil, l'Omni, la Gescal, l'Enalc, per non parlare dei numerosi organismi sopravvissuti ai vari tentativi di liquidazione che si sono succeduti dagli anni Settanta, con le riforme della sanità e del parastato e poi con l'istituzione delle regioni a statuto ordinario. Negli anni Novanta, con la stagione delle privatizzazioni, s'è tentata poi la strada della trasformazione in società per azioni di molti enti le cui funzioni uscivano dal perimetro pubblico. Ma per capire che il percorso è ben lungi dall'essere concluso basta sfogliare le ultime finanziarie dal 2002 al 2007: «quando il legislatore ha riproposto lo strumento della scure automatica per razionalizzare gli enti pubblici senza individuare nominativamente i soggetti interessati - spiega Monica Parrella, capo dell'ufficio legislativo del ministero per l'Attuazione del programma di Governo - il provvedimen-

to è puntualmente fallito». **La via dei risparmi certi** - L'anno scorso il Governo si era limitato a perseguire risparmi certi, sul fronte degli enti non territoriali le cui funzioni sono state trasferite alle Regioni o ad altre amministrazioni, con un taglio lineare del 10% sui bilanci; una misura che ha assicurato meno spese per 205 milioni di euro. Quest'anno il taglio è stato confermato come strumento di salvaguardia: vada come vada con la soppressione altri, risparmi saranno comunque realizzati (per 310 milioni) con un nuovo taglio ai bilanci. Ma la Finanziaria 2008 ha introdotto altre novità per cercare di invertire il trend fallimentare delle legislazioni prodotta negli ultimi decenni per razionalizzare gli enti. La prima è il divieto per tutti gli enti pubblici di istituire uffici di diretta collaborazione, prerogativa ora strettamente limitata alle strutture poste alle dirette dipendenze di un vertice politico (ministeri, presidenza del Consiglio o Regioni). La seconda, di più difficile attuazione, prevede invece il taglio del 30% dei componenti degli organi collegiali degli enti. La nuova politica di rigore, naturalmente, poggia anche questa volta sulle spalle della presidenza del Consiglio, cui sono de-

mandati i provvedimenti attuativi (era previsto anche il concerto di due ministeri: Attuazione del Programma e Innovazione e riforma della pubblica amministrazione; dicasteri ora in forse nell'eventuale Esecutivo del dopo crisi). E la scelta di puntare su una lista di prescrizione e non più, come avvenuto finora, sull'universo di questi soggetti pubblici, dà già i primi risultati. La Fondazione "Il Vittoriale degli italiani", secondo quanto anticipano fonti di palazzo Chigi, avrebbe formulato una proposta di privatizzazione pur di evitare la soppressione. Mentre per il "Comitato per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo dei Balcani" sarebbe invece pronto il decreto di chiusura. **I salvati** - Come per tutte le novità, anche quella della lista di prescrizione non è nata senza incertezze. Nel testo inviato alle Camere, il Governo puntava ad affondare la lama del bisturi su 17 enti, che poi si sono ridotti a 11. Tra i salvati nella bagarre degli emendamenti ci sono nomi altisonanti come la Lega navale italiana o la Fondazione Guglielmo Marconi (difesa da parlamentari emiliani di entrambi gli schieramenti), e piccole realtà come l'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (salvato con un intervento del senatore Francesco Storace



accolto dalla maggioranza) ro, che dà lavoro a un centi-  
e l'Istituto Beata Lucia di naio di dipendenti e che as-  
Nami. Salvo anche l'Ente sicura il monitoraggio del  
nazionale risi, un soggetto complesso mercato del riso  
già di diritto privato con un italiano. L'ente si autofinan-  
bilancio di 7 milioni di eu- zia con i versamenti di un'e-  
sazione dovuta per l'acqui- stato il ministro delle Politi-  
sto del riso da parte degli che agricole, Paolo De Ca-  
industriali del settore (30 stro.  
centesimi di euro per ogni  
quintale) e a salvarlo dall'e-  
lenco dei "sopprimibili" è

**GESTIONI PUBBLICHE****Comunità montane: per 166 futuro incerto**

**A**ncora tagli per le comunità montane: a rischiare sono ben 166 enti. Durante il dibattito che ha portato all'approvazione della legge Finanziaria 2008, infatti, il legislatore ha specificato i criteri che regolano l'appartenenza dei comuni a una comunità montana. Non solo. I commi dal 17 al 22 dell'articolo 2 della manovra spiegano come dovrà essere modificata la governance dei territori montani e cosa accadrà se le regioni decideranno di non intervenire per ridefinire le comunità montane. I loro confini dovranno, infatti, essere ridisegnati dalle regioni secondo un obiettivo di razionalizzazione dei costi. Il Parlamento ha lasciato alle amministrazioni regionali sei mesi per decidere, ma allo scadere del periodo (la data stabilita è il 31 luglio 2008), la situazione attuale verrà comunque modificata secondo le restrizioni presenti in Finanziaria. Pertanto, qualora le Regioni non dovessero intervenire, ci sarà una doppia scrematura, che porterà i comuni montani a passare da 4.201 a 2.361, mentre le comunità montane saranno quasi dimezzate, diventando 189 (attualmente sono 355). Per quanto riguarda i comuni, cesseranno di appartenere alle comunità montane quelli capoluogo di provincia, i comuni costieri e quelli con popolazione superiore a 20mila abitanti. Le comunità montane, invece, saranno costituite in base a un criterio altimetrico: almeno la metà dei comuni che ne fanno parte, infatti, dovrà avere l'80% della superficie al di sopra di 500 metri di altitudine; o il 50% della superficie sopra i 500 metri e un dislivello non minore ai 500 metri, (nelle regioni alpine il minimo è 600 metri). In ogni caso, saranno soppresse le comunità montane che risulteranno composte da meno di 5 comuni. A cambiare è anche la definizione dei territori, che non

sono più montani, ma diventano, secondo il legislatore, "eleggibili". Questo perché «in Italia non c'è ancora un concetto condiviso di cos'è la montagna e cosa significa "montanità" - spiega il commissario straordinario dell'Imont (Istituto nazionale della montagna), Luigi Olivieri -. Infatti, la Finanziaria interviene sulla governance dei territori montani e non sulla loro definizione». La norma, infatti, prevede che l'amministrazione del comune potrà scegliere una sola forma a cui aderire. «Questo vuol dire - precisa Olivieri - che i territori che faranno parte delle comunità montane non potranno far parte di nessun altro esercizio sovracomunale, con un conseguente taglio dei costi amministrativi». Per quanto riguarda il concetto di "montanità", invece, è allo studio un disegno di legge per stabilirne una descrizione che si basi su criteri fisici: ad occupar-

sene, prima della crisi di Governo, era stata il ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali, Linda Lanzillotta. «La vecchia definizione - afferma il Commissario dell'Imont - risale alla cosiddetta legge Fanfani del 1952 e va modificata. A questo sta lavorando un gruppo di ricercatori che proverà a dare una base scientifica al concetto. A mio parere i fattori principali dovranno essere l'altimetria, la pendenza e il clima. Questi saranno i criteri preponderanti, a cui dovrà poi essere aggiunto il fattore socio-economico della "marginalità" ». La palla passa ora alle Regioni. «Speriamo che utilizzino la loro potestà legislativa - sottolinea Olivieri - L'Imont ha comunque inviato una lettera a tutti i presidenti regionali offrendo aiuto e consulenza legislativa».

**Serena Risetti**

**GESTIONI PUBBLICHE - Imont** - Trasformarsi per non scomparire

# Due volte nella lista nera

**L'**Istituto nazionale della montagna (Imont) è un ente pubblico nazionale di ricerca, non strumentale, che promuove e coordina attività di studio e di ricerca sulla e per la montagna, operando secondo gli indirizzi della presidenza del Consiglio dei ministri». Così recita lo statuto dell'Istituto. Fin qui nulla di strano, se non fosse che per ben due volte, in passato, questo ente è entra-

to nella "lista nera" degli istituti statali da riformare, o addirittura da sopprimere, e che sia stato proprio il Governo (lo stesso che fornisce gli indirizzi secondo cui l'Imont lavora) a prendere questa decisione. Già la legge Finanziaria del 2007 prevedeva di riformare l'Istituto e di sostituirlo con l'Ente italiano della montagna (Eim). Una previsione mai applicata. Così, dall'aprile scorso l'Imont è in re-

gime di commissariamento e alla sua guida è passato Luigi Olivieri, che ha avuto il compito di avviare le attività del nuovo Ente italiano della montagna. Nonostante questo, nella prima versione della Finanziaria l'Imont è riapparso nella lista degli enti da sopprimere al fine di recuperare fondi da reinvestire. La norma è stata successivamente rivista e l'Istituto nazionale della montagna si è "salvato". A inte-

ressarsi dell'ente è stato anche il ministro per gli Affari regionali e le autonomie locali, Linda Lanzillotta, che ha dichiarato di aver apprezzato il lavoro svolto dall'Istituto e di ritenere l'Imont l'unica struttura ad avere una competenza specifica in materia di montagna e montanità, anche se ne deve essere rivista l'organizzazione.

**Se. R.**

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE** - Reclamo formale delle aziende italiane alla Commissione contro la lentezza degli enti locali

## Pagamenti in ritardo al vaglio Ue

*Inapplicata la direttiva del 2000 che fissava un termine massimo di 30 giorni*

**F**ino a due anni contro una media europea di due mesi. Tanto rischiano di dover aspettare le imprese italiane, soprattutto al Centro e al Sud, per essere pagate dalla pubblica amministrazione. E se in tutta la Ue il committente pubblico è rinomato per essere il «peggiore debitore» - con un ritardo medio nel pagamento di circa 10 giorni - nel nostro Paese il problema sembra essere cronico. A causa dei termini contrattuali più favorevoli - con scadenze per onorare i debiti contratti a 120 giorni, doppi rispetto alla media europea (60) - ma anche dell'ulteriore ritardo che si accumula (21 giorni, contro una media europea di 11). In sostanza, invece che in due mesi, gli imprenditori italiani in media riescono a recuperare i crediti in circa 5 mesi, con picchi di dodici in alcuni settori (infrastruttura ed edilizia, sanità) e in alcune aree geografiche. Non ricevendo risposte da Roma, ora le aziende hanno deciso di rivolgersi a Bruxelles. Si chiude proprio in questi giorni infatti la rac-

colta delle adesioni e segnalazioni di morosità che saranno poi presentate in un documento dall'avvocato Antonino Galletti, dell'Ufficio legale Oipa - l'Osservatorio imprese e pubblica amministrazione - sotto forma di reclamo formale alla Commissione europea. La direttiva Ue sul ritardo nei pagamenti risale al 2000 (2000/35/Ce) e già otto anni fa denunciava come un'insolvenza su quattro fosse imputabile a morosità con la conseguente perdita di 450mila posti di lavoro all'anno. Ma nonostante sia stata recepita da tutti gli Stati membri - in Italia nel 2002 (Decreto Legislativo 9 ottobre 2002, n. 231) - i 30 giorni dalla fornitura al saldo sono rimasti «lettera morta» spiega l'avvocato Galletti. Che spiega anche: «questo ritardo comporta a sua volta altre infrazioni alle leggi comunitarie, stabilendo di fatto una barriera d'ingresso per nuove imprese - alle quali non è garantita la certezza dei pagamenti - e attribuendo un potere arbitrario enorme a semplici tesoriери incaricati, con la

riforma del federalismo fiscale, singolarmente per ogni ente a gestire i flussi di cassa». Il Commissario per le Imprese e l'Industria, Gunter Verheugen, ha pubblicamente riconosciuto l'anomalia il mese scorso, a seguito di un'interrogazione al Parlamento Europeo presentata da Alfredo Antonozzi (Ppe). Ipotizzando una possibile procedura di infrazione - o quantomeno la possibilità di chiedere chiarimenti formali al Governo - in caso di provata in applicazione delle leggi comunitarie in materia. Proprio a questo scopo Oipa ha promosso incontri e convegni in collaborazione con le Associazioni degli imprenditori (Confindustria, Api Matera, Api Siracusa, Api Napoli, Federlazio, Unionservizi, ASSISTAL, Aniem), raccogliendo adesioni e segnalazioni di situazioni contenziose particolarmente critiche e significative. «La situazione è gravissima in particolare in alcune aree geografiche - spiega Antonio Persici, presidente Oipa - come Lazio o Campania dove la media europea si

estende drammaticamente fino a 700 giorni». Nella regione laziale, per esempio, le società che lavorano principalmente con la pubblica amministrazione - e i cui ricavi dipendono per più della metà dagli appalti pubblici, come nelle infrastrutture nella sanità o nell'ambiente - sono anche quelle che subiscono i maggiori ritardi nei pagamenti (rispettivamente di 24, 18 e 12 mesi). Ad aggravare la situazione è proprio la maggiore incidenza della Pa nei bilanci delle aziende italiane rispetto al resto d'Europa, con acquisti per un valore di 117,1 miliardi di euro l'anno. Inoltre - a causa della situazione del debito delle amministrazioni locali - spesso i debiti verso le imprese vengono cartolarizzati con un'unica operazione imponendo di fatto di accettare un pagamento molto tardivo e limitato all'80% della somma.

**Anna Zavaritt**

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Il caso.** Il cattivo esempio di Bruxelles

## **C'è anche Barroso nella lista dei morosi**

**T**utto il mondo è paese. Il mese scorso la stessa Commissione europea è finita nel mirino del Mediatore europeo - figura incaricata di condurre indagini su casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni ed organi comunitari - che ha aperto un'indagine per verificare i tempi di pagamento dell'organo governativo della Ue. L'indagine è partita a seguito di ripetute lamentele e segnalazioni provenienti sia da privati sia da imprese e organizzazioni legate contrattualmente a vario titolo alla Ue. Nikiforos Diamandouros ha chiesto alla Commissione di fornire informazioni dettagliate sulle misure prese per evitare il ritardo nei pagamenti, nonché dati statistici sul fenomeno e una precisazione sulla politica del pagamento degli interessi sugli arretrati. Infatti Diamandouros condivide e ha fatto sue le preoccupazioni a lui espresse: «Le piccole e medie imprese, le scuole, le Ong e le altre organizzazioni dipendono dal pagamento puntuale della Ue per portare avanti i propri progetti. Sono fiducioso che la Commissione saprà impegnarsi al meglio per evitare ritardi di questo tipo, che mettono in seria difficoltà economica i suoi partner». Già nel 2001 il Mediatore europeo aveva chiuso una prima indagine sui pagamenti tardivi della Commissione e aveva concluso che allora erano state prese tutte le misure necessarie per cercare di evitare il problema. Ma da allora Diamandouros ha dovuto analizzare più di 30 reclami ufficiali per lo stesso problema. E in alcuni casi è intervenuto con successo: a una compagnia francese ha permesso di recuperare 88 mila euro.

**PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – Formazione.** A disposizione 1,5 milioni di euro

## **L'Erasmus si estende ai funzionari della Pa**

**A**nche i funzionari della pubblica amministrazione a livello nazionale potrebbero presto tornare sui banchi a Bruxelles per toccare con mano la realtà delle istituzioni comunitarie. Su iniziativa dell'eurodeputato Gianni Pittella (Pse) nel bilancio 2008 della Ue è già stato approvato uno stanziamento di un milione e mezzo di euro proprio per il progetto pilota che mira a consentire l'accesso a tirocini formativi presso le istituzioni europee per quei nuovi assunti delle pubbliche amministrazioni nazionali che dovranno ricoprire incarichi direttamente legati alle politiche comunitarie. Il progetto - ziato a livello nazionale - si inquadra nella strategie di Lisbona per migliorare l'efficienza della Pa. La Commissione inizierà ora a lavorare alla messa a punto del progetto pilota per individuare il livello territoriale e il tipo di funzionari coinvolti e - al termine di questa fase - procederà alla pubblicazione e al lancio dei bandi. Si tratta di coinvolgere cittadini, dipendenti e imprenditori per rendere l'Europa più vicina e comprensibile a tutti. Formulare nuovi progetti sperimentali in questo senso aiuta, se è vero che negli ultimi anni l'80% ha avuto un buon esito.

## ULTIMO COMMA

# L'ipoteca salva i debitori morosi

Per il pagamento di debiti fiscali iscritti a ruolo per importi superiori a 50mila euro, nell'ipotesi di temporanea situazione di obiettiva difficoltà, è possibile la dilazione sino a 48 rate mensili a condizione che sia garantito da ipoteca. Questa la novità della manovra finanziaria (articolo 1, comma 145, legge 244/2007) rivista dall'articolo 36, comma 4 del cosiddetto Dl mille proroghe (n. 248/2007 e ancora suscettibile di modifiche in sede di conversione in legge) in materia di riscossione dei tributi secondo cui, in alternativa alla polizza fidejussoria, fidejussione bancaria ovvero rilasciata dai consorzi di garanzia collettiva dei fidi, il credito del fisco può essere garantito dall'ipoteca già iscritta ai sensi dell'articolo 77 del Dpr 602/73 ovvero mediante concessione di nuova ipoteca volontaria, ad esempio su un immobile del patrimonio dell'impresa. Il citato articolo 77 prevede che, decorso inutilmente il termine di 60 giorni dalla notifica della cartella di pagamento, il ruolo costituisce titolo per iscrivere ipoteca sui beni immobili del debitore (e dei coobbligati, ad esempio cessionario di azienda per debiti fiscali dell'azienda ceduta, articolo 14 del Dlgs 472/97) per una somma pari al doppio dell'importo complessivo del debito. L'iscrizione di ipoteca è, quindi, prevista sia in funzione prevalentemente intimidatoria, essendo l'ipoteca condizionata al consolidato inadempimento del debitore, sia al contemperamento dell'esigenza di un recupero delle somme iscritte a ruolo con la necessità di non espropriare l'immobile del debitore quando l'importo del debito e le condizioni del debitore del debito siano tali da non giustificare l'apprensione del bene. In tal senso va accolta con favore la nuova norma che dà facoltà all'ufficio fiscale di "destinare" l'ipoteca, iscritta ex lege per il recupero dei crediti fiscali iscritti a ruolo, a garanzia reale per concedere

al contribuente la rateizzazione del debito. Accanto all'ipotesi di ipoteca già iscritta, la novità prevede, altresì, che l'ufficio possa autorizzare il contribuente a garantire la rateizzazione del debito mediante concessione sua o di un terzo di ipoteca volontaria, di primo grado, su immobili di esclusiva proprietà del concedente, per un importo pari al doppio delle somme iscritte a ruolo. E questa l'altra ipotesi, del tutto nuova, di concessione di ipoteca volontaria per ottenere la rateizzazione di debiti fiscali iscritti a ruolo per importi superiori a 50mila euro, sempre che sussistano le condizioni di temporanea obiettiva difficoltà del contribuente. Un dubbio resta per la possibilità del contribuente (per ipotesi imprenditore) di chiedere la rateizzazione di debiti tributari offrendo in garanzia ipoteca su immobili dell'impresa prima ancora dell'iscrizione a ruolo dei debiti stessi. Anche in assenza di precise indicazioni non vi è motivo di escludere che il

contribuente, che voglia rateizzare il suo debito, possa avanzare richiesta di dilazione di pagamento senza attendere l'iscrizione a ruolo (con tutti gli oneri conseguenti). Quid iuris se l'ufficio rifiuta, immotivatamente, di accettare la garanzia ipotecaria? Nell'ambito della giurisdizione del giudice tributario sono comprese anche le controversie avviate dal contribuente per l'ipotesi che il fisco rifiuta, immotivatamente, di concedere la rateazione del pagamento dei tributi iscritti a ruolo. A sicura garanzia dei crediti del fisco la nuova norma esclude, inoltre, espressamente e indipendentemente dalla sussistenza, delle condizioni per l'esercizio dell'azione, l'ipoteca iscritta sul bene dell'impresa dall'azione revocatoria ex articolo 67 della legge fallimentare nel caso di fallimento dell'impresa concedente.

**Silvio D'Andrea**

**PREVIDENZA** - Il riepilogo delle vecchie regole per chi ha maturato i requisiti dell'anzianità o rientra nelle eccezioni

# Mobilità esclusa dagli scalini

*Pubblico impiego: il sistema precedente vale per militari e forze dell'ordine*

**S**ono alle prese con un vero e proprio puzzle i lavoratori vicini al traguardo della pensione. La difficoltà, come segnalano tanti lettori, sta soprattutto nel capire in quali casi si può lasciare ancora il lavoro con le vecchie regole. L'incastro tra requisiti e limiti di età risulta per molti più complicato dal meccanismo delle finestre, che dal 1° gennaio 2008 entrano in gioco anche per i trattamenti di vecchiaia. Ecco un riepilogo delle principali situazioni in cui scatta la cosiddetta clausola di salvaguardia che permette di evitare le condizioni meno favorevoli previste dalla legge 247/2007. **Pensioni di anzianità** - Per la pensione di anzianità, non sono toccati dal nuovo sistema degli scalini e delle quote sia coloro che hanno maturato i requisiti entro il 2007, sia quanti rientrano nelle eccezioni specificamente previste della legge 247/2007. Si tratta, in particolare, di coloro che sono stati autorizzati ai versamenti volontari prima del 20 luglio 2007, dei lavoratori in mobilità (fino a un massimo di 5mila unità, anche se non è chiaro come funzionerà questo plafond) sulla base di accordi sindacali entro il 15 luglio 2007;

nonché dei dipendenti, fino a un massimo di 15mila unità, di aziende di questi settori (credito, eccetera) che hanno costituito i fondi di solidarietà previsti dalla legge 662/96 per un numero massimo di 15mila domande di pensione. Nel pubblico impiego restano agganciati alle vecchie regole anche i militari e gli appartenenti alle forze dell'ordine. La normativa speciale sarà comunque rivista, con possibili ritocchi all'età minima, con un decreto legislativo, che dovrà essere emanato entro il 31 dicembre di quest'anno. Chi beneficia a vario titolo della clausola di salvaguardia ha inoltre il vantaggio di usufruire di un calendario più favorevole per l'apertura della finestra, in quanto conserva le quattro uscite annuali previste dalla riforma Dini del '95. Tra i lavoratori dipendenti, chi matura i requisiti (57 anni di età e 35 di contributi o in alternativa 39 anni di contributi con qualsiasi età) nell'ultimo trimestre del 2007 potrà mettersi in pensione dal 1° aprile prossimo e in uno qualsiasi dei mesi successivi se decide di restare in attività. Nel 2008 le finestre disponibili saranno invece due (aprile e luglio) per i lavoratori autonomi

che possono far valere, rispettivamente entro il 31 settembre e il 31 dicembre 2007, almeno 58 anni di età, 35 di contributi oppure 40 anni di contribuzione a prescindere dall'età. **Pensione di vecchiaia** - Poiché i requisiti non sono cambiati, si tratta di vedere in quali casi si evita la ritardata decorrenza dovuta all'introduzione delle finestre. L'Inps ha chiarito che l'assegno sarà corrisposto, come in passato, dal mese successivo al compimento dell'età sia a coloro che hanno acquisito il diritto entro il 31 dicembre 2007, sia a quanti alla stessa data erano in preavviso. In quest'ultimo caso, si evita la finestra anche se i requisiti di età e di contribuzione vengono raggiunti dal 1° gennaio 2008 in poi. Più di un lettore si è chiesto se lo slittamento della decorrenza riguarderà anche coloro che, avendo usufruito della proroga di due anni, ha deciso di restare in servizio fino al 67° anno di età. L'Inpdap non si è ancora pronunciato sull'argomento, ma una simile ipotesi sembra da escludere, visto che gli interessati si verrebbero a trovare in una situazione di "finestra aperta" in quanto il differimento parte dal 65° anno di età. A maggior

ragione il problema non si pone per le donne la cui età pensionabile è di 60 anni, come nel settore privato. **Pensione contributiva** - Se i requisiti sono stati maturati entro il 2007, la clausola di salvaguardia scatta anche per coloro che rientrano nel sistema contributivo. Di conseguenza, non sono soggetti ai nuovi limiti di età, né alle finestre se entro questa data possono far valere 57 anni di età e almeno 5 anni di contributi. Attenzione però, la pensione viene messa in pagamento sempre che al 31 dicembre 2007 abbiano anche maturato una pensione non inferiore all'assegno sociale maggiorato del 20% (475 euro nel 2008). Le stesse regole valgono anche per coloro che si collocano nel sistema misto (almeno un contributo a 31 dicembre 1995), qualora decidano di optare per il calcolo contributivo. In questo caso per verificare se possono usufruire ancora della clausola di salvaguardia si guarderà al momento in cui sono stati maturati i requisiti. Non avrà pertanto alcuna rilevanza il fatto che l'opzione venga esercitata nel 2008 o successivamente.

**Sergio D'Onofrio**



**CASSAZIONE - Non basta lo svolgimento delle funzioni**

## **Trattamento da dirigenti solo dopo il contratto**

**I**l dipendente pubblico non ha diritto al risarcimento per danno alla professionalità se, dopo essere stato assegnato per un periodo a funzioni dirigenziali, viene ricollocato nel suo ruolo originario. La promozione non scatta neanche quando il lavoratore ha effettivamente conseguito la qualifica superiore in seguito a un regolare concorso. Infatti il passaggio dall'inquadramento nelle aree funzionali alla qualifica di dirigente è equiparato al reclutamento esterno e necessita di una modifica del contratto. Sono questi i principi indicati dalla Cassazione nella sentenza 1346/2008 che ha accolto il ricorso dell'agenzia delle Entrate nei confronti di un proprio dipendente. Quest'ultimo si è rivolto al tribunale esponendo di essere dipendente del Ministero, di aver superato il concorso da dirigente e di essere stato inserito nel ruolo unico della dirigenza con riserva di attribuzione delle funzioni. Il ricorrente ha anche affermato di aver svolto mansioni dirigenziali per un certo periodo presso un ufficio e di essere stato, in seguito, nominato direttore in un altro luogo con mansioni non dirigenziali. Per questo motivo ha chiesto che fosse disposta la reintegrazione nella posizione originaria o l'attribuzione ad altro incarico dirigenziale. I giudici hanno accolto parzialmente la domanda riconoscendo al lavoratore il risarcimento del danno per il pregiudizio alla professionalità acquisita dallo svolgimento dell'attività dirigenziale, cioè «al valore delle conoscenze ed esperienze che costituiscono il patrimonio del lavoratore». È stata invece respinta la richiesta di pagamento delle differenze retributive perché ritenute non dovute dai giudici. Inevitabile il ricorso in Cassazione. L'agenzia delle Entrate, in particolare, ha contestato la decisione rile-

vando che, fino alla sottoscrizione del nuovo contratto individuale di lavoro, il dipendente vincitore di concorso non ha diritto al riconoscimento del trattamento da dirigente, con la conseguenza che l'assegnazione a mansioni inferiori non si può considerare illecita in quanto corrispondente alla sua qualifica professionale. Inoltre non sarebbe risarcibile, in via automatica, la presunta dequalificazione professionale dal momento che spetta al ricorrente provare l'esistenza di un'effettiva sottoutilizzazione delle sue capacità lavorative. La Cassazione ha accolto la tesi dell'amministrazione affermando che è inesistente un danno alla professionalità del lavoratore. Infatti, spiega la Corte, nel pubblico impiego privatizzato l'assegnazione a mansioni superiori è concepita «come intrinsecamente temporanea» e non dà diritto all'acquisizione della qualifica corrispondente. Ne consegue che

il dipendente assegnato per un periodo alla dirigenza, rimane in possesso della qualifica originaria e la sua riassegnazione alle mansioni precedenti non può generare alcun diritto al risarcimento del danno. Né le cose cambiano per il fatto che il ricorrente ha vinto il concorso da dirigente. Infatti lo sviluppo di carriera deve avvenire nel rispetto dei limiti di compatibilità organizzativa e finanziaria entro i quali è chiamata a operare la pubblica amministrazione. Ne consegue che fino alla sottoscrizione del nuovo contratto di lavoro nessuno può acquisire "sul campo" la qualifica di dirigente e ciò, prosegue la Corte, porta a escludere «la stessa ipotizzabilità di un danno da demansionamento». Al ricorrente, in conclusione, spettano solo le differenze retributive per il periodo in cui ha svolto le funzioni dirigenziali.

**Remo Bresciani**

**CODICE DELLA STRADA - Potere di accertamento delle infrazioni e divieti di sosta**

## **Sugli ausiliari del traffico divergenze da superare**

**S**olo le Sezioni unite della Cassazione possono decidere, atteso il contrasto esistente tra le pronunce delle sezioni semplici, sull'estensione dei poteri degli ausiliari del traffico di accertare le violazioni in materia di sosta degli autoveicoli. In particolare, si dovrà chiarire definitivamente: a) se al personale dipendente delle società concessionarie della gestione dei parcheggi a pagamento nelle aree comunali possano essere conferite dai Comuni le funzioni di prevenzione e di accertamento delle violazioni in materia di sosta limitatamente alle aree oggetto di concessione; b) se detto personale possa accertare unicamente le violazioni in materia di sosta degli veicoli ovvero tutte le violazioni delle norme sulla circolazione stradale nell'area oggetto della concessione. L'ordinanza interlocutoria (n. 166/08) della Cassazione, che ha deciso di trasmettere gli atti al Primo

Presidente per valutare l'opportunità di una pronuncia sul ricorso a Sezioni unite, offre l'occasione di un riepilogo delle pronunce degli ultimi tre anni in una materia tanto delicata quale quella in esame. Tale possibilità è fornita dal ricorso avanzato da un Comune contro la sentenza di un giudice di pace, che aveva accolto l'opposizione proposta da un automobilista cui la polizia municipale aveva contestato l'infrazione dell'articolo 7 del Codice della strada, per avere parcheggiato la propria autovettura in violazione di un divieto permanente di sosta. Peraltro, l'accertamento della presunta violazione era stato eseguito da una operatrice dipendente del concessionario della gestione dei parcheggi a pagamento nelle aree pubbliche delle zone a traffico limitato, che non rivestiva ad personam la qualità di ausiliario del traffico. Da qui, l'accoglimento dell'opposizione da parte del giudice di

merito, il quale osservava: a) «che al personale dipendente dal concessionario della gestione dei parcheggi Comuni, secondo le previsioni della legge 127/97, articolo 17, comma 132, le funzioni di prevenzione e di accertamento delle violazioni in materia di sosta limitatamente alle aree oggetto di concessione»; b) che dette aree vanno individuate «in quelle evidenziate da righe blu oltre che da segnaletica verticale, ed in quelle che (...) costituiscono lo spazio minimo ed indispensabile per compiere le manovre necessarie a garantire la concreta fruizione dell'area di sosta»; c) che dunque il personale dipendente del concessionario può esercitare «le sole azioni necessarie al recupero delle evasioni tariffarie e dei mancati pagamenti e dai riferimenti ai proventi della gestione» dei parcheggi a pagamento. I Supremi giudici hanno peraltro rilevato sul punto una

netta difformità di giudizio tra le sezioni semplici. Infatti, per alcune sentenze (7336/05; 18186/06), le competenze delegate ai suddetti dipendenti sono limitate alle violazioni in materia di sosta dei veicoli commesse nelle aree comunali oggetto di concessione «specificatamente destinate (...) al parcheggio o alla sosta sulla carreggiata e per la cui fruizione è imposto il pagamento di una somma di denaro». Per altre (9287/06; 20558/07), il potere degli ausiliari non è limitato a rilevare le infrazioni strettamente collegate al parcheggio (esempio, il mancato o inferiore pagamento della tariffa), bensì è esteso «al rilievo di tutte le infrazioni ricollegabili alla sosta nella zona oggetto della concessione». Perciò, non decidendo sul ricorso, la Corte ha emesso l'ordinanza in questione, rimettendo la statuizione alle Sezioni unite.

**Paolo Russo**

**OPERE PUBBLICHE** - Un segmento ancora di nicchia

## **Gare deserte, non decolla il leasing immobiliare**

*IL QUADRO/Delle dodici licitazioni per locazioni «in costruendo» indette nel 2007 sono arrivate a conclusione cinque procedure*

**I**l mercato del leasing immobiliare nelle opere pubbliche - codificato dalla Finanziaria 2007 - comincia a muoversi, ma resta ancora ben lontano da una piena entrata a regime. Dalle poche gare che hanno fatto da battistrada nel corso del 2007, appare chiaro che il leasing è stato finora utilizzato molto poco. Il bilancio condotto sull'intero 2007 appena trascorso (e pubblicato più in dettaglio nel numero di «Edilizia e Territorio» in distribuzione da oggi) ritrae un segmento ancora di nicchia: poche opere di piccolo calibro (meno di 10 milioni), pochissime opere di media consistenza e, infine, nessuna grande opera. Vale la pena di precisare che l'analisi è circoscritta al solo comparto del leasing cosiddetto "in costruendo", cioè finalizzato a costruire l'opera. Cosa diversa del leasing immobiliare tout court, finalizzato cioè ad acquistare un fabbricato già costruito. Più in dettaglio, nel 2007, sono state pubblicate 12 gare di leasing pubblico in costruendo; di queste, solo cinque sono arrivate all'aggiudicazione. Tutte le altre sono state invece più sfortunate, o perché snobbate dal mercato o perché contestate dagli operatori e infine sospese. Prospettive nere, dunque? Non esattamente. Il leasing - dicono a una sola voce imprese di costruzione e società finanziarie - ha tutte le possibilità di affermarsi e diffondersi. «Anche nel caso del project financing - ricorda Riccardo Giustino, vicepresidente dell'Ance per le opere pubbliche - ha richiesto un lungo periodo di rodaggio, e oggi è affermato». «Ogni giorno veniamo contattati da enti locali che vogliono sperimentare il leasing immobiliare», dice Francesco Pastore, di Banca Italease. «Stanno per uscire bandi di consistente dimensione - confida Fabio Vidoni, di Banca Opi - e più in generale le amministrazioni sono sempre più interessate ad acquisire informazioni». Questa proiezione ottimistica deve però fare i conti con un bilancio che per ora è scoraggiante. Proprio la ga-

ra maggiore dell'anno - quella dell'Azienda sanitaria 15 di Padova da 21,6 milioni - è stata sospesa. Motivo? Il bando, pur riguardando la realizzazione di un'opera pubblica, è stato classificato come appalto di servizi finanziari. La gara è stata immediatamente contestata da un'associazione di categoria; ne è seguita una richiesta di chiarimento all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici. «Non potevamo fare altrimenti - si difende la Asl, per bocca del responsabile del procedimento - visto che una recente norma regionale ci impone di classificare l'appalto di leasing immobiliare in costruendo come una gara di servizi finanziari. Abbiamo sospeso la gara ma siamo intenzionati a riproporla, eventualmente adeguandoci a quanto ci dirà l'Autorità; e poi aspettiamo l'uscita del regolamento sui contratti pubblici». E infatti il regolamento (approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 21 dicembre) non è avaro di novità sul leasing immobiliare. L'articolo 114,

interamente dedicato a questo strumento, introduce l'avvalimento fra soggetto finanziatore e impresa di costruzione. Come è noto l'avvalimento è l'istituto, recepito dalle norme europee, che consente a un'impresa che intenda partecipare a una gara di avvalersi dei requisiti posseduti da un'altra impresa "avvalente". «Il soggetto finanziatore (...) - recita l'articolo 114 del regolamento - deve dimostrare alla stazione appaltante che disporrà, se del caso avvalendosi delle capacità di altri soggetti, anche in associazione temporanea con un soggetto realizzatore, dei mezzi necessari a eseguire l'appalto». Ma non finisce qui. Il regolamento consente ai general contractor di realizzare in leasing opere diverse da quelle della legge obiettivo, superando un limite imposto dal codice, e di mandare in gara l'opera con il progetto preliminare.

**Massimo Frontera**

TAR LAZIO - Iscrizione al registro rifiuti

## La sola domanda non è costitutiva

**P**er poter disinquinare un'area contaminata l'impresa partecipante alla gara di appalto, singola o in associazione (Ati), deve dimostrare, in base al capitolato di gara, la sua iscrizione all'Albo nazionale delle imprese esercenti servizi e gestione dei rifiuti (categoria 9, classe B, relativa alla bonifica siti e in quella per la raccolta e trasporto rifiuti speciali non pericolosi prodotti da terzi: categoria 4, classe B), in base al Dlgs 22/97. La parte ricorrente, eccependo l'illegittimità dell'ammissione alla gara del gruppo di imprese concorrenti, costituite

in Ati - e risultato temporaneamente aggiudicatario dell'appalto - deduceva, in particolare, che una delle mandanti del gruppo non avrebbe dimostrato la sua iscrizione all'Albo ma solo di aver presentato la relativa domanda. Sui rapporti fra iscrizione all'Albo e fase preliminare di presentazione della domanda, il Tar Lazio, facendo leva sulla natura di accertamento costitutivo, di carattere pressoché vincolato, propria dell'atto di iscrizione all'Albo nazionale, esclude che la mera presentazione della domanda di iscrizione abbia un'equivalente natura e un medesimo

effetto. Soltanto l'avvenuta iscrizione, infatti, attesta legalmente il possesso dei requisiti necessari che abilitano all'esercizio della relativa attività, in assenza di qualsiasi automatismo tra presentazione della domanda e iscrizione all'Albo (tanto più che la vincolatività dell'azione amministrativa presuppone comunque un momento di verifica dell'esistenza, in capo al richiedente, dei requisiti previsti dalla legge). Sulla possibilità di avvalersi di soggetti terzi al fine di comprovare i requisiti di capacità tecnica, economica e finanziaria, dei requisiti di altri soggetti - il

Tar Lazio formula un'argomentata risposta affermativa. Richiamandosi ai principi dettati dalla giurisprudenza comunitaria, esso precisa che tale avvalimento è consentito a condizione che l'impresa "avvalente" - che partecipi a tutti i pubblici appalti (non solo a quelli di servizi) - sia in grado di provare di disporre effettivamente dei mezzi di soggetti terzi, necessari all'esecuzione dell'appalto.

**Pasquale Giampietro**

**MAGISTRATURA CONTABILE** - Le richieste di parere devono basarsi su temi generali e non interferire con le funzioni di controllo

## Corte conti, no a un quesito su due

*Nel 2007 gli enti hanno proposto 232 domande, ma la metà è inammissibile*

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono un punto di riferimento sempre più importante per le incertezze operative degli enti locali. Che spesso, tuttavia, si vedono respinte le richieste di parere perché escono dagli argini previsti per l'attività consultiva della Corte (regolata dall'articolo 7, comma 8 della legge 131/2003). Nel 2007, quasi tutte le sezioni di controllo della Corte hanno rilasciato pareri agli enti richiedenti. Tuttavia, rispetto al totale delle domande formulate, le richieste giudicate inammissibili hanno sfiorato il 50 per cento. Praticamente quasi una richiesta su due è mal posta o tratta argomenti non di pertinenza della Corte. A fronte infatti dei 232 pareri complessivamente richiesti nel 2007, quasi a tutte le sezioni regionali (eccezion fatta per la Sicilia, Valle d'Aosta e Bolzano), ben 106 (46%) rappresentano le richieste inammissibili perché incentrate su argomenti che esulano la competenza della Corte e che attengono invece, in molte occasioni, a problematiche

connaturate alla gestione dell'ente. Le richieste invece giudicate positivamente, sulle quali pertanto le Sezioni hanno argomentato motivati pareri sono state 126 (54%). Va detto poi che la maggior parte delle domande è indirizzata alle sezioni del Nord (16) e a quelle del Sud (74). Più distanziate le sezioni del Centro che hanno invece complessivamente risposto nel merito a 42 quesiti. Al Nord si concentra anche la quota maggiore di domande ammissibili (60%), mentre al Centro i quesiti "bocciati" (55%) hanno superato quelli accolti. Un equilibrio perfetto tra domande ammissibili e non si registra nel Mezzogiorno. I numeri mostrano dunque che non è stato ancora esattamente compreso dagli enti locali, in quali circostanze si possa chiedere pareri alle sezioni di controllo della Corte dei conti. L'attività consultiva, come detto, è stata introdotta - ampliando le competenze sino ad allora in capo alla Corte - dalla legge la Loggia, che ha previsto per gli enti espressamente indicati la possibilità di formulare

quesiti alle sezioni di controllo in materia di contabilità pubblica. Successivamente, la sezione delle Autonomie della Corte (deliberazione del 27 aprile 2004) è intervenuta nella materia fissando gli indirizzi e i criteri generali per l'attività consultiva. È stato così stabilito che, per essere ritenuta ammissibile, la domanda deve soddisfare requisiti di carattere soggettivo: natura degli enti richiedenti corrispondente alle previsioni di legge e richiesta proveniente dall'organo di rappresentanza dei medesimi. E requisiti di carattere oggettivo: attinenza della domanda con le materie della contabilità pubblica; carattere generale ed astratto della questione sottostante al quesito; non interferenza della domanda con le funzioni di controllo o giurisdizionali svolte dalla magistratura contabile, civile e amministrativa. Ne consegue che il parere, in termini generali, può essere reso solo in via prodromica rispetto all'attività dell'ente e non può riguardare atti gestori specifici. Nella realtà, invece, molti quesiti attengono a fatti-

specie strettamente legate agli affari ed interessi dell'ente. Tanto basta però per essere giudicati inammissibili. In alcuni casi (in ben 9 Sezioni) la percentuale di inammissibilità è risultata addirittura pari o superiore al 50%, con picchi addirittura del 100% nelle Marche e a Trento. Tanto basta per ribadire che gli argomenti sui quali chiedere che la Corte si esprima con un parere devono riguardare non l'attività gestoria dell'ente e le sue criticità, quanto, inderogabilmente, la contabilità pubblica. In questo ambito va ricompresa, come sottolineato nella deliberazione n. 5/2006 della Sezione delle Autonomie, «l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli». E niente altro.

**Raffaele Cusmai**

**MAGISTRATURA CONTABILE** – Sezione regionale Marche. Il Codice appalti si applica agli accordi precedenti all'entrata in vigore del testo

## Sui contratti revisione retroattiva

**L**a revisione dei prezzi nei contratti a revisione periodica o continuativa, relativi a servizi e forniture, si applica anche a quei contratti stipulati in data antecedente all'entrata in vigore del Dlgs 163/2006 (Codice degli appalti), che tra le varie pattuizioni non riportano una specifica clausola in tal senso. Così si è espressa la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per le Marche, con il parere n.2/2008, reso al Comune di Ascoli Piceno. Occorre sottolineare come l'adeguamento dei prezzi sia fattispecie allo stato disciplinata dall'articolo 115 del Codice degli appalti, in virtù del quale tutti i contratti, a esecuzione periodica o continuativa, relativi a servizi e forniture devono recare una clausola di revisione periodica del prezzo. Tale revisione deve poi essere ricondotta all'operato del dirigente responsabile dell'attività oggetto del contratto, relativo a una vera e propria istruttoria da realizzare sulla base dei dati forniti dall'osservatorio dei contratti pubblici. Rispetto all'interrogativo dell'ente se gli effetti di tale disposizione fossero dunque da ricondurre anche ad accordi negoziali relativi ad appalti aggiudicati prima dell'entrata in vigore del Codice, che non prevedevano dunque alcuna clausola sulla revisione obbligatoria, la Corte ha, come visto, risposto affermativamente. La lettura della sezione è motivata con il fatto che «il carattere tassativo dell'obbli-

go, derivante dalla necessità di ricondurre in equilibrio il programma contrattuale, risponde all'esigenza di verificare se siano medio tempore cambiate le condizioni di mercato e procedere, di conseguenza, alla revisione dei prezzi inizialmente pattuiti tra le parti». Va anche detto che soltanto dal 1986 (con la legge 41/86) il legislatore ha esteso la disciplina della revisione dei prezzi alla categoria degli appalti di servizi e forniture. In precedenza, la revisione era infatti ammessa unicamente in presenza di una specifica clausola all'interno del contratto d'appalto. Secondo l'orientamento espresso dalla Corte, invece, è proprio l'indisponibilità del prevalente interesse pubblico al corretto funzionamento del

mercato degli appalti pubblici di servizi e forniture «che rende inderogabile la norma sulla revisione periodica del prezzo in tutti i contratti di appalto di forniture e servizi ad esecuzione periodica o continuata». A prescindere dal fatto che tale possibilità sia riconducibile o meno ad una espressa previsione contrattuale. Da ultimo la Sezione ha inoltre precisato che gli eventuali adeguamenti conseguenti dalla revisione dei prezzi, andranno correttamente stanziati nel bilancio del Comune. In quanto attività coerente al principio di sana gestione dell'ente.

**R.Cus.**

**TRASPARENZA - I paletti del Tar**

## **Per il consigliere diritto di accesso «proporzionale»**

*È necessario che le interrogazioni degli amministratori siano collegate all'esercizio dei loro compiti istituzionali*

**I**l diritto di accesso di un consigliere comunale non matura nel caso in cui egli abusi della sua posizione e le richieste abbiano un carattere emulativo. Sono questi gli importanti e restrittivi principi (sicuramente molto graditi ai sindaci, ai segretari e ai dirigenti) stabiliti dal Tar della Sardegna, prima sezione nella sentenza n. 32 dello scorso 16 gennaio. L'importanza della pronuncia è data dalla chiara indicazione dei limiti che sono posti, anche se non esplicitamente, dalla normativa al diritto di accesso dei consiglieri. Va ricordato che tale diritto è sicuramente ben più ampio di quello riconosciuto ai cittadini portatori di uno specifico interesse tutelato dall'ordinamento e che, non a caso, esso trae origine da una diversa norma di legge: l'accesso dei consiglieri è disciplinato dal Dlgs 267/2000, mentre quello dei privati dalla legge 241/1990. La sentenza dà ragione al sindaco del Comune di Ittireddu, piccolo centro della provincia di Sassari, che non ha accolto la richiesta di accesso avanzata dai capigruppo delle due minoranze «alla visione del protocollo del Comune per conoscere i documenti in entrata ed in uscita». Richiesta che ha fatto seguito a ben 93 accessi esercitati, per un totale di 754 atti consegnati solo nei primi 10 mesi del 2007 (il Comune ha poco più di 500 abitanti). Il diritto di accesso dei consiglieri comunali è assai ampio, essendo direttamente collegato ai poteri di controllo attribuiti al consiglio, e non può essere sottoposto a uno «scrutinio di merito». Ma esso non è senza limiti. È infatti sottoposto a precisi vincoli procedurali: il consigliere deve indicare il suo

status e le richieste devono essere precise, così da consentire l'identificazione degli atti. E soprattutto esso non può avere «scopi meramente emulativi», né i consiglieri possono aggravare «eccessivamente con richieste non contenute entro gli immanenti limiti della proporzionalità e della ragionevolezza, la corretta funzionalità amministrativa dell'ente civico». L'amministrazione ha sollecitato i consiglieri che hanno richiesto un accesso così ampio e generico a limitarlo, previa espressa indicazione ed esplicita motivazione, ai «soli oggetti del protocollo generale che rientrano nella sfera di interesse del consigliere richiedente e che sono utili per l'espletamento del suo mandato». Tanto più che il protocollo contiene anche documenti riservati e che esso ha la natura di atto interno. La mancanza di un

rapporto di strumentalità tra la richiesta di accesso e l'esercizio dei poteri di consigliere e la circostanza che il diritto di accesso è stato esercitato in misura assai ampia in precedenti circostanze sono le ragioni per le quali il Tar della Sardegna ha giudicato come avente «contenuto meramente emulativo» la richiesta. La sentenza ricorda infine che la commissione per il diritto di accesso, investita dal comune sulla richiesta di uno dei consiglieri di potere avere copia degli atti per pubblicarli su un proprio sito internet, ha giudicato la stessa non direttamente «collegata ai fini dell'esercizio del munus di consigliere», quindi non meritevole di accoglimento da parte dell'ente.

**Arturo Bianco**

**REGOLAMENTI -** Gli avvocati non sono subordinati al segretario

# L'ufficio legale è indipendente

È illegittimo il regolamento comunale che prevede che l'ufficio legale sia collocato alle dipendenze del Segretario. Così ha deciso il Tar Sardegna, sezione II, 14 gennaio 2008, n. 7, che ha stabilito alcuni importanti principi sull'indipendenza e l'autonomia degli avvocati dei Comuni e delle Province. Il caso riguardava un Comune che aveva approvato il nuovo regolamento degli uffici e dei servizi, inquadrando il Servizio legale in un settore amministrativo denominato "staff", alle dirette dipendenze del Segretario generale. Un dirigente, responsabile dell'ufficio legale del Comune, ha impugnato questo regolamento davanti al Tar, sostenendo che il

servizio legale doveva essere organizzato in un servizio autonomo, con un avvocato dirigente, e in posizione di autonomia e responsabilità rispetto a tutti gli altri settori dell'ente. Il Tar ha accolto il ricorso, rilevando che tale regolamento violava l'articolo 3 dell'Rdl 27 novembre 1933, n.1578, che stabilisce alla lettera b) che «gli avvocati degli uffici legali istituiti (...) presso gli enti (...) devono essere iscritti nell'elenco speciale annesso all'albo». Secondo la precedente giurisprudenza (ad esempio, Cassazione civile, sezioni Unite, n. 5559/2002; Consiglio di Stato, sezione V, n. 6023/2004) questa disposizione relativa all'iscrizione nell'elenco speciale significava la necessità di

una specifica preparazione professionale e di un ufficio legale strutturato in modo da costituire un'unità organica ed autonoma. Tale ufficio - hanno ora affermato i giudici del Tar - deve essere in posizione di indipendenza da tutti i settori previsti in organico, e quindi collegato unicamente con il vertice decisionale dell'ente, senza alcuna intermediazione. In conseguenza, l'ufficio legale non può essere collocato alle dipendenze del Segretario, perché vi sarebbe un'ingerenza nella trattazione degli affari giuridici legali. La figura del segretario - si è poi aggiunto con parole velate e poco generose - «non postula la specifica preparazione professionale garantita dall'iscrizione al-

l'albo» (degli avvocati). La sentenza è coerente con l'interpretazione giurisprudenziale, ma lascia ancora scoperto il problema delle competenze del segretario comunale e provinciale, che «sovrintende allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti e ne coordina l'attività» (articolo 97 del Dlgs 267/2000). Le formule della «sovrintendenza» e del «coordinamento» del segretario nei confronti dei dirigenti lasciano permanere molti angoli oscuri, mentre appare necessario che i limiti della «sovrintendenza» e del «coordinamento» siano puntualmente precisati nel nuovo (e da tempo atteso) codice delle Autonomie.

**Vittorio Italia**



**GIUNTE** - Criteri rigidi per licenziare un assessore

# Non esiste la revoca politica

**È** illegittimo il provvedimento del sindaco che ha revocato l'incarico ad un assessore, motivando la revoca con la previsione di una nuova Giunta "tecnica". Così ha stabilito il Tar Puglia-Lecce, sezione I, con ordinanza del 9 gennaio 2008, n. 12, che ha precisato quali dovrebbero essere gli elementi essenziali di una legittima revoca degli assessori. Il caso riguardava un Comune nel quale tutti gli assessori, tranne uno, avevano presentato le dimissioni. Il sindaco, al fine di costituire una nuova giunta, aveva revocato l'incarico all'assessore non dimissionario, motivando con l'argomento che

era necessaria una nuova Giunta con elementi «a scelta di carattere tecnico». L'assessore revocato ha allora impugnato la revoca, proponendo anche la domanda cautelare di sospensione, ed il Tar ha accolto il ricorso, argomentando che questa revoca non era motivata, perché non recava alcun rilievo riferibile all'assessore, «né per il venir meno del rapporto di fiducia con il sindaco», né «per una sua inadeguatezza a svolgere, nell'interesse pubblico, l'attività ad esso conferita con la nomina». L'ordinanza è esatta, per due ragioni. In primo luogo, essa ha applicato puntualmente gli artico-

267/2000 («il sindaco (...) può revocare uno o più assessori dandone motivata comunicazione al consiglio») e 3, comma 1 della legge 241/1990 (la motivazione di ogni provvedimento amministrativo «deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria»). In secondo luogo, essa si inquadra nella più recente giurisprudenza che ha stabilito che la motivazione della revoca di un assessore deve essere «appropriata». In conseguenza, essa non può risolversi in affermazioni del tipo: «Bisogna rimodulare la Giun-

ta», o che: «Vi sono ragioni di ripartizione dei posti tra appartenenti a partiti politici», oppure che: «È venuta meno la fiducia con il sindaco». È invece necessario che siano precisati i profili dei comportamenti che hanno determinato la «posizione non collaborativa dell'assessore», o «l'inadeguatezza dell'assessore in relazione al buon andamento dell'organo». Infatti, il venir meno del rapporto di fiducia non è una premessa, dalla quale si può far derivare la revoca, ma è la conseguenza dei comportamenti dell'assessore, ed è quindi necessario che il profilo di questi comportamenti sia precisato nel provvedimento di revoca.

**EURO PA**

# In Sardegna obiettivo banda larga

**B**anda larga per tutti. Questo l'imperativo alla base del progetto Sics, avviato dalla Regione Sardegna nel 2005, che al termine dello scorso anno, con 6 mesi di anticipo rispetto alle tabelle di marcia, ha permesso di portare l'Adsl al 57% dei Comuni e all'82% dei cittadini isolani. E che entro la fine del 2008, parola del presidente Renato Soru e dell'assessore degli affari generali Massimo Dadea, con il suo completamento farà della Sardegna la prima regione italiana interamente connessa in banda larga. 20 i milioni di euro messi a disposizione per mandare in porto l'operazione. Circa 6, provenienti per metà da fondi Cipe e per l'altra dalle casse regionali, sono già stati spesi, sotto forma di incentivi agli operatori di mercato, per realizzare la prima parte del progetto. Essa ha portato alla cablatura di 5 Comuni non ancora raggiunti dall'Adsl, e ha permesso di recuperare in meno di 2 anni il significativo gap che divideva la regione dal resto d'Italia. Nel 2005, infatti, solo il 25% dei Comuni e il 67% dei cittadini sardi erano serviti dall'Adsl. Oggi, con le percentuali indicate in apertura, la Sardegna è di fatto allineata alle medie nazionali, che parlano del 45% dei Comuni connessi e del 90% della popolazione servita. I restanti 4 milioni di euro saranno ora investiti per puntare all'operazione sorpasso. Entro la fine di

quest'anno, ha annunciato il presidente regionale, i 377 Comuni dell'isola, i loro consorzi industriali e tutti i presidi ospedalieri saranno connessi in banda larga. Ciò avverrà con l'arrivo della fibra ottica in tutti i centri che contano più di 1.500 abitanti, e con la realizzazione di ponti radio tra le centrali di telecomunicazione, in alternativa al WiMax, nei restanti Comuni e nelle due isole maggiori, La Maddalena e Sant'Antioco. La Sardegna taglierà così per prima il traguardo della totale cablatura in banda larga del territorio, e ovunque si potrà fruire dei vantaggi offerti dalle tecnologie digitali. Tra essi, ad esempio, i servizi di telediagnostica e telemedicina, d'ora in

poi disponibili in tutte le strutture sanitarie del territorio. Ma non è alla sola infrastrutturazione digitale che punta il progetto Sics. Consapevoli che la lotta al digital divide passa anche per l'inclusione e l'alfabetizzazione digitale, gli amministratori isolani hanno anche realizzato centinaia di punti di accesso gratuito al web nelle sedi universitarie, nelle biblioteche pubbliche e presso 64 associazioni di volontariato del territorio. La progressiva diffusione della banda larga permetterà ora di attivarne di nuovi in altri centri dell'isola.

**Roberto Zarro**

Dopo l'ordinanza della Corte costituzionale i tasselli giurisprudenziali e normativi

# Le cartelle esattoriali in bilico

*La non segnalazione dell'incaricato mette a rischio il recupero*

**C**artelle esattoriali in bilico. Rischiano l'annullamento le comunicazioni di recupero inviate dai concessionari e sfornite dell'indicazione del funzionario che ha emesso l'atto. La mancata segnalazione del dipendente incaricato, in effetti, rende nulla l'intimazione di pagamento per mancanza dei requisiti di trasparenza e per la conseguente lesione del diritto di difesa. Sulla questione, vista la pronuncia della consulta e l'immediata adeguamento di Equitalia spa, non sussistono dubbi interpretativi di sorta. Il problema aperto riguarda, invece, le cartelle emesse prima del 22 novembre e sguarnite dell'identificativo del responsabile. In questo caso la posizione del concessionario è drastica nel ribadire la legittimità dell'atto mentre le associazioni di categoria sono già sul piede di guerra. Da ultimo l'intervento inserito nel dl mille proroghe appare diretto più a dare legittimità normativa alla posizione della consulta che a risolvere la sua decorrenza temporale. Il punto nodale dell'intera questione è focalizzato sull'ordinanza della corte costituzionale n. 377/2007. Con questa pronuncia si afferma la necessità dell'indicazione del funzionario responsabile anche negli atti diversi da quelli emessi dall'amministrazione finanziaria. Regola che vige, quindi

anche per i concessionari della riscossione. L'indicazione, recepita da Equitalia spa con una nota del 22 novembre, è stata mitigata in termini temporali rendendo salve, appunto, le cartelle emanate fino a tale data, chiaramente per una questione di salvaguardia del gettito erariale. La giustificazione contenuta in due comunicati stampa, rispettivamente del 17 e del 18 gennaio poggia sull'interpretazione dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 /1990. La norma in oggetto parte dal presupposto che la cartella esattoriale è di per sé immodificabile poiché non si tratta di un impositivo autonomo ma di un semplice contenitore dell'atto originario dal quale prende i contenuti. Tale posizione però non tiene conto dei ruoli formati a seguito di errori da parte dell'ente impositore e verso cui l'interessato può proporre lo sgravio della relativa cartella. La difficoltà a rintracciare il responsabile amministrativo della pretesa impositiva lede, in questo caso, il diritto alla difesa oltre che alla trasparenza dell'azione amministrativa. **L'ordinanza 377/2007** - Il giudizio di legittimità costituzionale ha interessato l'applicazione dell'art. 7, comma 2, lettera a), della legge 27 luglio 2000, n. 212 (statuto dei diritti del contribuente), in un giudizio concernente la car-

tella di pagamento relativa all'iscrizione a ruolo dell'Ici dovuta a un comune. Secondo la Corte, l'art. 7 della legge n. 212 del 2000 si applica ai procedimenti tributari (oltre che dell'amministrazione finanziaria) dei concessionari della riscossione, in quanto soggetti privati cui compete l'esercizio di funzioni pubbliche. Rientrano tra i citati procedimenti sia quelli definiti come procedimenti di massa (che culminano, cioè, in provvedimenti di contenuto omogeneo o standardizzato nei confronti di innumerevoli destinatari), sia quelli di natura non discrezionale. L'obbligo imposto ai concessionari di indicare nelle cartelle di pagamento il responsabile del procedimento, non assolve quindi solo un adempimento di natura normativa ma ha lo scopo di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa, la piena informazione del cittadino (anche ai fini di eventuali azioni nei confronti del responsabile) e la garanzia del diritto di difesa, che sono aspetti ineludibili del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione. **La posizione contraria** - Dalle difese dell'amministrazione finanziaria si evincono i principi per i quali l'erario ritiene insussistente l'obbligo di emarginare in cartella il nominativo del funzionario incaricato. In particolare

, la difesa erariale ammette che l'art. 7 della legge n. 212 del 2000 (come, del resto, l'intero Statuto dei diritti del contribuente) si colloca sulla scia della legge 7 agosto 1990, n. 241, e ciò spiega il perché siano stati obbligati a seguire le regole sul procedimento solo gli uffici dell'amministrazione finanziaria in senso stretto. In effetti, le disposizioni in esso contenute si attagliano bene all'attività procedimentale che gli uffici della pubblica amministrazione in senso proprio sono tenuti a svolgere al fine di emettere un provvedimento destinato ad incidere nella sfera giuridica del destinatario, mentre, al contrario, l'attività svolta dai concessionari della riscossione al fine di formare la cartella non pare configurabile come un vero e proprio procedimento. L'attività dei concessionari può dar luogo, tutt'al più, a procedimenti di massa, caratterizzati in modo pressoché assoluto dall'elemento tecnico organizzativo e dall'uniformità delle operazioni, trattandosi di «trasfondere il contenuto dei ruoli ricevuti dall'Agenzia delle entrate in singole cartelle destinate individualmente ai contribuenti, senza alcuna possibilità di apprezzamento, tanto più di natura discrezionale.

**Sergio Mazzei**

## **ATTI & TELEMATICA**

# **L'iscrizione a ruolo sotto la lente dei controlli formali**

*Nelle procedure informatiche salta l'individuazione del funzionario*

**I**l disagio cartelle nella casistica dei controlli formali. Un esempio abbastanza evidente delle problematiche che possono interferire nel corretto rapporto tra fisco e contribuenti è dato dall'esecuzione dei controlli formali della dichiarazione dei redditi e dalla conseguente emissione di una cartella esattoriale. L'iscrizione a ruolo per questa tipologia di controlli opera automaticamente una volta che sia spirato il termine per la definizione agevolata. Pertanto, a fronte di una corrispondenza ricorrente tra contribuenti e amministrazione finanziaria, in seguito a errori che possono interessare anche l'esatta individuazione dei documenti richiesti, si ottiene un repentino cambio di titolarità della pretesa, dall'Agenzia delle entrate ai concessionari della riscossione. Con conseguente e plausibile difficoltà ad individuare il funzionario responsabile dello sgravio che in molti casi è diverso rispetto a quello che ha eseguito il

controllo. **Il caso controllo formale** - Prendiamo in considerazione una possibile stortura derivante dai controlli formali della dichiarazione dei redditi. L'art. 36-ter del dpr 600/73 prevede che il contribuente o il sostituto d'imposta è invitato, anche telefonicamente o in forma scritta o telematica, a fornire chiarimenti in ordine ai dati contenuti nella dichiarazione e a eseguire o trasmettere ricevute di versamento e altri documenti non allegati alla dichiarazione o difforni dai dati forniti da terzi. L'esito del controllo formale è comunicato al contribuente o al sostituto d'imposta con l'indicazione dei motivi che hanno dato luogo alla rettifica degli imponibili, delle imposte, delle ritenute alla fonte, dei contributi e dei premi dichiarate, per consentire anche la segnalazione di eventuali dati ed elementi non considerati o valutati erroneamente in sede di controllo formale entro i 30 giorni successivi al rice-

ne. In questi casi, Equitalia ha precisato che agli agenti della riscossione è preclusa ogni possibilità di verificare la fondatezza formale e sostanziale del tributo da riscuotere poiché il controllo che è di esclusiva competenza dell'ente impositore. Quindi, a fronte di una iscrizione a ruolo, la spa pubblica è obbligata a emettere e notificare la cartella di pagamento esattamente nel contenuto fornito dall'ente impositore. Equitalia ha ribadito, inoltre, che tutte le società controllate si sono adeguate immediatamente all'ordinanza della Corte costituzionale inserendo l'indicazione del responsabile del procedimento di cartellazione. **La direttiva di Equitalia** - Secondo quanto comunicato da Equitalia all'indomani della presa di posizione della consulta, l'indicazione del responsabile del procedimento non influisce sul contenuto della cartella di pagamento. L'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990 stabilisce, infatti, che non è an-

nullabile il provvedimento amministrativo adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolante del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. La cartella, infatti, non è altro che la fotografia del ruolo formato e consegnato dall'ente creditore (Agenzia delle entrate, Inps, comuni) in conformità al modello approvato con decreto ministeriale. L'agente di riscossione deve, quindi, riportare esattamente le informazioni del ruolo, senza poter inserire modifiche. Per quanto riguarda invece le cartelle emesse dopo l'ordinanza della consulta, la direttiva ricorda che l'indicazione del nominativo del responsabile del procedimento è stata resa immediatamente obbligatoria con la precedente direttiva del 22 novembre.

Il piano dei controlli 2008-2010 stilato dall'Agenzia delle entrate potenzia il redditometro

# Il fisco a tappeto sul territorio

*Accertamenti a +30% in tre anni. Protagonisti gli uffici locali*

**C**ontrasto all'evasione, il fisco sceglie la provincia. Controlli su imprese e professionisti incentrati sul territorio e scremati con l'ausilio delle indagini finanziarie. L'Agenzia delle entrate si scopre fucina di metodologie di controllo e raddoppia gli accertamenti fiscali derivanti da segnalazioni dei singoli uffici locali fino a raggiungere, nel prossimo triennio, il 30% dei controlli totali. In questo senso grande attenzione alle segnalazioni qualificate fornite dai comuni in ossequio al provvedimento attuativo del direttore dell'Agenzia del 3/12/07. La strategia prende le mosse da un massiccio presidio del territorio garantita dalla nuova immissione funzionari addetti ai controlli che saranno impiegati tutti nella lotta all'evasione fiscale presso le strutture periferiche dell'amministrazione finanziaria. Le nuove immissioni secondo quanto stabilito dalla legge finanziaria 2008 saranno, infatti, 1.930 nel corso del 2008 (di cui 750 idonei di vecchie procedure), e ulteriori 3 mila equamente suddivisi per il 2009 e il 2010. Sono questi gli scenari che prendono forma dopo l'emanazione del piano dei controlli dell'Agenzia delle entrate rimodulato a seguito dell'entrata in vigore del comma 345 dell'art. 1 alla Finanziaria 2008 che ha previsto in-

genti investimenti nella lotta all'evasione fiscale. **Gli scenari** - Il possibile scenario di sviluppo del piano anti evasione triennale è legato ad una logica sempre più incentrata sulle realtà locali. Partendo dalle poche indicazioni riportate nel comunicato stampa del 22 gennaio 2008 il richiamo sia ad elementi indiziari raccolti sul territorio sia alle indagini finanziarie rimanda la memoria alla circolare 49/2007 emanata in tema di accertamento sintetico. In quella sede si raccomandava agli uffici di nobilitare la presunzione degli indici di ricchezza derivanti da liste selettive con le evidenze bancarie. In sostanza si partendo dalla segnalazione di un comune circa i soggetti che detengono veicoli di grossa cilindrata o immobili, l'amministrazione finanziaria porrebbe al setaccio la posizione reddituale del contribuente alla ricerca di incongruenza tra redditi e tenore di vita, la cui costanza darebbe luogo all'inesco per l'accertamento sintetico. Quest'ultimo dovrà essere opportunamente integrato con le indagini finanziarie nei termini che seguono. **Redditometro e indagini finanziarie** - In tema di accertamento sintetico l'utilizzo delle evidenze bancarie serve unicamente a fondare delle presunzioni indirette e non a ricostruire analiticamente il reddito del contri-

bueno. In sostanza, in questa particolare tipologia di accertamento, l'incisività del riscontro bancario è diretta sostanzialmente a trasformare gli indizi di tipo patrimoniale e gestionale in prove che evidenzino la effettiva capacità contributiva del soggetto controllato. Viene, quindi, a mancare uno degli effetti di maggior deterrenza delle indagini finanziarie basate sulla doppia presunzione dei versamenti e dei prelevamenti assunti come ricavi. Il motivo è indubbio e risale alla formulazione stessa recata dall'art. 32 comma 2 del dpr 600/73 che stabilisce come le informazioni desunte dalle indagini finanziarie sono poste a base delle rettifiche e degli accertamenti se il contribuente non dimostra che ne ha tenuto conto per la determinazione del reddito soggetto a imposta o che non hanno rilevanza allo stesso fine. Alle stesse condizioni, continua il dettato normativo, sono altresì posti come ricavi o compensi a base delle stesse rettifiche e accertamenti, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili, i prelevamenti o gli importi riscossi nell'ambito dei predetti rapporti od operazioni. È di tutta evidenza quindi che le movimentazioni finanziarie possono fondare le rettifiche del reddito di impresa o di

lavoro autonomo. Mentre per la persona fisica, normale destinatario dell'accertamento sintetico, tali presunzioni non trovano ristoro. D'altronde la stessa circolare n. 49/2007 asserisce che nel caso in cui nel corso delle indagini finanziarie vengano rilevate movimentazioni riconducibili all'esercizio di attività d'impresa o di lavoro autonomo, gli uffici provvederanno all'accertamento del reddito delle relative categorie sostenendo l'esercizio di fatto delle attività sopra dette. **Metodologia** - In sede di accertamento sintetico le indagini finanziarie costituiscono uno strumento per trasformare gli indizi di tipo «patrimoniale» e «gestionale» in prove che evidenzino la effettiva capacità contributiva del soggetto controllato. L'indagine, a quanto pare, interesserà i movimenti relativi ai conti correnti e alle cosiddette operazioni extra-conto (indici diretti di capacità contributiva); oppure, i conti deposito titoli, gli eventuali finanziamenti e i crediti concessi, indipendentemente dalla natura (come per esempio fidi), i quali costituiscono indici di natura indiretta, in quanto, di per sé, evidenziano una potenziale capacità di spesa che si realizza attraverso movimenti finanziari, inclusi generalmente nei movimenti del conto corrente, ovvero attraverso operazio-

ni extra-conto. Per esempio, il portafoglio di un conto deposito titoli rappresenta un indice indiretto in quanto evidenzia il possesso di titoli (azioni, fondi comuni di investimento ecc.), mentre le operazioni finanziarie di acquisto o di vendita dei suddetti titoli possono essere riscontrate dal conto corrente oppure dall'esame delle operazioni extra-conto. Più in generale, la documentazione acquisita sarà analizzata al fine di riscontrare direttamente se le mo-

vimentazioni, attive (accrediti) e passive (prelevamenti), ivi evidenziate siano o meno compatibili con la complessiva capacità contributiva del soggetto sottoposto a controllo. **Segnalazioni qualificate da parte dei comuni** - La compartecipazione degli enti locali all'attività di contrasto all'evasione fiscale si basa su un reticolato di comunicazioni telematiche aventi ad oggetto delle segnalazioni qualificate. Le informazioni sono costitui-

te, in particolare, da archivi strutturati, con preminente riferimento ai cespiti immobiliari già oggetto di accertamento definitivo ai fini dei tributi locali. In base alla qualificazione delle informazioni le stesse potranno essere trasfuse, anche senza ulteriori mezzi istruttori, in accertamenti fiscali. La segnalazione quindi dovrà avere i caratteri dell'evidenza ed essere strutturata in maniera tale da evidenziare le posizioni soggettive in relazione alle quali sono

rilevati e segnalati atti, fatti e negozi che denotano, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi. Sono parte integrante della comunicazione, quindi, anche il nome e cognome, il codice fiscale o la partita Iva dei soggetti in relazione ai quali sono rilevati e segnalati gli elementi che potrebbero fondare un accertamento fiscale.

**Cristina Bartelli**  
**Francesco Santagada**

Dlgs approvato venerdì vara il dipartimento delle finanze con compiti simili all'Agenzia delle entrate

# Fisco, l'interpretazione raddoppia

*Le nuove funzioni del ministero: dai modelli alle circolari*

**I**nterpretazione fiscale in coabitazione. Con la predisposizione di studi, l'emanazione di direttive interpretative e la verifica degli adempimenti fiscali e dei relativi modelli di dichiarazione il futuro Df (Dipartimento delle finanze), alla cui guida resta l'attuale capodipartimento delle politiche fiscali, Fabrizio Carotti, entra di prepotenza nell'area della consulenza giuridica sino a oggi appannaggio delle agenzie fiscali che lo gestivano attraverso il sistema delle circolari e delle risoluzioni. La posizione di preminenza attribuita agli uffici ministeriali non sembra esaurire del tutto l'ente impositivo delle proprie prerogative interpretative ma, per l'appunto, il dicastero si ritaglia un ruolo di assoluta primazia come garante dello Statuto dei diritti del contribuente. In sostanza è come se si affermasse che l'ente preposto al recupero del gettito erariale ha bisogno di un freno nell'interpretazione delle norme essendo forse troppo preoccupato dalle esigenze di recupero di gettito a scapito dei principi contenuti nella legge 212/2000. Ad ogni modo dall'esame del dlgs approvato dal consiglio dei ministri venerdì 25 gennaio, per il riordino del microeconomia ai sensi dell'art. 1 comma 404 della legge finanziaria 2007 sembra intravedersi un ritorno abbastanza evidente delle agenzie fiscali sotto l'ala ministeriale attraverso un rapporto più stretto con il centro e svincolato dalla convenzione triennale sui risultati. **L'interpretazione delle disposizioni tributarie** - L'attività di interpretazione delle norme di rango fiscale è attualmente svolta dall'agenzia delle entrate attraverso la direzione centrale normativa e contenzioso la quale emana le circolari interpretative vincolanti per gli uffici periferici e trasfonde per i casi più rilevanti gli interpelli delle direzioni regionali in risoluzioni. Inoltre, l'Agenzia fornisce risposta scritta a alle richieste di parere relative a proposte di legge sulle materie di competenza avanzate dagli uffici alle dirette dipendenze del ministro e dalle altre istituzioni pubbliche. In questo senso partecipa alle riunioni sulle materie di propria competenza e riguardanti la formulazione di provvedimenti legislativi e regolamentari, convocate dal Gabinetto del ministro, dal dipartimento per le politiche fiscali, dal-

l'ufficio del coordinamento legislativo, da altri ministeri ed enti pubblici, dalla Comunità europea e dall'Ocse. Secondo il decreto legislativo di riforma del ministero dell'economia questa attività dovrebbe essere nel futuro fortemente compressa per la diretta attribuzione dell'attività al dipartimento delle finanze che tra l'altro impronta la propria funzione interpretativa in ossequio alla rispondenza del dettato normativo allo statuto del contribuente. **I modelli di dichiarazione** - La predisposizione della modulistica fiscale è ora attribuita a un apposito ufficio presso la direzione centrale delle entrate che ogni anno provvede a modificare i modelli di dichiarazione con le novità fiscalmente rilevanti che sono intervenute con riferimento all'anno di imposta. Secondo l'art. 15 comma 1 lettera f) del dlgs di riforma per il futuro il Df verificherà la congruità degli adempimenti fiscali dei contribuenti e i relativi modelli di dichiarazione nonché le modalità di assolvimento rispetto alle esigenze di semplificazione e di riduzione dei costi di gestione degli adempimenti sia per i contribuenti che per l'amministrazione finanziaria.

**Studi, indagini e simulazioni** - La funzione di studio delle variabili economiche e giuridiche conseguente all'approvazione di una specifica disposizione tributaria sono attualmente ad appannaggio dell'ufficio studi dell'Agenzia delle entrate. Anche quest'ultima attività è in odore di ridimensionamento considerata la contemporanea competenza sul punto del dipartimento delle finanze. Nello specifico quest'ultimo si occuperà dell'analisi, elaborazione e valutazione delle politiche e delle norme tributarie in relazione ai quali predisporrà analisi, studi, indagini, simulazioni per l'elaborazione della normativa sia in ambito comunitario che nazionale. **Contenzioso** - In tema di contenzioso la creazione di una direzione della giustizia tributaria dovrebbe assolvere il compito di gestione della segreteria degli organi di giurisdizione tributaria oltre che quella del massimario. In questo senso verrebbero raccolte le questioni di rilevante interesse soprattutto per i casi ove non vi è un orientamento interpretativo univoco.

**Maria Cristina Fiorentino**

**L'ANALISI**

# Chi sono i padroni del paesaggio

**A** chi appartiene il paesaggio? Chi è il legittimo "proprietario" del territorio, cioè di quel patrimonio costituito nel tempo dalla natura e dalla storia? Le popolazioni che lo abitano oppure l'intera nazione? Di fronte allo scempio del Belpaese, consumato dalla distruzione dell'ambiente, dalla cementificazione selvaggia, dagli abusi edilizi, dall'inquinamento dell'aria e dell'acqua, la tutela del paesaggio assume un valore culturale determinante per la difesa della nostra identità collettiva. E nel pieno dell'emergenza rifiuti che sta deturpando agli occhi del mondo l'immagine di Napoli, della Campania e purtroppo di tutta l'Italia, diventa una priorità nazionale per salvaguardare – oltre alla salute pubblica – anche gli interessi sociali ed economici dei cittadini, delle generazioni presenti e di quelle future. La riforma del Codice dei Beni culturali e del Paesaggio predisposta dal ministro Francesco Rutelli e varata in extremis dal governo uscente, a quattro anni dalla legge-delega dell'ex ministro Giuliano Urbani, rappresenta perciò un'occasione decisiva per segnare una svolta nella vita della nostra collettività. Può essere, insomma, l'inizio di una rifondazione ecologica del Paese, la prima pietra di una "nuova Italia", più ordinata, più pulita e dunque più vivibile. Se le Commissioni parlamentari a cui spetta ratificare entro tre mesi i

184 articoli del decreto legislativo avranno la capacità di approvarlo integralmente, magari al di là della logica degli schieramenti contrapposti, forse potrà partire proprio da qui un moderno "rinascimento" civile o quantomeno una fase virtuosa nella gestione dell'ambiente, inteso nel senso più largo come sistema di relazioni con la natura e con il prossimo. Fondato sull'articolo 9 della Costituzione, in cui si sancisce in modo solenne che la Repubblica "tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione", il Codice interviene opportunamente sul nodo dei rapporti tra governo centrale ed enti locali, per riportare questa responsabilità nell'ambito di una visione più generale. Si riduce così un eccesso di delega che, in questo come in altri campi, ha prodotto una sovrapposizione e frammentazione di poteri decisionali tra Regioni, Province e Comuni, spesso a danno della trasparenza, della legalità e soprattutto dell'interesse collettivo. Se la salvaguardia del lago di Garda coinvolge contemporaneamente la Lombardia, il Veneto e il Trentino; o quella del lago Trasimeno riguarda la Toscana e l'Umbria; se l'infuato progetto dell'autostrada della Maremma attraversa (speriamo solo sulla carta) la Toscana e il Lazio; se la difesa della Sila, del Pollino o delle Murge chiama in causa la Calabria, la Basilicata e la Puglia, e-

videntemente l'unica autorità in grado di provvedere adeguatamente è proprio quella statale come punto di riferimento e di mediazione. Al contrario, un malinteso federalismo può solo alimentare gli egoismi e i particolarismi, disgregando ulteriormente il territorio, il paesaggio e il tessuto civile del Paese. Dall'ambiente al fisco, passando per la scuola, la sanità e la spazzatura, l'autonomia delle amministrazioni locali non deve confliggere con una politica organica di programmazione e di solidarietà. Il federalismo, d'altronde, nasce storicamente per unire e non per dividere, serve per crescere e non per regredire. Elaborata da una commissione speciale che ha lavorato per un anno e due mesi, sotto l'autorevole presidenza del professor Salvatore Settis, la riscrittura del Codice è stata avallata in corso d'opera dalla stessa Corte costituzionale, con un'importante sentenza del novembre scorso (n.367 del 2007). La tutela del paesaggio, come ha ribadito la Consulta, costituisce un valore primario e assoluto. E perciò, rientra nella competenza "esclusiva" dello Stato, precedendo e limitando il governo del territorio attribuito agli enti locali. Da qui, appunto, l'obbligo di elaborare i piani paesaggistici con una pianificazione congiunta fra Stato e Regioni. In questo iter amministrativo, è previsto poi il parere vincolante delle Sovrintendenze su qualsiasi

intervento urbanistico o paesaggistico che incida su territori vincolati. Mentre la sub-delega dalle Regioni ai Comuni, per i piani e le licenze edilizie, è subordinata all'istituzione di uffici con competenze specifiche. Un'altra rilevante novità contenuta nel Codice riguarda il potere attribuito al ministero dei Beni e delle Attività culturali di apporre vincoli paesaggistici "ex novo". Al momento, il territorio italiano è già protetto per il 47% dell'estensione complessiva. Ma la sua particolare configurazione, prodotta storicamente dall'intreccio fra la natura e la mano dell'uomo, richiede in effetti un'ulteriore tutela per salvaguardarne la straordinaria identità: con ottomila nuclei storici, il nostro è – come si dice in linguaggio tecnico – il Paese più "antropizzato" del mondo. Sono numerosi e frequenti, tuttavia, i casi in cui l'urbanizzazione provoca un "consumo del territorio" senza incorrere formalmente nell'abusivismo, producendo costruzioni legali con tanto di autorizzazioni e licenze edilizie in quelle che Rutelli definisce le "aree grigie". E a parte alcune iniziative esemplari, come quella che ha ridimensionato in corso d'opera la "villettopoli" di Monticchiello in Val d'Orcia, gli interventi postumi risultano comunque più limitati e laboriosi. Carte bollate alla mano, non sempre si riesce ad abbattere gli ecomostri che proliferano da Nord a Sud,



**28/01/2008**

sull'esempio di quello che s'è fatto a Punta Perotti, sul lungomare di Bari. Il paesaggio appartiene dunque a tutti. Non è né di destra né di sinistra. È una grande risorsa collettiva, ambientale e anche economica, da cui dipendono la salute dei cittadini, lo sviluppo del turismo e la stessa occupazione del settore, oltre all'identità e all'immagine del Paese. C'è da auspicare perciò che, nonostante le convulsioni della politica nazionale, la riforma del Codice venga approvata in tempo utile, quale che sia il governo in carica e la maggioranza parlamentare che lo sostiene.

**Giovanni Valentini**

Appena sei sedute al mese, maxi stipendi e gaffe memorabili. In compenso l'Assemblea è approdata pure su Second Life

## **Deputati in mutande e missioni d'oro la Sicilia archivia la legislatura delle follie**

*L'ultima idea: uno sfogatoio fuori dal palazzo per le proteste degli onorevoli - Ai commessi sono state promesse divise firmate da Dolce e Gabbana*

**PALERMO** - Deputati bariccati in occupazione, oppure incatenati, addirittura nudi fra gli ori e gli stucchi della reggia di Federico II. È stata la legislatura dei record, in ogni senso, per l'Assemblea siciliana, e non solo perché per la prima volta nella sua storia lunga 60 anni si è chiusa in anticipo, per effetto delle dimissioni del governatore Cuffaro. Ma perché, sin dall'inizio, è stata percorsa da una scossa elettrica, da intemperanze e strappi al protocollo che hanno trasformato il Parlamento più antico d'Europa nel Parlamento più pazzo del mondo. Un'esagerazione? Forse. Ma nell'ultima notte prima dell'addio di Cuffaro, con gli ardori dei "suoi" deputati ha dovuto fare i conti anche il presidente dell'Ars, il forzista Gianfranco Micciché, che nei giorni scorsi era stato l'unico nel centrodestra a criticare il governatore condannato a cinque anni. Davanti alla notizia che Cuffaro stava per mollare, gli amici del leader dell'Udc, ma anche altri deputati indispettiti dall'idea di dover andare a casa senza neppure il diritto alla pensione, hanno cominciato a inveire contro Micciché. Costretto a restare chiuso nel suo studio, in

cima alla torre Pisana, su consiglio del capogruppo del Pd Antonello Cracolici: «C'è il rischio che qualcuno ti picchi», gli ha detto Cracolici. «Sì, ho temuto anche questo», ha confessato poi Micciché: «Mi odiano». D'altronde, negli ultimi mesi - in un'Assemblea paralizzata dall'attesa della sentenza Cuffaro - erano state sempre più frequenti, e colorite, le manifestazioni di dissenso degli onorevoli di Sicilia. Il caso limite è stato quello di Cateno De Luca, esponente di un movimento autonomista che ha deciso di spogliarsi per denunciare la propria estromissione dalla commissione Bilancio dell'Ars. Via la giacca, la cravatta, la camicia, i pantaloni: De Luca è rimasto in mutande, coperto solo da un drappo con i colori e lo stemma della Trinacria. Tanto è bastato per suscitare la reazione ufficiale del governatore Cuffaro, che ha chiesto "sanzioni esemplari" per De Luca, accusato di vilipendio alla bandiera, dato che il vessillo era stato posto dal deputato proprio lì, a nascondere le parti intime. Il tutto sotto lo sguardo esterrefatto dello storico capo-commesso dell'Ars, il cavaliere del lavoro Antonio Boccadutri, che pure negli

ultimi trent'anni si era trovato a porre rimedio a gaffe più o meno incresciose di deputati e governanti. Come quando, nel settembre del 2002, i rappresentanti delle istituzioni siciliane si "dimenticarono" dell'arrivo di Prodi, allora presidente della commissione Ue. Lui, il commesso, non si perse d'animo e accolse il Professore con sussiego tutto siciliano («Benvenuto in Sicilia, presidente»), accompagnandolo in un tour della Cappella Palatina che il premier ha ricordato divertito nel corso della sua ultima visita palermitana. Cos'è successo nell'unico consiglio regionale d'Italia dove i componenti possono fregiarsi del titolo di onorevole e godono di stipendi uguali a quello del Senato? Micciché, berlusconiano della prima ora di scuola Publitalia, appena insediatosi - nel giugno del 2006 - ha annunciato una rivoluzione secondo criteri di marketing: ha cambiato il vetusto stemma dell'Ars, ha promesso ai commessi divise firmate Dolce e Gabbana, ha portato l'Assemblea su second life. Il simbolo virtuale? Il Palazzo sopra una nuvola, «a sottolineare la distanza della gente». L'ex ministro si è messo a bac-

chettare i deputati («ho trovato una classe politica scadente», ha detto) e ha cercato di rompere antiche consuetudini: non è riuscito a cambiare il ritmo di un'aula che si è riunita solo 6 volte al mese (contro le 13 sedute mensili del Senato) ma si è fatto molti nemici con un paio di iniziative. La prima: lo stop alle missioni che ha alzato il velo su un esclusivo club di deputati globe-trotter, capaci di spendere in poco più di un anno 600 mila euro per viaggi di lavoro in mete esotiche come Johannesburg, Dubai, Pechino, Buenos Aires, Rio de Janeiro. La seconda: la decisione di spostare il registro delle presenze sotto le telecamere, dentro l'aula di Sala d'Ercole, in modo da impedire ai deputati di firmare e andare via, o firmare anche per i colleghi, senza perdere il gettone di presenza da 125 euro. Risultato: i parlamentari di entrambi gli schieramenti, costretti a sfilare come scolaretti per certificare la presenza, si sono rivoltati ed è stata silurata in aula una legge - quella sui campi da golf in Sicilia - cara proprio a Micciché. Che, ovviamente, ha letto l'atto come una ritorsione: «Il Parlamento è in mano a una casta». I maligni, da su-

bito, hanno sospettato che questo protagonismo nascondesse l'intenzione di Micciché di candidarsi alle Regionali al posto di Cuffaro. Di certo, il presidente dell'Ars ha dovuto assistere sconcolato a un'escalation di proteste: dall'occupazione, stile Pantera, dei locali della commissione Bilancio da parte dei deputati del Pd alla performance di un deputato siracusano, Giuseppe Gennuso, che si è incatenato all'interno di Sala d'Ercole per «la mancata riapertura del tratto autostradale Cassibile-Rosolini». A quel punto, un Micciché esausto ha trovato la soluzione finale: lo "sfogatoio", un ring fuori dal Palazzo da destinare alle proteste estemporanee dei deputati. Così, aveva annunciato il presidente in una nota ufficiale, i rappresentanti del popolo «potranno sfogarsi liberamente, evitando di portare nocumento al decoro dell'istituzione». Non ha avuto il tempo di realizzare quell'intuizione, Micciché, travolto dalle dimissioni di Cuffaro e dall'ira degli onorevoli di Sicilia, costretti ad abbandonare anzitempo il Parlamento dei record.

**Emanuele Lauria**

## Aziende pubbliche, verso il rinvio delle nomine

*Prodi deciso a non farle. In gioco Eni, Enel, Terna, Poste e Finmeccanica*

**ROMA** - Romano Prodi forse è davvero deciso a fare il "nonno" e a guardare dalla tribuna il prossimo scontro tra i poli. Nei prossimi tre mesi scadranno i vertici di aziende pubbliche dai conti e dalla potenza di fuoco paragonabile a quella di multinazionali di rango. Il premier dimissionario sarebbe intenzionato a tenere un profilo basso e a non procedere sulla strada del rinnovo di un pacchetto di nomine ai vertici delle grandi corazzate partecipate dal Tesoro che scadranno in primavera. Il suo governo «deve gestire l'ordinaria amministrazione», e con molta probabilità non ci sono i margini per procedere ad una mossa che non ha molti precedenti, vista anche l'importanza delle cariche in scadenza. Prodi a-

vrebbe quindi scelto di rinunciare al rinnovo dei vertici di una impressionante raffica di poltrone: si va dai colossi dell'energia Eni ed Enel alle Poste, da Finmeccanica fino a Terna e Tirrenia. Una cascata di quasi 600 poltrone, secondo stime attendibili. Oggi, paradossalmente, la scacchiera dei vertici di queste aziende è popolata soprattutto da amministratori delegati e presidenti riconducibili o nominati direttamente dal precedente esecutivo guidato da Silvio Berlusconi. «Se è un governo nella pienezza dei poteri le può fare, se invece è un governo che deve gestire l'ordinaria amministrazione, non lo so...», ammette l'ex consigliere economico del Professore, Angelo Rovati. «La Finanza - osserva - è una brutta be-

stia e le scelte devono essere fatte con grande delicatezza. Occorre, per esempio, vedere se le aziende hanno prodotto risultati, se ci sono stati risparmi, efficienza». Insomma, quando si parla di società di questo rilievo, la politica non può non fare i conti con i bilanci e la capacità dei dirigenti. I manager, secondo Rovati, «devono avere la libertà di vedere in giro i candidati migliori, casomai affidandosi anche ai cacciatori di teste» e «non dipendere dalle indicazioni dei partiti». Ma le dichiarazioni dell'ex consigliere di Prodi scatenano la reazione del centrodestra. «Le dichiarazioni di Rovati sulle nomine delle società a partecipazione pubblica sono gravi - dice Stefano Saglia responsabile Energia di An, che interpreta queste parole

come l'anticamera di «un blitz vergognoso. Siamo indotti ad immaginare che la disperata ricerca di un accordo per far durare la legislatura sia provocata da un Partito democratico desideroso di gestire ancora il potere e qualcosa come 600 nomine. Altro che interessi del Paese». «Anch'io come alcuni colleghi del centrodestra ho considerato un po' ambigue le dichiarazioni di Rovati - rincara la dose Francesco Giro di Forza Italia - così come sorprendente giudico la rivelazione che al vertice della super Inps in cantiere da mesi sarebbe stato indicato addirittura con funzioni di Commissario il senatore del partito democratico ed ex ministro del lavoro del centrosinistra Tiziano Treu».

## REGIONI, COMUNI E PROVINCE

# Dagli enti locali contribuiti a chi installa impianti fotovoltaici e pannelli solari

**L'**entità delle somme, che possono essere erogate sia ai privati che alle imprese, varia da luogo a luogo ma l'obiettivo è sempre lo stesso: spazio ai sistemi più puliti Roma Sono numerosi i contributi regionali, provinciali e comunali per installare pannelli solari o per rottamare vecchie caldaie ma, prima di elencarli, bisogna fare una puntualizzazione: mentre il bonus fiscale del 55% è compatibile con altre agevolazioni di natura non fiscale (contributi, finanziamenti, ecc), la detrazione d'imposta non è cumulabile con altre agevolazioni fiscali previste per i medesimi interventi da altre normative nazionali (quali, ad esempio, il bonus Irpef del 36%). La regione Sardegna ha

stanziato 15 milioni di euro per gli anni 2007, 2008, 2009 e 2010 per erogare un contributo in conto capitale per l'installazione, sul territorio regionale, di impianti foto-voltaici integrati nelle strutture edilizie di potenza non superiore a 20 kW. I contributi copriranno fino al 20% delle spese di investimento e saranno annualmente destinati per 10 milioni di euro alle imprese e per 5 milioni dieuro ai privati. E' prevista la spedizione del modello di domanda anche via Internet. La Provincia di Roma ha varato, invece, un bando per la concessione di contributi ai cittadini dei comuni della provincia, che intendono sostituire le vecchie caldaie domestiche con altre nuove ad elevato risparmio energe-

tico e basso impatto ambientale. Il totale del finanziamento è di 160.000 euro. Potranno chiederlo tutti coloro che hanno pagato, nel biennio 2006-2007, il «bollino verde» ovvero il costo della verifica dell'impianto termico. Ne beneficeranno i cittadini più svantaggiati economicamente residenti in comuni con meno di 40.000 abitanti e appartenenti alle fasce climatiche più fredde (in tutto 47 su 121). In Emilia Romagna, il comune di Riccione ha stanziato 100.000 euro per l'erogazione di contributi in conto capitale per l'installazione di impianti fotovoltaici e solari termici da parte di privati e società. Il bando scade il 30 gennaio 2008. Duecentomila euro sono stati stanziati per il triennio

2007-2009 dal Comune di Poggio Renatico per l'erogazione di contributi a privati per la sostituzione di impianti di climatizzazione invernale, l'installazione di pannelli solari e la sostituzione degli infissi esistenti. Il Comune di Rimini concede contributi per 78.000 euro a chi vuole installare pannelli solari termici. Altri 50.000 euro sono stati stanziati dal Comune di Ferrara per l'assegnazione di contributi a privati per l'installazione di pannelli solari. In Lombardia, infine, il Comune di Milano ha stanziato 500.000 euro per l'erogazione di contributi per riqualificare le caldaie di case e uffici.

**CORRIERE ECONOMIA — pag.10**

La gara rischia di andare deserta nonostante l'interesse di Veolia e A2A perché ancora una volta vengono poste condizioni assurde

## Neanche De Gennaro salverà la Campania

*Il problema sta nel bando di gara, lo stesso che ha provocato il disastro delle ecoballe e di Acerra*

**E**ntro gennaio Gianni De Gennaro dovrebbe ricevere le adesioni alla gara d'appalto per lo smaltimento dei rifiuti della provincia di Napoli. Il bando è stato redatto a novembre dal precedente commissario delegato dal governo per l'emergenza rifiuti della Campania, Alessandro Pansa. Se nessuno aderisse, sarebbe grave: De Gennaro ha appena indicato alcune ex aree industriali per lo stoccaggio provvisorio dei rifiuti, ma se la gara andasse deserta la costruzione del termovalorizzatore di Acerra non sarebbe completata e lo stoccaggio provvisorio diventerebbe sine die. Il rischio c'è. Il termine del 7 dicembre è passato senza che né i francesi di Veolia né l'utility lombarda A2A, gli unici interessati, abbiano risposto. Vedremo con la proroga. Ma se le imprese aderissero, il guaio potrebbe rivelarsi ancora peggiore. Le clausole della gara sono ancora legate al primo bando, quello del 1998 firmato dall'allora commissario Antonio Rastrelli, governatore della Regione ed esponente di An, e poi tradotto nel contratto stipulato nel 2000 tra il consorzio vincitore, formato da Fisia e Impregilo, allora in orbita Fiat, e dalla Babcock, e il successivo governatore-commissario, Antonio Basolino, esponente dei Ds.

Bando e contratto si sono rivelati sbagliati. I politologi potranno spiegare quelle decisioni con la subalternità psicologica e culturale dei politici di An e dei Ds ai poteri forti, con la loro ambizione di stabilire rapporti legittimanti con la grande Fiat o con i Romiti. Ma oggi aiuta di più tornare sulle proposte sconfitte: quella dell'Enel, che chiedeva fino al 41% in più del vincitore, e l'altra dell'Asm di Brescia (ora in A2A) che non venne infine depositata. Benché Impregilo abbia vinto contro tutti i ricorsi, è chiaro ormai come Enel e Asm, entrambe più esperte del ramo, avessero ragione a prevedere che il piano non fosse realizzabile. Il commissariato, infatti, pretendeva che i rifiuti non destinati al riciclo fossero trasformati in Cdr (combustibile da rifiuti) e bruciati nel termovalorizzatore con la conseguente produzione di energia elettrica. Il Cdr doveva avere le caratteristiche fissate per decreto dal ministro dell'Ambiente, il verde Edo Ronchi. L'impresa si impegnava a trovarsi le discariche per le ceneri e a ottenere le autorizzazioni per gli impianti. Conoscendo le lungaggini italiane, e quelle campane in particolare, l'Enel metteva a disposizione per i termovalorizzatori le sue centrali di Madaloni e Giuliano, siti già

autorizzati e ovviamente dotati delle infrastrutture di base, e chiedeva di costruire gli impianti per il Cdr nelle vicinanze così da limitare i trasporti, attività esposta alle infiltrazioni della camorra. L'Enel inoltre disponeva della centrale a carbone di Brindisi per bruciare il Cdr in attesa dei termovalorizzatori. Asm si ritirò perché non si sentiva garantita dall'incertezza sui siti, dai rischi sui trasporti e infine perché non credeva al Cdr, e meno che mai un Cdr così ferreamente predeterminato. Perché mai il Cdr deve avere per legge un potenziale calorifico minimo di 15 mila kilojoule al chilo? Si ottiene lo stesso effetto anche con un Cdr da 12 mila, basta bruciarne un po' di più. Meglio ancora se si brucia, come a Brescia, il rifiuto rimasto dopo una seria raccolta differenziata. Perché a Napoli i politici campani — di ogni colore — vogliono battere strade più complicate? Certo è che tanta precisione sul Cdr, figlia di un ambientalismo astratto, rinnovato dal ministro uscente Pecoraro Scanio, espone il gerente al ricatto di chi può sempre infilare un po' di plastica in più oppure bagnare il carico di un camion e chiedere poi un controllo i cui risultati, esibiti in procura, determinano il fermo dell'impianto. Si preferì Impregilo, che non aveva né

siti né centrali ma dimostrava di fidarsi degli enti locali campani, semplicemente in base al prezzo: si accontentava di tariffe di 83 lire al chilo quando l'Enel stava sulle 105-120 lire. Le inchieste della magistratura stabiliranno se ci siano state o meno collusioni tra manager e amministratori pubblici. Ma l'esperienza delle opere pubbliche giocate sul massimo ribasso, frutto avvelenato della reazione a Tangentopoli, basta per sapere che molte volte al massimo ribasso seguono contestazioni, ritardi e revisioni dei progetti e dei prezzi. L'attuale bando di gara continua a far riferimento al decreto Ronchi per il Cdr e addirittura prevede che i concorrenti abbiano esperienza nella produzione di Cdr, il che escluderebbe de facto A2A. Il criterio per la scelta continua a essere il canone da pagare al commissario per l'uso di impianti, la cui proprietà è in parte dell'Impregilo. Il cosiddetto affidatario dovrebbe completare a sue spese, ma secondo le indicazioni del commissario, il termovalorizzatore di Acerra che è stato progettato e parzialmente costruito da un altro. Il canone non potrà essere inferiore a 801 milioni per 15 anni. In contropartita gli enti locali assicurano una tariffa di 75 euro per tonnellata, che a moneta costante

darebbe circa 1,7 miliardi di ricavi. Per la Campania, che ha pagato fino a 250 euro a tonnellata per bruciare i suoi rifiuti in Germania, sarebbe un grande risparmio, forse troppo grande. Tanto più che il bando non dà garanzie sull'altra fonte di ricavi. L'energia elettrica ge-

nerata attraverso la termovalorizzazione dei rifiuti dovrebbe essere incentivata dal Cip 6 come fonte rinnovabile. Ma l'incentivo è scaduto. Se non sarà rinnovato, il contratto verrebbe prolungato da 15 a 25 anni: i certificati verdi, infatti, non compensano la cancellazio-

ne degli incentivi perché coprono solo la metà dei rifiuti trattati essendo il resto considerato biodegradabile. Non è lo stesso per chi fa un budget. Napoli soffoca per i rifiuti. E per la burocrazia, che si fa scudo pure degli obblighi comunitari quando, invece, se tutto fos-

se in mano a una società, questa potrebbe fare i suoi accordi diretti e correggere gradualmente un progetto sbagliato.

**Massimo Mucchetti**

**CORRIERE ECONOMIA – pag.13****LA RIFORMA TRA ENTI E MERCATO****Servizi pubblici, problema non solo locale**

**P**iù di un anno fa, il 7 luglio 2006, il governo Prodi presentava, per iniziativa della Ministra Lanzillotta, un disegno di legge delega che metteva mano, per la quinta volta in sedici anni, alla disciplina dei servizi pubblici locali. L'idea guida era assai convincente. Si voleva riprendere e sviluppare il percorso inaugurato dalla prima legge di riforma dei servizi pubblici locali (142/90), la quale, secondo la lettura «evolutiva» della Relazione al ddl, mirava ad operare «la distinzione di ruoli tra ente locale, che programma e regola il servizio, e azienda, che lo deve gestire su base imprenditoriale, aprendo a forme di concorrenza nel mercato e per il mercato (affidamento a gara)». Nelle intenzioni del governo questo disegno di legge delega doveva anche far uscire il settore «dall'involuzione del processo di riforma registrata negli ultimi anni», che aveva portato alla «cristallizzazione della situazione esistente e la sostanziale garanzia delle posizioni di monopolio»; si riproponeva altresì di dare certezza giuridica al «quadro complessivo incoerente, rispetto alla precedente disciplina», e di porre fine alla intollerabile «usanza» delle proroghe della scadenza del periodo transitorio, che aveva prodotto «un generale slittamento in avanti nel tempo di ogni prospettiva di confronto concorrenziale». Ma il tentativo di Lanzillotta era nato sotto una cattiva stella. Prima lo stesso governo

presentò emendamenti che ne depotenziavano la portata; poi, la discussione in sede di prima commissione del Senato ulteriormente rimescolò, in peggio, le carte. Ma neppure con tali «annacquamenti», Lanzillotta riuscì a far inserire in Finanziaria i punti chiave della riforma. È la prova del nove della estrema difficoltà di disciplinare, secondo principi effettivamente concorrenziali e pro - consumer, un settore che diffusi interessi — imprenditoriali, e anche politici (assolutamente bi-partisan!) — premono per mantenere nel ruolo di fonte miracolosa di benefici particolari, di diversa e non sempre trasparente natura. Meglio così: una riforma tanto importante va dibattuta a fondo, e non varata a scatola chiusa. Bene fece dunque Lanzillotta a reagire presentando un emendamento al ddl, che cancella i cinque precedenti articoli li sostituiva con un unico articolo. Un articolo che questo Parlamento ben difficilmente discuterà, anche se non si andasse immediatamente a nuove elezioni. Rimane comunque ferma l'opportunità che il prossimo Parlamento, in luogo di una delega al governo opti per disposizioni di legge immediatamente applicabili, che come tali favorirebbero una rapida operatività della riforma; e altresì, abrogando tutte le disposizioni generali sui servizi pubblici locali, porterebbero chiarezza e maggiore certezza giuridica agli operatori. Peraltro, in vista

di un nuovo round parlamentare, converrebbe emendare il testo attuale da alcuni difetti che lo espongono a critiche anche di incompatibilità comunitaria. La principale: la gara tra operatori privati cessa di essere la via maestra, e resterà quindi, fatalmente, un'eccezione. Lo si deduce perché, tra le due modalità definite «ordinarie» di affidamento dei servizi pubblici locali, oltre alla gara tra privati, vi è l'affidamento diretto a società miste (in cui l'Ente locale è socio del privato scelto con gara, e detentore di almeno il 30 per cento del capitale). Inoltre, «in deroga» a questi due modelli l'ente locale può ricorrere alle società in house (già osteggiate dalla Corte di Giustizia europea), oppure alle gestioni in economia affidate ad aziende speciali o consortili. Ora, ricorrendo alle aziende speciali, gli enti locali potranno fare quello che la giurisprudenza non consente loro di fare con le società in house: affidarsi direttamente il servizio. L'ostacolo della giurisprudenza comunitaria è totalmente aggirato, visto che il testo attuale non limita a circostanze eccezionali la possibilità per l'ente locale di ricorrere a dette aziende. Se così restassero le cose, è facile scommettere che tra le modalità «ordinarie», tutte poste sullo stesso piano, quella che gli Enti locali sceglieranno di regola sarà proprio il ricorso all'azienda speciale, che fa evitare la gara. Ma allora addio alla posizione «lungimirante» e

che «guarda al futuro», già evocata dalla stessa Lanzillotta. E addio, pure, alle «eccezionali opportunità che l'apertura al mercato offrirà» se si dà agli enti locali la possibilità, a costo zero!, di non ricorrervi... In concreto, suggerirei al prossimo Parlamento di introdurre tre principali innovazioni: reintrodurre la proprietà pubblica delle reti dei servizi pubblici locali (è la collettività locale che ha pagato le reti!); estendere la gara per l'affidamento del servizio anche alle società miste. Che siano miste o totalmente private, è l'unica moda per eliminare in radice il conflitto di interesse tra ente locale che affida il servizio e ente locale che partecipa alla società mista; sulle vituperate società in house e le anacronistiche aziende speciali, scegliere fra tre opzioni possibili: a) radicale (e ottimale): eliminarle entrambe, visto che si dichiara di voler aprire i servizi pubblici locali al mercato; b) soft: eliminare le società in house e lasciare le aziende speciali, ma restringendone l'affidamento a predefinite ed eccezionali circostanze; c) intermedia: eliminare le aziende speciali e lasciare le in house così come ora disciplinate dall'emendamento Lanzillotta, ossia sottoposte a condizioni talmente restrittive da ridurre le possibilità di adozione dell'infausto modello.

**Gustavo Ghidini**



**CORRIERE ECONOMIA MEZZOGIORNO – pag.II**

Unioncamere propone una dettagliata analisi delle aziende di cui gli enti locali posseggono azioni

# Società miste, nel Meridione aumentano e costano molto

*Perdono 147 milioni in due anni. In Campania il 30% delle realtà del Mezzogiorno*

**S**ono oltre mille (1044 per la precisione) le società partecipate e 671 quelle controllate dagli enti locali del Mezzogiorno. Le prime erano 943 nel 2003. Le seconde, nello stesso anno, 559. Un vero esercito, spesso contrassegnato da inefficienza. Ma di forte spesa: con un numero elevato di amministratori, un tasso di crescita dell'occupazione e del costo del lavoro notevole e una bassa produttività. In Italia sono oltre 4 mila le società partecipate da Comuni, Province, Regioni e Comunità montane, messe sotto osservazione dal Centro studi di Unioncamere attraverso l'analisi dei bilanci presentati alle Camere di commercio. La ricerca si concentra sul triennio 2003-2005, con un aggiornamento, per alcuni aspetti, a fine 2007. In particolare, le società partecipate da Comuni, Province, Regioni e Comunità Montane erano 4604 nel 2003 e sono salite a 4874 nel 2005 (+5,9%). Il 73% circa delle imprese partecipate al 2005 registra una presenza diretta di uno o più enti locali; nel restante 27% la partecipazione degli enti locali è «mediata» da una o più società partecipate. Tra il 2003 e il 2005

2003 e il 2005 sono aumentate soprattutto le partecipazioni dirette, mentre quelle indirette sono diminuite (-6%). Al Sud si trovano il 21% delle partecipate e delle controllate. Il restante 79%, localizzato nel Centro-Nord, si concentra prevalentemente in Lombardia (18,4% delle controllate al 2005), Toscana (9,8%), Emilia-Romagna (9,4%), Piemonte (9,3%) e Veneto (8,8%). Nel Mezzogiorno spicca il dato della Campania (dove si trova il 6,2% delle società controllate del totale nazionale, ma quasi il 30% dell'intero Mezzogiorno) e il significativo incremento verificatosi in Sicilia. Non solo, le società partecipate campane sono passate, in valore assoluto, dalle 230 del 2003 alle 270 del 2005; quelle pugliesi dalle 145 alle 158 del 2005, mentre le uniche ad essere state ridotte nel numero sono risultate le partecipate lucane, passate dalle 43 del 2003 alle 38 dei due anni successivi. Le società controllate campane invece sono passate dalle 165 del 2003 alle 197 del 2005, quelle della Puglia da 80 a 89 e le lucane da 24 a 25. Le partecipazioni pubbliche sono un fenomeno soprattutto municipi-

pale: 7258 su 7631 enti locali censiti come soci nel 2005 sono Comuni e, mediamente, ogni Comune è presente in più di 7 società. Nel triennio, le controllate aumentano del 12%, mentre le partecipate di minoranza sono diminuite del 4,1%. Soprattutto sono aumentate le partecipate al 100% (202 società in più in tre anni). Considerando solo le società in cui gli enti locali detengono almeno il 10% del capitale, si vede che la quota più significativa fa riferimento all'ambito delle infrastrutture e dei servizi alle imprese (1502 società di gestione delle infrastrutture o che si occupano di attività immobiliari, costruzioni, informatica; ricerca scientifica, esattorie), 460 al comparto energetico, 434 ai trasporti, 393 alla gestione dei rifiuti e 277 al ciclo integrato dell'acqua. Le imprese a controllo pubblico locale del Centro-Nord operano prevalentemente nel settore energetico e nei trasporti, mentre quelle del Mezzogiorno sono attive soprattutto nella gestione dei rifiuti. Si tratta di una rete che vale l'1,1% dell'occupazione (255 mila addetti, con una dimensione media, per impresa di 68 dipendenti) e

l'1,2% del Pil (prevalentemente concentrato nel settore delle «local utility» e al nord). Forte tendenza alla crescita dei lavoratori nelle controllate del Sud (+20,9% in due anni), mentre l'aumento a livello nazionale ha superato il 10%. Per quanto riguarda il costo del lavoro, tra il 2003 e il 2005, è aumentato al Centro-Nord del 3,9% (7 punti in meno del valore aggiunto); al Sud del 10,7% (2,5 punti in più del valore aggiunto). Dopo le imposte, gli utili delle società partecipate da Comuni, Province, Regioni e Comunità montane si sono attestati poco al di sotto di 1,5 miliardi di euro nel 2005, grazie soprattutto ai buoni risultati ottenuti nella produzione e distribuzione di energia elettrica, nei servizi idrici, nella fornitura di gas e nei trasporti. Ciò è dovuto unicamente ai risultati dalle società del Centro-Nord (+1,6 miliardi di euro) che hanno compensato le perdite di quelle del Sud (-147 milioni di euro). Il controllo societario garantisce agli enti locali un rendimento importante sotto forma di dividendi che, nel 2005, sono stati complessivamente pari a poco meno di 991 milioni di euro (con un incre-

mento del 70,2% rispetto al 2003). Di questi, la quota distribuita agli enti locali ha raggiunto i 627,4 milioni di euro (+52,4% rispetto al 2003). Se si tiene conto dei contributi erogati dagli enti locali, dallo Stato e dall'Unione europea nello stesso anno emerge che, al netto di queste erogazioni, il complesso dei bilanci delle società controllate si sarebbe chiuso con una perdita pari a circa 975 milioni di euro. La situazione finanziaria mostra che l'indebitamento delle imprese partecipate aumenta sia al Nord che al Sud (dove già aveva dimensioni preoccupanti). Lo studio dedica un approfondimento alle società che operano nel settore dei servizi pubblici locali (produzione di energia elettrica, gas e acqua, trasporti e gestione dei rifiuti). Il primo dato che emerge riguarda la modesta correlazione esistente tra l'incremento delle tariffe al consumo e redditività delle local utility: dal 1996

al 2006 le tariffe di questi servizi, in particolare quelle di acqua, gas e rifiuti, in misura minore dell'elettricità, sono cresciute mediamente del 40%, il 15% in più dell'inflazione. A fronte di questo processo, gli andamenti delle società controllate attive nei servizi pubblici locali, se raffrontati con quelli di tutte le imprese del settore, risultano decisamente meno brillanti: il valore aggiunto per addetto è di 60,6 mila euro mentre nel totale l'Italia sfiora i 98 mila euro; il costo del lavoro per addetto è di 42,3 mila euro mentre per il totale Italia è di 41,9 mila euro. Il margine operativo lordo è il 30,3% del valore aggiunto mentre per il totale Italia è il 57,2%; il rendimento del capitale proprio investito (ROE) è il 3% mentre per il totale Italia è l'11,2%. Le società controllate tendono a investire più in finanza (+15,6 % tra il 2003 e il 2005) che in macchinari e impianti (+5,9%). In gene-

rale, se si fa eccezione per i trasporti, più è elevata la quota di partecipazione di azionisti privati nelle società degli EELL, e migliori sono i risultati. Con uno sguardo al 2007, l'84% delle 3769 società partecipate individuate nel 2005 era ancora attiva alla fine di novembre scorso. Le altre società, invece, sono entrate in liquidazione, in fallimento o sono cessate (in totale 248). I posti di comando delle 3156 società sopravvissute sono occupati da oltre 26 mila amministratori. Le cariche di consiglieri d'amministrazione sono 23 mila mentre quelle destinate ai collegi sindacali sono 12 mila. Sono infine oltre 3000 i dirigenti e tecnici con cariche iscritte nel Registro delle Imprese. Mediamente 12 persone occupano i posti di comando di ogni impresa. «Il principale obiettivo di questo Rapporto - spiega il presidente di Unioncamere, Andrea Mondello - è di mettere a disposizione del

Paese un primo censimento sul sistema delle società degli enti locali. I dati raccolti dallo studio mettono bene in evidenza come sia urgente superare la frammentazione delle società partecipate da enti locali. Il Rapporto mostra, inoltre, sia per local utility che per le infrastrutture partecipate dagli enti locali, forti divari tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno sotto il profilo dell'efficienza. In un periodo in cui si riaffaccia pericolosamente il rischio dell'inflazione, peraltro, particolare attenzione merita pure il tema delle tariffe locali, per le quali l'incremento nel decennio 1996-2006 ha toccato il 40%, senza che ne conseguisse, spesso, un altrettanto significativo miglioramento dei servizi resi a cittadini e imprese».

**Angelo Agrippa**

In due anni l'incremento ha raggiunto quasi il 21%

## Al Sud impennata delle assunzioni

Concentrando l'attenzione sulle imprese nelle quali gli enti locali detengono almeno il 10% del capitale, si rileva che ad esse facevano riferimento nel 2005 circa 9 mila unità locali (stabilimenti, laboratori, uffici, punti vendita) e 242 mila addetti, corrispondenti a circa l'1,1% del totale nazionale. La distribuzione degli addetti per ramo di attività economica mostra, tuttavia, una spiccata concentrazione: i servizi pubblici locali e il settore delle infrastrutture e dei servizi alle imprese assorbono infatti da soli ben il 90,6% dell'occupazione. Prescindendo dagli "altri servizi" e dal settore primario, i cui dati mostrano ampie oscillazioni da un anno all'altro, incrementi dei livelli occupazionali molto superiori alla media si sono registrati nelle cosiddette "altre attività" (+25,5%) e, in particolare, nelle infrastrutture e servizi alle imprese (+29,8%); mentre variazioni di segno negativo si registrano sia per le attività formative (-26,9%) che per i servizi culturali e ricreativi (-5,7%).

Significativi sono stati gli incrementi nel settore dell'energia elettrica, nel ciclo integrato dell'acqua e nello smaltimento rifiuti (tutti compresi tra il 17% e il 19%). In tale ambito, vale la pena comunque sottolineare che tra le società controllate il numero medio di addetti per impresa sfiora nel Mezzogiorno la soglia delle 105 unità, a fronte delle 82 registrate nel Centro-Nord. La base occupazionale delle società operanti nelle regioni meridionali e insulari è infatti cresciuta in maniera particolarmente sostenuta nel periodo 2003-2005, essendosi registrato un incremento complessivamente pari al 20,9%. Il numero medio di addetti delle imprese a partecipazione pubblica locale superava nel 2005 le 72 unità (circa 68 se si includono anche le società partecipate per quote inferiori al 10%), con valori massimi nelle imprese dei trasporti (249) e in quelle per la gestione dei rifiuti (116) e valori minimi nell'agricoltura, - caccia e pesca (12) e nelle attività formative (11). Quelle par-

tecipate dagli enti locali sono quindi spesso società che presentano un'ampia base occupazionale, nonostante alcune di esse svolgano attività, come ad esempio la generazione e distribuzione di energia elettrica, contraddistinte da processi produttivi di tipo capital intensive. «Se si esclude — è scritto nella relazione — il comparto degli "altri servizi", nel periodo compreso tra il 2003 e il 2005 i livelli occupazionali si sono accresciuti in misura notevole nei servizi assistenziali e socio-sanitari (+49,7%), nell'agricoltura, caccia e pesca (+35,3%) e nella produzione e distribuzione di energia elettrica (+21,1%), mentre hanno segnato una sensibile contrazione nell'industria estrattiva e manifatturiera (-53,9%). Per l'insieme delle imprese a partecipazione pubblica locale, le variazioni di segno positivo hanno comunque più che compensato quelle di segno negativo, facendo lievitare il numero totale degli occupati di quasi 7,2 punti percentuali. Va tuttavia evidenziato che questo risultato è ascri-

vibile per circa il 40% alle assunzioni effettuate dalle imprese partecipate localizzate nel Mezzogiorno (dove l'incremento nel triennio ha raggiunto il 13,8%)». Nelle 2490 società controllate erano presenti poco meno di 216 mila occupati nel 2005. Anche in questo caso, la distribuzione degli addetti per settori di attività economica presenta una marcata concentrazione: basti rilevare che i settori afferenti alle local utility impiegavano più dell'80% dell'occupazione complessiva. Al vertice della graduatoria figurano i trasporti (con 91.062 addetti), seguiti a distanza dai servizi di igiene ambientale (39103), dal settore delle infrastrutture e dei servizi alle imprese (27117) e dalle attività del servizio idrico integrato (23.713). Nel periodo compreso tra il 2003 e il 2005, il volume dell'occupazione si è accresciuto nell'insieme delle società controllate di oltre 10 punti percentuali.

A. A.