



**CONSORZIO  
ASMEZ**

## **RASSEGNA STAMPA**



**DEL 5 MAGGIO 2008**

INDICE RASSEGNA STAMPA

**DALLE AUTONOMIE.IT**

IV CORSO-CONCORSO PER SEGRETARIO COMUNALE ..... 5

**NEWS ENTI LOCALI**

LA GAZZETTA UFFICIALE DEGLI ENTI LOCALI ..... 6

NIENTE MOBBING SE CAPO È SOSTITUITO DA NEOASSUNTO ..... 7

SULLA POLIZZA FIDEIUSSORIA PRIVA DELL'INDICAZIONE DEL LUOGO DI ESECUZIONE DEI LAVORI 8

FINANZIAMENTI PER PROGETTI CONTRO LA VIOLENZA ALLE DONNE..... 9

ATTIVO UN SITO PER CONOSCERE LE OPPORTUNITÀ ..... 10

AL FORUM PA UN PREMIO PER LE STRUTTURE PUBBLICHE..... 11

UN NETWORK DI ENTI LOCALI PER LA RIDUZIONE DEI RIFIUTI..... 12

CONTRIBUENTI.IT, AD APRILE CROLLA LA FIDUCIA E AUMENTA L'EVASIONE..... 13

**IL SOLE 24ORE**

UNA RICCHEZZA MAI ACCATASTATA ..... 14

*Le mancate denunce bloccano il gettito: ogni anno persi 1,4 miliardi*

CINQUE ANNI DA RECUPERARE CON INTERESSI E SANZIONI ..... 15

*DOPPIA VERIFICA - Le operazioni di ricognizione con ortofoto non si sostituiscono alle facoltà già attribuite alle città con la legge 311/2004.....*

ACCERTAMENTO MENO DURO CON IL RAVVEDIMENTO ..... 16

*I COSTI DEL PENTIMENTO - Chi sceglie di chiedere scusa al Fisco dovrà sborsare anche il 2,5% fino al 2006 e il 3% dal 2007, più la penalità dal 3,75% al 6%*

REGOLARIZZAZIONE A CARICO DEI PROPRIETARI ..... 17

PER SINDACI E FISCO L'OBIETTIVO COMUNE DELLA LOTTA AGLI ABUSI ..... 18

LE SPA LOCALI VALGONO 42 MILIARDI ..... 19

*Volano gli investimenti (+12,2%) - Privati al comando solo in 3 casi su 100*

IL BANCO DI PROVA PER UN GOVERNO «LIBERALIZZATORE» ..... 21

*SFORZI ED EFFETTI - Gli amministratori sono riusciti a centrare obiettivi di efficienza ma ai cittadini vanno solo vantaggi minimi*

LE NUOVE CAMERE HANNO GIÀ EREDITATO 5 DECRETI LEGGE ..... 22

*Tra gli atti anche sette Ddl popolari, tre pareri e 43 procedimenti giudiziari*

FONDI TEMATICI UE: ITALIA BOCCIATA OTTO VOLTE SU DIECI..... 23

*Per le Pmi il tasso arriva all'87%*

SPORTELLO UNICO, ANZI RARO ..... 24

*Attivo nel 40% degli enti dopo 200 milioni di investimenti - I PIÙ VIRTUOSI - I tassi di attività maggiori si registrano in Puglia (66% di enti adempienti), in Emilia Romagna (65%) e in Piemonte (61%)*

DAL PARTENARIATO ARRIVA LA SPINTA GIUSTA..... 25

*UN BUON ESPERIMENTO - A Salerno procedimenti amministrativi alleggeriti anche attraverso il ricorso a una Conferenza di servizi permanente*

FATTURE, PRIMI PASSI NELLA RETE ..... 26

*Parte l'attuazione dell'obbligo di invio online previsto dalla Finanziaria 2008*

CROCEVIA DELLE INFORMAZIONI.....	27
SCAMBIO DI DATI CONDIVISO TRA UFFICI PUBBLICI.....	28
<i>INTERFACCIA - Attraverso il servizio del ministero dell'Economia il fornitore spedisce la contabilità in modalità telematica – OBIETTIVI - Uno strumento non solo per tenere sotto controllo la spesa ma anche per contrastare i fenomeni di evasione fiscale</i>	
STRESS DA FISCO, RICONOSCIUTO IL DANNO MORALE.....	29
<i>LE CONSEGUENZE - La lite temeraria non è consentita neanche all'amministrazione rinviata in questo caso alla Corte dei conti</i>	
GIUDIZIO INUTILE? AL COMUNE TOCCANO LE SPESE.....	30
SULLA PARETE VINCE IL SANTO .....	31
<i>NESSUN PREGIUDIZIO - Sebbene non in linea con il principio di laicità dello Stato, l'altare non danneggia i diritti inviolabili della persona</i>	
COMUNI E MAFIA, LE SOLUZIONI SONO DA RIVEDERE.....	32
<i>L'ALLARME - Il commissariamento non è sempre idoneo se nel 18 per cento dei casi di scioglimento c'è stata reiterazione - ELEMENTI OBIETTIVI - È difficile dimostrare il «condizionamento» che compromette le libere determinazioni degli organi elettivi</i>	
OPERE IN CONVENZIONE SOLO CON GARA.....	33
<i>Secondo l'Authority gli accordi sottostanno ai principi della giurisprudenza Ue</i>	
DOPPIA PROCEDURA PER I LAVORI A SCOMPUTO.....	34
IRREGOLARITÀ, PAGA IL PRESIDENTE .....	35
AL VIA I PROGETTI PER ACCOGLIERE I MINORI NON ACCOMPAGNATI .....	36
PER I CONSUNTIVI 2007 PATRIMONIO SOTTO ESAME .....	37
<i>Non aggiornare gli inventari è irregolarità gestionale</i>	
MONITORAGGI APPLICATI SOLO A METÀ.....	38
IL PATTO NON ESCLUDE I PAGAMENTI RESIDUI.....	39
<i>IL CHIARIMENTO - I giudici contabili negano la possibilità di far uscire dal calcolo gli oneri anche se finanziati da alienazioni o contributi</i>	
<b>IL SOLE 24ORE DOSSIER</b>	
AMMINISTRAZIONE, CANTIERE APERTO.....	40
<i>Dal pubblico impiego alla contabilità, i temi ereditati dalla scorsa legislatura</i>	
NON È UN BUON PIANO A FARE IL VERO MANAGER .....	41
<i>L'eccesso di anagrafi e banche dati genera un controllo solo velleitario da parte del «centro»</i>	
IL CAMBIAMENTO DEVE RIPARTIRE DA TRE URGENZE.....	42
<i>Indicatori concreti, spinta alla mobilità e «rete» degli innovatori sono la via per superare la crisi di risorse</i>	
MAGGIORANZA «ROSA» SOLO ALLA BASE DELLA GERARCHIA .....	43
<i>Le donne aumentano in magistratura - Gli uomini occupano meno della metà dei posti nelle segreterie e nei piccoli Comuni nelle presidenze delle scuole</i>	
PIÙ MASCHILISTI CHE IN KENIA.....	44
GLI UFFICI «ASPETTANO» I GIOVANI .....	45
<i>Dalla Scuola superiore arrivano i primi dirigenti intorno ai 30 anni - L'età media dei dipendenti continua ad aumentare ma l'avvio agli ingressi dalle aziende promette uno svecchiamento</i>	
IL RECLUTAMENTO PUNTA IN ALTO.....	46
<i>Le assunzioni future devono privilegiare le professionalità dotate di un elevato titolo di studio</i>	

C'È L'AMBIENTE IN VETTA ALL'AGENDA DEGLI UNDER 35 .....	47
<i>Le istituzioni italiane sono considerate incapaci di promuovere l'originalità e la cultura dell'innovazione - Per l'85% il Paese offre poche opportunità per realizzare la propria creatività in ambito lavorativo</i>	
<b>LA REPUBBLICA</b>	
FISCO ONLINE, "RISARCIMENTO DI 20 MILIARDI" .....	48
<i>I consumatori pronti alla class action. La Procura di Roma acquisisce i dossier</i>	
<b>LA STAMPA</b>	
UN GOVERNO NORMALE .....	49
<b>LA REPUBBLICA AFFARI E FINANZA</b>	
IL "SISTEMA LOMBARDO" E LA VORAGINE DEL COMUNE DI CATANIA .....	50
<b>CORRIERE ECONOMIA MEZZOGIORNO</b>	
I FONDI UE E L'ADDIO ALL'«INTERREG» .....	51
OK AL FEDERALISMO .....	52
SARANNO TEMPI DURI .....	53
IVA, AL SUD TORNA QUASI PER INTERO .....	54
<i>In Basilicata rientra il 91%, in Campania il 77, in Puglia il 73 - In Lombardia non si va oltre il 26%</i>	

## DALLE AUTONOMIE.IT

### CORSO DI PREPARAZIONE

# IV corso-concorso per segretario comunale

**L**e prove del concorso pubblico per l'ammissione di duecentosessanta borsisti al IV corso-concorso per il conseguimento dell'abilitazione ai fini dell'iscrizione di duecento segretari comunali nella fascia iniziale dell'Albo dei segretari comunali e provinciali richiedono in poco tempo una preparazione specifica su un programma vasto e di elevata

complessità. Per aiutare i candidati ad affrontare nel modo più agevole possibile le prove concorsuali, Asmez, Organismo di Diritto Pubblico che associa oltre 1.500 Enti Locali in tutt'Italia, avvalendosi di docenti qualificati che da anni operano nel settore degli Enti locali, ha programmato un CORSO DI PREPARAZIONE AL CONCORSO PER SEGRETA-

RIO COMUNALE - Edizione Maggio-Luglio 2008. La preparazione dei candidati avverrà in tempo utile, sarà intensiva e si concentrerà sugli argomenti chiave delle materie previste dal bando. In particolare, si alterneranno lezioni teoriche alla simulazione di test e verranno illustrate le modalità di svolgimento della preselezione e le tecniche più efficaci per affrontarla.

La durata complessiva del Corso è di n. 9 giornate di formazione d'aula a partire dal 30 maggio p.v. Le lezioni si svolgeranno sia presso la sede del Consorzio Asmez a Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, sia in Calabria a Sant'Eufemia di Lamezia Terme (CZ), Via G. Pinna, 29.

#### LE ALTRE ATTIVITÀ IN PROGRAMMA:

#### **MASTER IN PROGRAMMAZIONE DI BILANCIO E CONTROLLO DI GESTIONE**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, MAGGIO/GIUGNO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04 - 61 - 05

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/mbcg2008.pdf>

#### **MASTER PER ENERGY MANAGER**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, MAGGIO/LUGLIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04 - 61 - 05

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/mem2.pdf>

#### **SEMINARIO: IL MOBBING NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 7 MAGGIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04 - 61 - 05

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

#### **CICLO DI SEMINARI: IL REGOLAMENTO ATTUATIVO DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI: DALLA GARA ALLA GESTIONE DEL CONTRATTO**

Sant'Eufemia di Lamezia Terme (CZ), 8 e 20 MAGGIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 0968.412104

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

#### **SEMINARIO: LA MOBILITÀ NEL PUBBLICO IMPIEGO E LE PROGRESSIONI PROFESSIONALI INTERNE**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 12 MAGGIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04 - 61 - 05

<http://www.asmez.it/formazione/Master&Seminari/Documenti/trasferimento1.doc>

#### **SEMINARIO: IL CONTROLLO DI GESTIONE**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 13 MAGGIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04 - 61 - 05

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

## NEWS ENTI LOCALI

### PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

# La Gazzetta ufficiale degli enti locali

La Gazzetta Ufficiale n. 100 del 29 aprile 2008 presenta i seguenti documenti di interesse per gli enti locali:

- a) **l'ordinanza del Presidente del Consiglio 17 aprile 2008** – Ulteriori disposizioni concernenti gli interventi necessari per il completamento delle attività finalizzate al risanamento della laguna di Orbetello;
- b) **il comunicato dell'Autorità di bacino dei fiumi Isonzo, Tagliamento, Livenza** – Modifica della perimetrazione delle aree a pericolosità idraulica nei Comuni di Pasiano di Pordenone e Prata di Pordenone;
- c) **il comunicato della Provincia autonoma di Bolzano** – Elenco dei Comuni per i quali sono state completate le operazioni di aggiornamento della banca dati catastale in relazione alle variazioni culturali derivanti dalle dichiarazioni presentate ai fini dell'erogazione dei contributi agricoli;
- d) **le deliberazioni dell'Autorità per l'energia e il gas del marzo 2008** (in supplemento ordinario n. 107)

## NEWS ENTI LOCALI

### CASSAZIONE

# Niente mobbing se capo è sostituito da neoassunto

**I**l capo di un ufficio pubblico che venga sostituito da un neo assunto perché l'amministrazione comunale, nel modificare l'assegnazione di propri dipendenti, ha creato un nuovo posto al vertice dello stesso settore, non può considerarsi demansionato o mobizzato. Tutto questo a condizione che l'ex capo ufficio, pur trovandosi in posizione subordinata rispetto al neo assunto, abbia

mantenuto incarichi congrui al suo inquadramento. E' il principio affermato dai giudici della Corte di Cassazione – sezioni unite civili – con la sentenza n. 8740 dello scorso 4 aprile. Oggetto della controversia era il presunto demansionamento subito da un dipendente di un piccolo Comune abruzzese che era stato provato delle sue mansioni di capo dell'ufficio tecnico a seguito dell'assunzione da parte

del Comune di un tecnico laureato al vertice del medesimo settore. La sentenza, nel respingere il ricorso contro le sentenze di primo e secondo grado, sottolinea che, avendo il dipendente mantenuto mansioni congrue rispetto al suo inquadramento, nessun rilievo può essere riconosciuto al fatto che egli si sia venuto a trovare in posizione subordinata rispetto al neoassunto con qualifica superiore.

L'art. 52 del dlgs 165/2001 impone "nei confronti del prestatore di lavoro pubblico il mantenimento delle mansioni per le quali il dipendente è stato assunto o di quelle considerate equivalenti nell'Ombito della classificazione professionale prevista dai contratti collettivi senza dare rilievo a quelle in concreto svolte.

## NEWS ENTI LOCALI

### APPALTI PUBBLICI

# Sulla polizza fideiussoria priva dell'indicazione del luogo di esecuzione dei lavori

In sede di gara pubblica per l'affidamento di un appalto di lavori pubblici, non rileva la circostanza che la garanzia prestata a titolo di cauzione provvisoria da un'impresa, non rechi indicazioni circa il luogo d'esecuzione dei lavori, se la polizza fideiussoria è riferibile al bando di gara in modo non equivoco. Con sentenza 15 aprile 2008, n. 416, la Prima Sezione del TAR Calabria – Catanzaro, ha affermato che l'adempimento formale relativo all'indicazione del luogo di esecuzione dei lavori non risponde ad alcuno specifico e particolare interesse della p.a., la quale risulta sufficientemente garantita, in punto di impegno cauzionale, dalla presentazione delle schede tecniche il cui contenuto copre sia la misura della cauzione provvisoria che l'impegno futuro a valere sulla (misura della) cauzione definitiva. Pertanto, non rileva la circostanza che la garanzia prestata a titolo di cauzione provvisoria da un'Impresa partecipante ad una gara per l'affidamento di un appalto di lavori pubblici, non rechi indicazioni circa il luogo d'esecuzione dei lavori, se la polizza fideiussoria è riferibile al bando di gara, dovendo la p.a. interpretare la polizza secondo i criteri di cui agli artt. 1363 e 1367, c.c. Considerando gli elementi essenziali dello schema negoziale fideiussorio e la sua struttura soggettiva ed oggettiva, l'indicazione del luogo di esecuzione dei lavori di una gara pubblica, per la quale la garanzia viene prestata correttamente per l'importo e per il soggetto richiesti, non può essere ritenuta alla stregua di un elemento necessario ai fini della validità del contratto.

---

TAR Calabria, Sentenza 15/04/2008, n. 416

## NEWS ENTI LOCALI

### WELFARE

## Finanziamenti per progetti contro la violenza alle donne

**P**er promuovere e incentivare un approccio programmato e di sistema nel settore della prevenzione e del contrasto di tutte le forme di violenza sessuale e di genere, nonché di reinserire le vittime, il dipartimento per le Pari opportunità ha emanato un bando, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 24 aprile, per la presentazione di progetti con valenza territoriale intercomunale, interprovinciale e/o interregionale. Caratteristiche delle proposte progettuali dovranno essere: innovatività, sperimentabilità, trasversalità settoriale e trasferibilità in altri contesti e territori. Secondo il bando, il contributo per ogni progetto (della durata massima di 18 mesi) non potrà superare i 150mila euro, mentre lo stanziamento complessivo è pari a 3.500.000 euro. I soggetti proponenti (in forma associata - ATI, ATS, consorzi) dovranno presentare i progetti utilizzando la modulistica ricavabile dal sito web [www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it).

## NEWS ENTI LOCALI

### FONDI COMUNITARI

# Attivo un sito per conoscere le opportunità

È attivo sul sito del Pore (Progetto opportunità per le Regioni in Europa) il servizio "Alert Bandi", ideato per offrire una tempestiva informazione sugli inviti a presentare proposte relativi ai finanziamenti a gestione diretta o "tematici" lanciati dalla Commissione europea. Previa compilazione di una scheda, nella quale l'utente deve inserire i propri dati (e-mail ed aree di interesse), è possibile ricevere le informazioni necessarie per accedere ai finanziamenti comunitari per i quali si è inoltrata la richiesta. Pertanto, effettuata la registrazione, il sistema provvede a inviare gratuitamente, in breve tempo, una e-mail con le specifiche del bando e messo nelle aree di interesse prescelte e contenenti il titolo, le scadenze e il link della scheda dettagliata già presente sul sito. In appena due settimane, il nuovo servizio ha già raggiunto un numero totale di circa 1.000 iscritti. Il sito Internet è [www.pore.it](http://www.pore.it).

## NEWS ENTI LOCALI

### INNOVAZIONE

# Al Forum Pa un premio per le strutture pubbliche

**F**orum Pa, la mostra-convegno per l'innovazione, per l'edizione di quest'anno, che si terrà presso la nuova fiera di Roma dal 12 al 15 maggio prossimo, ha voluto portare all'attenzione del pubblico una singolare quanto meritoria iniziativa: premiare il migliore fra gli innovatori. A decidere sarà il pubblico della rete, votando all'indirizzo [ri.forumpa.it/tagcategoria.php](http://ri.forumpa.it/tagcategoria.php). Il voto potrà essere espresso per ciascuna categoria: inclusione, semplificazione, sanità, lotta agli sprechi, tecnologie.

## NEWS ENTI LOCALI

### AMBIENTE

# Un network di Enti locali per la riduzione dei rifiuti

È consultabile on line la presentazione del lavoro svolto, con il patrocinio e il supporto del ministero dell'Ambiente, da "Rifiuti 21 Network", il gruppo di lavoro nazionale sui rifiuti del coordinamento delle Agende 21 Italiane che riunisce i Comuni di Reggio Emilia (con incarico di coordinatore), Genova, La Spezia, Trento, S.Martino in Rio, San Benedetto del Tronto e le Province di Bologna, Ferrara, Gorizia, Reggio Emilia e Torino. Il network si è costituito nell'ottobre 2007 con l'obiettivo di analizzare e approfondire le migliori pratiche per la riduzione a monte dei rifiuti e il ruolo degli Enti Locali. Ha l'intento, inoltre, di creare una rete per lo scambio di conoscenze ed esperienze in materia di rifiuti e di sviluppare nuove pratiche nel settore della gestione sostenibile della raccolta e differenziazione dei rifiuti. Vuole favorire, poi, l'adozione di proposte e progetti che anche sul piano normativo promuovano la diffusione della raccolta differenziata e del riciclo efficiente. In questo senso è già stato realizzato un sportello di servizio rivolto agli Enti locali, predisposto un manuale per la raccolta differenziata e completato un censimento della situazione italiana, anche in collaborazione con la rete degli Eco-sportelli. Il sito del gruppo di lavoro è il seguente: [www.municipio.re.it/rifiuti21network](http://www.municipio.re.it/rifiuti21network).

## NEWS ENTI LOCALI

### FISCO

## Contribuenti.it, ad aprile crolla la fiducia e aumenta l'evasione

In calo ad aprile l'indice di fiducia dei contribuenti italiani che arriva a toccare quota 16,42, minimo storico del governo Prodi, ed aumenta nel contempo l'evasione fiscale del 2,63% arrivando a sfiorare i 313 mld di euro di imponibile non dichiarato. Lo rileva Contribuenti.it - Associazione Contribuenti Italiani - che con lo Sportello del Contribuente monitora costantemente la fiducia dei Contribuenti nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria. Il sondaggio effettuato dallo Sportello del Contribuente (pubblicato su [www.contribuenti.it](http://www.contribuenti.it)), rileva nel mese di aprile un calo di fiducia dei contribuenti italiani dell' 1,2%: oramai solo 1 italiano su sei ha fiducia nel fisco. Su 12.217 voti, 2.006 (pari al 16,42%) sono a favore del fisco, mentre 10.211 (pari a 83,58%) contro. Un vero e proprio boom di votanti si è registrato il 30 aprile, dopo la diffusione online dei dati sulle dichiarazioni dei redditi da parte dell'Agenzia delle Entrate (che ha sollevato un polverone ed è stata poi stoppata dal Garante della Privacy), con il sito internet consultato da 213.219 contribuenti. "È il peggior dato registrato dal 2006 - afferma Vittorio Carlomagno, presidente di Contribuenti.it -. L'evasione fiscale in Italia può essere sconfitta solamente attraverso una saggia politica economica che metta al primo posto la tax compliance'.

**CASE FANTASMA - *Gli effetti sull'erario* – Evasione - Chi non segnala il fabbricato «risparmia» tutti i tributi**

# Una ricchezza mai accatastata

*Le mancate denunce bloccano il gettito: ogni anno persi 1,4 miliardi*

L'abuso pesa su tutti, almeno 24 euro all'anno per ogni cittadino, neonati compresi, per un totale di 1,4 miliardi all'anno di mancato gettito fiscale. Non è solo questione di oltraggio al territorio, deturpamento del paesaggio e vanificazione della pianificazione urbanistica. Perché chi costruisce poi usa il territorio e i servizi comunali e statali senza pagare un centesimo di tasse. Ici, Tassa rifiuti e Irpef sui redditi da fabbricati servono infatti a garantire i servizi che ruotano intorno all'immobile: strade, fogne, illuminazione, raccolta rifiuti nei cassonetti, scuole per la popolazione che abita e cresce in un quartiere o in un paese. E tutto questo, per gli edifici abusivi, è un regalo. Ma lo è anche per quegli edifici che, non essendo abusivi, non sono mai stati dichiarati al Catasto e quindi non hanno avuto l'attribuzione di una rendita cata-

stale, che rappresenta la base imponibile di quasi tutte le imposte e tasse immobiliari. **La stima** - «Il Sole 24 Ore» ha elaborato una stima di quanto costi agli erari locali e a quello statale la mancata regolarizzazione degli immobili non dichiarati in catasto, in larga maggioranza risultato di un abuso edilizio. Dalla sovrapposizione delle ortofoto realizzate nel 2007 sono emersi 1,2 milioni di "differenze". Non tutti sono fabbricati a sé stanti, molti sono ampliamenti o piccole costruzioni rurali legittime per le quali non serve il permesso di costruire (ma si tratta sempre di superfici di tetto sopra i 30 metri quadrati). E per altri è stata fatta domanda di condono edilizio (quindi cesseranno di essere abusivi) ma non la denuncia al catasto; che, fra l'altro, andrebbe fatta indipendentemente dalla regolarità edilizia. Nelle elaborazioni del Sole 24 Ore è stata quindi

considerata solo la metà dei fabbricati emersi grazie alle ortofoto. Si consideri, infine, che in questi 1,2 milioni di edifici (o porzioni) finora individuati non sono compresi i fabbricati ex-rurali, circa 600mila immobili che finora non pagavano tasse perché considerati strumentali all'attività agricola e che ora hanno perso i requisiti. Questi immobili sono oggetto di una diversa indagine, che dovrebbe condurre a recuperare gettito Ici e Irpef per 750-800 milioni. **Le perdite** - Sempre considerando dati medi, nel 2007 la perdita si può calcolare in 754 milioni, che scende un poco, a 738 milioni, nel 2008 nell'ipotesi che l'Ici sulla prima casa scompaia definitivamente. Ma i calcoli sono stati fatti sui dati risultanti dall'esame effettuato su 4.238 Comuni su 8.103, cioè il 52,3% del totale. Non è fuori luogo una stima di mancato gettito fiscale complessivo, a livello

nazionale, di almeno 1,4 miliardi. Una bella cifra. Le imposte considerate, per i Comuni, sono l'Ici e la Tassa rifiuti; la superficie media in metri quadrati delle varie tipologie, essenziale per il calcolo, è facilmente ricavabile dai dati del Territorio; ed è difficile ipotizzare che chi ha una casa abusiva o che comunque non paga tasse si sia andato a registrare ai fini Tarsu. Per lo Stato si è calcolato l'Irpef. Non sono state considerate eventuali addizionali regionali e comunali. **Le prospettive** - I rischi per il contribuente sono forti: nei Comuni finora interessati dalle verifiche dell'agenzia del Territorio sono stati depositati gli elenchi con le «particelle» sulle quali risultano edifici fantasma. I Comuni stessi potrebbero (e dovrebbero) quindi attivarsi per le opportune verifiche urbanistiche.

**Saverio Fossati**

**IL SOLE 24ORE – pag.2**

**CASE FANTASMA - *Gli effetti sull'erario/Ici*** - In alcuni municipi proposte mini-sanatorie

## **Cinque anni da recuperare con interessi e sanzioni**

**DOPPIA VERIFICA - *Le operazioni di ricognizione con ortofoto non si sostituiscono alle facoltà già attribuite alle città con la legge 311/2004***

C'è anche l'Ici a turbare i sonni dei proprietari delle "case fantasma". Secondo la disciplina di riferimento, infatti, l'imposta è dovuta retroattivamente, a partire dall'anno successivo a quello in cui avrebbe dovuto essere presentata la denuncia catastale. Se quindi si tratta di una costruzione che risale, ad esempio, al 2006, l'Ici potrà essere richiesta a decorrere dal 2007. In nessun caso, infine, potrà retroagire ad annualità antecedenti al 2003, in considerazione della decadenza quinquennale prevista per i controlli relativi all'imposta. La situazione normativa è tuttavia complicata dalla sovrapposizione dei poteri dell'agenzia del Territorio con quelli autonomi dei singoli comuni. **La normativa** - Occorre ricordare che le operazioni di ricognizione svolte dagli uffici del Territorio non si sostituiscono

alle facoltà già attribuite ai comuni dalla legge n. 311/2004. In forza di tale disposizione, in presenza di immobili non accatastati ovvero di lavori di ampliamento non denunciati, i Comuni hanno il potere di invitare il proprietario all'aggiornamento del catasto, attraverso la procedura Doc - fa. In tale fase, l'Ente verifica innanzitutto la data a partire dalla quale si sarebbe dovuto procedere all'accatastamento. In mancanza, l'Ici è dovuta per ciascuna annualità. Se il contribuente ottempera all'invito, la rendita attribuita con il Doc - fa retroagisce, per l'appunto, all'anno successivo a quello in cui vi è stata l'omissione dell'accatastamento. Se tale anno non è noto, si parte dall'anno in cui è stato notificato l'invito del Comune. In caso di inadempienza, l'agenzia del Territorio provvede all'accatastamento d'ufficio, con spese a carico

dell'interessato. Si tratta dunque dell'identica procedura attivata dal Territorio. Si ricorda infine che la rendita ottenuta per iniziativa del Comune può essere da questo segnalata all'agenzia delle Entrate, in attuazione della cooperazione dei Comuni al recupero delle imposte erariali (articolo Dl n. 203/2005). È pertanto possibile che taluni degli immobili scoperti dal catasto siano stati già interessati dalle iniziative dei Comuni. In questo caso, tuttavia, considerato che non vi è un termine per l'accatastamento d'ufficio da parte dell'agenzia del Territorio, è verosimile ritenere che questa atterrerà comunque la scadenza "generale" del 31 ottobre o dei sette mesi dalla pubblicazione degli elenchi. Resta inteso che gli effetti della rendita decorreranno sempre dalla data individuata dal Comune. **Gli addebiti** - L'applicazione dell'Ici per

le annualità precedenti avviene normalmente con addebito di interessi e sanzioni, che in caso di omissioni totali possono arrivare al 200% dell'imposta dovuta. Per invitare i contribuenti a regolarizzare spontaneamente la posizione catastale, in molti Comuni sono stati deliberati dei veri e propri condoni. In alcuni casi, è previsto il solo pagamento dell'imposta, senza interessi e sanzioni, in altri è addirittura prevista una sensibile riduzione dell'imposta. Per avere il quadro completo delle somme correlate alla regolarizzazione catastale, occorre dunque verificare i regolamenti delle singole amministrazioni e se i termini della sanatoria sono ancora aperti. Si ribadisce infine che l'anno iniziale non potrà mai essere anteriore al 2003, ultimo anno accertabile.

**Luigi Lovecchio**

**CASE FANTASMA - *Gli effetti sull'erario/Irpef* - I termini**

## **Accertamento meno duro con il ravvedimento**

*I COSTI DEL PENTIMENTO - Chi sceglie di chiedere scusa al Fisco dovrà sborsare anche il 2,5% fino al 2006 e il 3% dal 2007, più la penalità dal 3,75% al 6%*

**I** contribuenti che non dichiarano le case al Fisco rischiano di pagare le imposte evase, con sanzioni e interessi. Per le persone fisiche il rischio riguarda l'Ici e le imposte sui redditi, cioè l'Irpef e le relative addizionali comunale e regionale. A questi tributi, occorre aggiungere le altre tasse locali eventualmente omesse in materia di tassa rifiuti o altro. **Cinque anni** - Nei confronti dei contribuenti che non pagano l'Ici, o qualche altro tributo comunale, il Comune può emettere l'accertamento entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati o avrebbero dovuto essere effettuati. È infatti stabilito che gli Enti locali, relativamente ai tributi di propria competenza, procedono alla rettifica

delle dichiarazioni incomplete o infedeli o dei parziali o ritardati versamenti, nonché all'accertamento d'ufficio delle omesse dichiarazioni o degli omessi versamenti, notificando al contribuente, anche a mezzo posta con raccomandata con avviso di ricevimento, un apposito avviso motivato. Gli avvisi di accertamento in rettifica e d'ufficio devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione o il versamento sono stati o avrebbero dovuto essere effettuati. Entro lo stesso termine quinquennale devono essere contestate o irrogate le sanzioni. Ai fini delle imposte sui redditi, gli avvisi di accertamento devono essere notificati, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre

del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione. Per esempio, il contribuente che ha presentato la dichiarazione dei redditi nell'anno 2004, ma non ha dichiarato il reddito di un fabbricato posseduto nell'anno 2003, può essere accertato entro il 31 dicembre 2008. Nei casi di omessa presentazione della dichiarazione o di presentazione di dichiarazione nulla, l'accertamento può essere notificato fino al 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata. Questo significa che entro il 31 dicembre 2008 può ancora essere accertato il contribuente che ha omesso la dichiarazione dei redditi da presentare nell'anno 2003, e che non ha dichiarato il reddito di un fabbricato posse-

duto nell'anno 2002. **Si può fare marcia indietro** - I contribuenti che pagano in ritardo i tributi possono infatti valersi del ravvedimento "breve" cioè entro i 30 giorni successivi alla scadenza, o del ravvedimento "lungo", cioè entro il termine di presentazione della dichiarazione relativa all'anno nel corso del quale è commessa la violazione. Per fruire del ravvedimento, oltre al tributo dovuto, il contribuente deve pagare: - gli interessi annui (2,5% fino al 31 dicembre 2007 e del 3% dal 1° gennaio 2008); - la sanzione del 3,75% in caso di ravvedimento "breve"; - la sanzione del 6% in caso di ravvedimento "lungo".

**Tonino Morina**

**IL SOLE 24ORE – pag.2**

**CASE FANTASMA - *Gli effetti sull'erario/Oneri catastali* - La «surroga» dell'Agenzia**

## **Regolarizzazione a carico dei proprietari**

**C**on il Dl 262/2006 sono cambiate le procedure di controllo ed individuazione dei fabbricati che non risultano dichiarati al Catasto, svolte ora dall'Agenzia del Territorio, in collaborazione con l'Agea (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), integrate da accertamenti da satellite e ortofoto, da cui sono emersi complessivamente, 1.247.584 fabbricati mai dichiarati, in 4.238 Comuni di 66 province, i cui elenchi sono stati pubblicati sulla «Gazzetta Ufficiale». I termini per il loro accatastamento, sono stati portati, dall'articolo 26-bis, del Dl 248/07, a sette mesi dalla pubblicazione degli elenchi

sulla «Gazzetta Ufficiale» del 10 agosto; 26 ottobre; 7 dicembre 2007 e 28 dicembre 2007, per cui il termine del primo elenco, è scaduto il 10 marzo scorso, mentre i successivi scadranno rispettivamente il 26 maggio, il 7 luglio e il 28 luglio 2008. Per il predetto adempimento, i possessori dovranno incaricare un tecnico professionista, iscritto all'Albo degli ingegneri, architetti, geometri, dottori agronomi, periti edili e agrari, agrotecnici diplomati e laureati, i quali presenteranno le denunce utilizzando i programmi Pregeo e Docfa, messi a disposizione dell'Agenzia, ai sensi dell'articolo 1 del Dm 19 aprile 1994, n.

701. Gli effetti fiscali delle rendite attribuite, decorrono comunque dal 1° gennaio dell'anno successivo alla costruzione indicata negli stessi elenchi o, in mancanza, dal 1° gennaio 2007. Nell'inerzia dei possessori, sarà l'Agenzia a censirli, addebitando loro i costi, oltre alle sanzioni, che vanno dal minimo di 258 al massimo di 2.066 euro per ciascuna unità, alle quali è possibile applicare la procedura del ravvedimento operoso (articolo 13, Dpr 472/97), per cui se il ritardo è entro 90 giorni, si applica la misura di un ottavo del minimo (32,25 euro), entro un anno un quinto (51,60 euro) e se si supera l'anno,

300 euro, riducibile ad un quarto, se versata entro 60 giorni dalla notifica dell'avviso di pagamento. La sanzione si prescrive in cinque anni. Peraltro, l'accatastamento di questi fabbricati non produce la loro legittimazione urbanistica, circostanza che creerà non pochi problemi agli interessati, ma anche al nuovo governo, mentre non vi sono grosse difficoltà per i fabbricati rurali non dichiarati, esenti da oneri di concessione e urbanizzazione, sanabili solo con sanzioni amministrative (da 516 a 5.164 euro - articolo 37, Dpr 380/01).

**Franco Guazzone**

**IL SOLE 24ORE** – pag.2**CASE FANTASMA - *Gli effetti sull'erario/* Analisi**

## **Per sindaci e Fisco**

# **L'obiettivo comune della lotta agli abusi**

**G**iacché tutti i tentativi per far emergere le dimensioni dell'abusivismo edilizio si sono dimostrati finora vani, una possibile via d'uscita potrebbe arrivare dal Fisco. L'agenzia del Territorio è venuta a conoscenza di un numero impressionante di edifici inesistenti per le mappe catastali: si parla di due milioni di fabbricati "fantasma"; ma i dati sono ancora incompleti. È a questo punto che interviene il Fisco, comprensibilmente interessato all'evasione fiscale nascosta dietro a tale fenomeno: Irpef ed Ici, e poi gli altri tributi quali la Tarsu e, in misura inferiore, l'imposta di registro. L'agenzia del territorio ha infatti "invitato" i proprietari degli immobili in questione a regolarizzare la propria posizione, presentando la denuncia catastale per questi edifici mai dichiarati. In caso contrario, sarà l'Agenzia stessa a effettuare i dovuti controlli, addebitando ovviamente i costi della procedura e le relative sanzioni. Tale regolarizzazione avrebbe come conseguenza

l'applicazione della rendita catastale agli immobili dichiarati, con effetti fiscali decorrenti a partire dall'anno successivo alla costruzione. Ora, se dal punto di vista esclusivamente fiscale la situazione descritta non presenta problemi rilevanti, le difficoltà sorgono invece con riguardo a un ostacolo non da poco alla regolarizzazione: le violazioni in materia urbanistica. La denuncia al Catasto, infatti, non fa venire meno gli obblighi di rispetto delle norme urbanistiche, con la conseguenza che al momento c'è grande incertezza (in capo ai proprietari di edifici abusivi) in merito alla citata regolarizzazione. La vicenda si interseca con l'attribuzione, sia pure facoltativa, ai Comuni delle funzioni catastali, prevista dalla legge delega n. 59/1997 (legge Bassanini I), seguita dal Dlgs n. 112/1998. L'attuazione di tale riforma (avvenuta con la Finanziaria per il 2007) consente ai Comuni interessati (autonomamente, oppure in unione con altri) di assumere appunto le funzioni catastali, sul presupposto

che questi, in quanto più vicini alla realtà, sembrerebbero maggiormente in grado di accertare le "variazioni" delle rendite. Ora, in proposito abbiamo sempre osservato come vi è anche il rovescio della medaglia: proprio la vicinanza alla realtà locale - e la considerazione degli interessi elettorali - potrebbe costituire una forte remora per il Comune a svolgere tali compiti. È quanto accadde con la riforma del 1973, quando i Comuni furono chiamati a collaborare all'accertamento delle imposte sui redditi erariali, una collaborazione fallita (perché i Comuni non avevano né la voglia, né l'organizzazione necessaria), e un potere che è rimasto sulla carta. La descritta vicenda della emersione degli edifici abusivi potrebbe imprimere però una svolta a questa situazione. È evidente, infatti, che i Comuni sono fortemente interessati a compiere tutti gli accertamenti possibili in proposito, in vista di un aumento del gettito dell'Ici; e i poteri ora attribuiti ai Comuni sono rilevanti, sia nel caso in cui

essi abbiano optato per il trasferimento delle funzioni catastali, sia nell'ipotesi in cui non l'abbiano ancora fatto (come è per la maggior parte, al momento): con la differenza che nel secondo caso l'avviso di accertamento è emanato non dal Comune ma ancora dall'agenzia del Territorio, dopo che gli atti (risultato delle verifiche) le siano stati trasmessi dall'ente locale. Infine, viene invocato un ulteriore "aiuto": il legislatore statale (in vista di un aumento dell'Irpef) potrebbe prevedere una sorta di regolarizzazione che produca i propri effetti soprattutto dal punto di vista della violazione delle norme urbanistiche, vero ostacolo sino a ora, come abbiamo visto, alla denuncia spontanea da parte dei proprietari. Inutile dire che un simile provvedimento desta non poche perplessità, anche perché esso andrebbe coordinato con i poteri delle Regioni in materia.

**Enrico De Mita**

**IL SOLE 24ORE – pag.3**

**SERVIZI PUBBLICI – I bilanci delle aziende - Ricavi record - Nel 2007 i proventi sono aumentati del 9,3 per cento**

# Le Spa locali valgono 42 miliardi

*Volano gli investimenti (+12,2%) - Privati al comando solo in 3 casi su 100*

**A**lavorare di più è la cassa, che nel 2007 ha generato ricavi per quasi 37 miliardi di euro e ad alimentarla sono state soprattutto le tariffe, che anche nel 2008 promettono di correre spinte da un prezzo del barile ormai stabilmente ai massimi. «Ma i cittadini - rivendica il presidente di Confservizi Raffaele Morese, che raduna le imprese attive nei servizi pubblici locali - possono stare tranquilli perché le gestioni sono virtuose, e il loro sforzo ha prodotto investimenti e innovazione tecnologica, premessa per migliorare efficienza e costi». E in effetti gli investimenti sono l'altro numero brillante nel bilancio 2007 delle local utilities italiane, che Confservizi presenterà il prossimo 10 maggio e che Il Sole24 Ore illustra in anteprima. In 12 mesi gli investimenti sono aumentati del 12,2%, sfondando la barriera dei 7 miliardi di euro, e in settori come l'acqua, l'igiene ambientale e il trasporto locale il ritmo è ancora più intenso e tocca punte del 16%. I risultati in termini di efficienza, però, sono da declinare al futuro: almeno nell'ottica di un indicatore grezzo ma significativo come il servizio erogato per addetto, il presente mostra qualche qualche segno più (acqua: +3% e igie-

ne ambientale: +2%) e situazioni sostanzialmente invariate, con un leggero arretramento nelle imprese della distribuzione del gas (-0,3%). Il costo del personale, nonostante un lieve aumento degli addetti, è rimasto fermo, per cui l'impena dei costi generali (+8% rispetto al 2006) è da ascrivere prima di tutto proprio al petrolio. Il peso specifico del personale sui costi totali, fa del resto notare l'analisi dell'ufficio studi Confservizi diretto da Bruno Spadoni, è diminuito in cinque anni del 25%, e oggi rappresenta poco meno di un quinto degli oneri complessivi. Il gigante dei servizi pubblici locali, insomma, si presenta in duplice veste all'appuntamento con la nuova legislatura: dinamico negli indicatori di bilancio, corroborati anche da un netto miglioramento del risultato globale d'esercizio (+6,8% rispetto al 2006), ma bloccato nell'infinito cantiere normativo della liberalizzazione, che è stata la parola d'ordine del Governo Prodi ma si è tradotta in legge solo in una parte minima e tutto sommato accessoria. Gran parte dei 42 miliardi di euro di valore prodotti dalle aziende locali (1,4% del Pil, 4% della produzione industriale nazionale) rimane ancorata ai forzieri degli enti locali, che tre volte su

quattro sono l'azionista unico delle società e anche negli altri casi mantengono saldamente la maggioranza, concessa ai privati in un modestissimo 3,4% delle imprese. Se questo è il risultato scontato della mancata riforma organica del settore, i servizi locali non sono però una «foresta pietrificata»; dietro i casi più noti, dall'emiliana Hera alla lombarda A2A e ad Iride sull'asse Torino-Genova, si è consumata negli ultimi anni una pioggia di matrimoni e alleanze che hanno ridisegnato il panorama dei player e puntano dritto verso campioni provinciali o regionali a seconda del ramo d'attività. Un fenomeno che non riguarda solo l'energia, ma torna ad esempio nel trasporto (come è accaduto in Friuli, dove l'aggregazione è stata il frutto della scelta della Regione di indire una gara unica per tutto il territorio, e potrebbe accadere a Roma, dove la fusione delle tre società è nei piani del neosindaco Gianni Alemanno) e nel trattamento e smaltimento dei rifiuti. Secondo Agici, la società di studi e consulenza guidata da Andrea Gilardoni, docente della Bocconi tra 2000 e 2007 gli accordi fra società sono stati 492, con una netta maggioranza delle Regioni settentrionali. «E in molti settori - spiega Gilar-

doni - unire le forze e raggiungere dimensioni consistenti è una via obbligata per rispondere ai sempre più stringenti requisiti normativi e di qualità imposti dalle direttive Ue. Se sei troppo piccolo, spesso non hai la forza e le professionalità per adeguarti, e rischi di essere espulso dal mercato. Nel gas una nuova spinta può arrivare dalle prossime gare per la concessione delle reti, in cui è importante individuare bacini adeguati e così costringere all'aggregazione della domanda». La forza centripeta verso campioni territoriali è dunque avviata, e oltre a fusioni vere e proprie può dar vita ad accordi federativi. Il rischio casomai è che queste aggregazioni "forzate" non diano luogo a tutte le sinergie possibili: «Esistono esempi di separati in casa - riflette Gilardoni -, ma si tratta di crisi di passaggio, inevitabili nella rivoluzione copernicana che ha interessato il settore». Dalla rivoluzione copernicana è però rimasto escluso il Mezzogiorno, dove la trama delle aggregazioni diventa rarefatta (l'80% degli accordi si è verificato dalla Toscana in su) e gli stessi bilanci delle aziende suonano una musica diversa rispetto alle Regioni settentrionali. Rivolgendo l'analisi ai bilanci 2006, gli ultimi di cui sono per ora

disponibili i dati concreti, si osserva infatti che i conti in rosso al Nord si incontrano in circa un'impresa su cinque (18,7% nelle aziende multiservizio), mentre al Sud sono la regola in un'impresa su tre. E si tratta di perdite consistenti, che portano in territorio negativo il risultato globale delle imprese meridionali, in cui il 2006 è stato archiviato con una perdita totale di 90 milioni di euro. Una distanza siderale rispetto al miliardo abbondante di attivo registrato nelle Regioni del Nord. E ad evitare che questo squilibrio trascini al ribasso i risultati complessivi del settore è un altro dato negativo: la dotazione povera delle aziende meridionali, che realizzano solo il 7,2% della produzione nazionale (il 69,2% è al Nord) e spesso si concentrano in rami a redditività più contenuta. La diffusione ancora elevata di servizi a gestione diretta dei Comuni fa il resto. La spaccatura che divide il Paese, e che nei servizi pubblici locali appare ancor più profonda che in altri settori, è ben rappresentata ad esempio dal settore dell'igiene ambientale. Che nei conti nazionali appare in ottima salute, con una forbice tra ricavi (+14%) e costi (+6,8%) in allargamento, investimenti record (un terzo dei proventi totali, con un aumento del 16% rispetto al 2006) e un risultato d'esercizio in miglioramento netto (+5,3% in dodici mesi). Un quadro sorprendente in un Paese in cui l'emergenza rifiuti occupa da mesi le prime pagine dei giornali, e da anni le amministrazioni di cinque regioni.

**Gianni Trovati**

## SERVIZI PUBBLICI – *I bilanci delle aziende/*Analisi

# Il banco di prova per un Governo «liberalizzatore»

*SFORZI ED EFFETTI - Gli amministratori sono riusciti a centrare obiettivi di efficienza ma ai cittadini vanno solo vantaggi minimi*

«**C**ome molti geniali uomini d'affari aveva compreso che la concorrenza è uno spreco mentre il monopolio è efficiente. Così cominciò semplicemente a cercare di realizzare quell'efficiente monopolio». Don Vito Corleone, il Padrino del celebre romanzo di Mario Puzo, si era dato questa regola nel business. E utilizzava qualsiasi mezzo, soprattutto quelli illeciti, per imporla. Nella maggioranza dei servizi pubblici locali il monopolio è una realtà consolidata di cui beneficiano le imprese controllate dagli enti locali, le ex-municipalizzate ormai divenute tutte società per azioni. La malavita organizzata del Padrino non c'entra, ma gas, energia elettrica, acqua, trasporti urbani sono tutti settori dove la concorrenza di fatto non esiste ed è abbastanza facile fare profitti. Questo non vuol dire che i miglioramenti fatti registrare dalle imprese del settore in questi anni non siano rilevanti. Bisogna dare atto agli amministratori e anche agli azionisti di aver perseguito obiettivi di efficienza e di redditività con buoni risultati, come confermano i dati pubblicati in questa pagina. Dal 2002 al 2007 i ricavi sono cresciuti a un buon ritmo e più dei costi; le spese per il personale sono rimaste ferme in termini reali e la loro incidenza sul totale è diminuita; è aumentato il valore aggiunto; è migliorata la redditività; gli investimenti sono cresciuti di quasi il 10% l'anno in termini reali. Tutto questo nonostante le difficoltà del trasporto pubblico locale che fatica a trovare l'equilibrio economico. Lo sforzo va dunque apprezzato. Tenendo presente, però, che in molti settori le imprese operano in regime di monopolio, con margini elevati che vengono riconosciuti ai distributori, in particolare di gas ed energia elettrica, dalle leggi e dai regolatori. In altri settori la voce ricavi è gonfiata dai trasferimenti pubblici che vanno a compensare uno squilibrio con i costi altrimenti insostenibile. È vero che Stato e amministrazioni locali intervengono per pagare un servizio comunque reso dalle imprese, ma il sostegno pubblico potrebbe essere erogato alla domanda

anziché all'offerta. Per esempio, a chi compra l'abbonamento all'autobus invece che alla società che gestisce il servizio. Il problema centrale resta quello del monopolio. Che si inserisce nella più ampia questione del complesso conflitto d'interessi degli enti locali. I Comuni svolgono infatti il ruolo (inevitabile in presenza di monopoli) di regolatori, di azionisti della società che gestisce il servizio, talvolta di gestori (attraverso gli amministratori delle società), molto spesso di rappresentanti dei consumatori. Come è possibile esercitare al meglio ciascuna di queste funzioni? È inevitabile che, secondo la convenienza politica del momento, l'ente locale presti più attenzione (e risorse) a un ruolo che agli altri. Da tre legislature si cerca invano di razionalizzare i servizi pubblici locali. I tentativi, peraltro abortiti, facevano leva sulle "gare" per l'assegnazione dei servizi in concessione. Partendo dal presupposto che questi settori non sono in grado di sopportare le regole della libera competizione, si punta a introdurre una concorrenza "per" con-

quistare un mercato (in monopolio), anziché a realizzare le condizioni perché ci sia una concorrenza "sul" mercato. Forse è giunto il momento di alzare l'asticella e di superare quella egemonia ideologica del settore pubblico che finora ha imposto il primato del monopolio nei servizi locali: finché il Comune o la Regione recitano tutte le parti della commedia non ci può essere vera efficienza e al consumatore-contribuente non va che una minima parte dei benefici. È ora che anche gas, energia elettrica, persino trasporti e rifiuti vivano una rivoluzione come quella della telefonia fissa negli anni 90. E che il cittadino possa scegliere tra più operatori quello che meglio soddisfa le sue esigenze. Anche nella legislatura appena incominciata la riforma dei servizi pubblici locali sarà il vero banco di prova dalla volontà della maggioranza di liberalizzare l'economia. Un test cui il governo di Silvio Berlusconi non potrà sottrarsi.

**Orazio Carabini**

## PARLAMENTO - I transiti automatici dalla XV legislatura Le nuove Camere hanno già ereditato 5 decreti legge

*Tra gli atti anche sette Ddl popolari, tre pareri e 43 procedimenti giudiziari*

Sette disegni di legge di iniziativa popolare, cinque decreti legge da convertire, tre schemi di decreti ministeriali su cui esprimere un parere, 43 situazioni di parlamentari sottoposti a procedimenti giudiziari su cui pronunciarsi: è l'eredità che la XV legislatura appena archiviata lascia alle Camere di fresco conio. Si tratta, infatti, degli atti che automaticamente - così come prevedono i regolamenti di Montecitorio e Palazzo Madama - transitano dalla vecchia alla nuova legislatura. Alle proposte di iniziativa popolare ripresentate spetta l'onore della pole position: nella griglia di partenza hanno, infatti, guadagnato i primi numeri. Un primato che, però, servirà a ben poco. Nella passata legislatura, infatti, nessuno dei sette Ddl è andato più in là dell'esame da parte della commissione competente. E non c'è da attendersi migliori sorte - a meno di sorprese - nelle nuove assemblee. I disegni di legge di iniziativa popolare, infatti, difficilmente riescono a farsi largo tra le proposte nate direttamente in Parlamento o pre-

sentate dal Governo. Basti pensare che nella scorsa legislatura i Ddl di iniziativa popolare erano 20, di cui 13 provenienti dalla XIV legislatura (e che sono decaduti in quanto già ripresentati), ma nessuno ha fatto grandi progressi. La maggior parte risultava assegnata alle commissioni, ma mai esaminata. Questa volta, poi, dovranno vedersela con un vero e proprio fiume di proposte "ordinarie", a giudicare da ciò che è accaduto già nel primo giorno di seduta: 930 disegni di legge presentati (648 a Montecitorio e 282 a Palazzo Madama), tra i quali i sette Ddl di iniziativa popolare si sono già persi. Sicuramente più chance avranno, invece, i cinque disegni di legge di conversione di altrettanti decreti legge. Anche se per tutti metà del tempo che li separa dalla trasformazione in legge è trascorso senza che nulla sia successo. Il Governo li ha, infatti, presentati a inizio aprile (tranne l'ultimo sull'Alitalia, approvato il 23 aprile), quando l'attenzione era concentrata sulla competizione elettorale. Nessuno dei Dl risulta,

dunque, ancora esaminato. Il più prossimo alla scadenza è il decreto che, tra l'altro, vieta l'uso dei videofonini al seggio e che deve essere convertito entro il 3 giugno. Anche per i tre schemi di decreti ministeriali ereditati dalla passata legislatura, e su cui le commissioni competenti dovranno esprimere il parere, ci sono tempi da rispettare. Pure in questo caso i decreti - presentati nella prima parte di aprile - devono ancora iniziare l'iter che per il Senato non potrà cominciare che la prossima settimana, perché le commissioni non si formeranno prima. A Montecitorio, invece, la composizione delle commissioni si dovrebbe già conoscere nei prossimi giorni. C'è poi l'esame degli atti relativi a parlamentari coinvolti in procedimenti giudiziari nella passata legislatura e rispetto ai quali le Camere devono decidere se la magistratura può andare avanti. Si tratta di 27 fascicoli a Montecitorio e di 16 a Palazzo Madama. Ci sono onorevoli interessati da più provvedimenti: è il caso di Vittorio Sgarbi, che quando

era deputato ha collezionato 9 procedimenti (tra civili e penali) su cui la Camera deve ancora pronunciarsi, e dell'ex senatore Raffaele Iannuzzi, coinvolto in quattro procedimenti penali e tre civili. Ma non è detto che tutte quelle azioni giudiziarie siano ancora in piedi. Perché in diversi casi (per esempio, per quanto riguarda tutti gli atti relativi a Sgarbi e per i quattro che interessano Iannuzzi) la richiesta di deliberazione del Parlamento è stata promossa dallo stesso onorevole. E questo, secondo quanto previsto dalla legge 140 del 2003, non ferma l'azione dei giudici, a meno che non lo chieda espressamente il Parlamento. Diverso il caso in cui è il magistrato a chiedere alle Camere di pronunciarsi: l'inchiesta si ferma, ma solo per 90 giorni, che possono diventare massimo 120. E tra gli atti che il nuovo Parlamento dovrà esaminare, 11 (otto al Senato e tre a Montecitorio) sono di questo tenore.

**Antonello Cherchi**

**FINANZIAMENTI - Rapporto Censis sugli aiuti 2002-2006**

## **Fondi tematici Ue: Italia bocciata otto volte su dieci**

*Per le Pmi il tasso arriva all'87%*

**L'**Italia mostra ancora una volta i suoi limiti nell'accedere ai finanziamenti europei. Anche se con delle eccezioni, le nostre iniziative finanziate dai programmi comunitari hanno un tasso di successo basso e ottengono finanziamenti inferiori alla media. È quanto emerge nel Rapporto sull'utilizzo dei finanziamenti tematici comunitari 2002-2006, stilato dal Censis su commissione del Dipartimento delle Politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio. Lo studio ha raggruppato i programmi europei in cinque aree tematiche, mentre sono esclusi i fondi strutturali. È il campo delle imprese quello più problematico ed emblematico: sebbene in due programmi specifici (eTen e

Asia Invest) il tasso di partecipazione sia apprezzabile, se si guarda all'intero Setto Programma Quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, emergono tutti i limiti. Su 12milaprogetti presentati, infatti, è stato ammesso al finanziamento solamente il 19% (2.34), percentuale più bassa rispetto a tutti i principali Paesi europei. Il tasso, poi, precipita addirittura al 13% per le Pmi. Gli altri Paesi, secondo il Censis, producono uno sforzo più concentrato su meno progetti ma più mirati sulle linee di indirizzo comunitario. Si muovono inoltre con soggetti in grado di esercitare un ruolo di driver più pregnante di quelli italiani. In particolare, i partner europei hanno più successo per il ruolo determi-

nante di strutture industriali di medio-grandi dimensioni. Nelle altre aree, si hanno risultati migliori nel campo della «società dell'informazione», dove non scendiamo mai dopo il quarto posto in Europa per numero di progetti accettati e per entità del finanziamento (in media superiori di 50mila euro rispetto agli altri), anche se rimangono perplessità sulle effettive applicazioni nella società dei progetti. Abbastanza buone le performance anche nelle aree «riduzione delle disparità» e «cooperazione e aiuti allo sviluppo», dove però i limiti si chiamano rispettivamente bassi importi medi per progetto e bassa percentuale di successo dei progetti. Va invece peggio nel settore dell'energia e sostenibilità

ambientale: il rateo di successo dei progetti è solo un quarto del totale, mentre i principali Paesi europei in alcuni casi si attestano sul 35 per cento. In generale, al di là delle singole aree considerate, il Censis sottolinea la difficoltà delle istituzioni pubbliche e private a fare lobbying in Europa, fatta eccezione per qualche regione e centro di ricerca. Le 6.500 persone che gravitano a Bruxelles tra funzionari (di cui pochi di grado medio-alto), rappresentanti di interessi, professionisti e parlamentari non sono gestite, per l'istituto, da una regia coesa. Altri Stati hanno invece, anche in questo caso, meno persone, ma più efficienti.

**Fabrizio Patti**

**AZIENDE E PA** - Quasi 1.300 Comuni destinatari di finanziamenti non hanno avviato l'ufficio

# Sportello unico, anzi raro

*Attivo nel 40% degli enti dopo 200 milioni di investimenti - I PIÙ VIRTUOSI - I tassi di attività maggiori si registrano in Puglia (66% di enti adempienti), in Emilia Romagna (65%) e in Piemonte (61%)*

**D**oveva rivoluzionare i rapporti fra Pubblica amministrazione e imprese, che grazie a lui avrebbero potuto dimenticare le lungaggini della burocrazia. È stato oggetto di generosissimi finanziamenti da parte di Unione europea, Stato e Regioni, che negli anni hanno dedicato alla sua diffusione almeno 200 milioni di euro. Ma a nove anni dalla sua introduzione (obbligatoria), lo Sportello unico per le attività produttive concepito come ufficio comunale o intercomunale, unico interlocutore delle imprese per lo smistamento di tutte le pratiche relative ai procedimenti per l'apertura e l'ampliamento degli impianti è fermo al palo. E funziona solo in quattro Comuni su dieci. Anzi, 1.287 Comuni, destinatari di almeno 30 milioni di euro per la realizzazione dello sportello, non l'hanno poi istituito o reso operativo, oppure l'hanno abbandonato dopo una breve sperimentazione. I dati sullo stato di attuazione della riforma dei servizi alle imprese provengono dal Formez, che fornisce assistenza tecnica ai Comuni per la realizzazione dello sportello e monitora l'attuazione della riforma. Secondo gli ultimi dati lo Sportello unico esiste nel 70,6% dei Comuni italiani, ma se si cercano le strutture operative, cioè quelle che hanno all'attivo almeno un procedimento amministrativo, il dato crolla al 40,7 per cento. La percentuale che si alza nei Comuni pugliesi (con il 66,3% degli enti adempienti, sollecitati dai cospicui contributi Ue destinati al Mezzogiorno), Emilia Romagna (65,1%) e Piemonte (61,3%), e si abbassa, oltre che nei territori governati dalle Regioni a statuto speciale (dove le amministrazioni locali non sono obbligate ad applicare la normativa nazionale) e nel Lazio (21,2%), Veneto (26,2%), Liguria (31,5%) e Lombardia (32,2%). A segnare il passo sono soprattutto i Comuni più piccoli, quelli sotto i 10mila abitanti, dove l'operatività dello Sportello unico non va oltre il 38,5% dei casi. L'elenco degli ostacoli che hanno impedito il decollo dello sportello unico è lungo: in cima c'è sicuramente la scarsa propensione alla collaborazione da parte di molti uffici tecnici, ma anche la complessità di molte procedure alla base della sua istituzione, para-

dossale per uno strumento che doveva essere di semplificazione, ha pesato. Al punto che in alcuni Comuni, soprattutto nel Nord-Est, si è preferito introdurre le procedure di semplificazione alle imprese previste dal Dpr n. 447/1998 e 440/2000, aggirando la «pesante» struttura dello sportello unico. Ma riflettere sulle cause dell'insuccesso non è sufficiente, perché gli obiettivi che erano alla base dell'idea dello sportello unico rimangono più che mai urgenti. A imporli è anche la direttiva «Servizi» dell'Unione europea (la n. 2006/123/CE, approvata da Strasburgo nel dicembre 2006), che dovrà essere recepita dall'Italia entro la fine del prossimo anno. La direttiva pone un target, il taglio del 25% degli oneri amministrativi a carico delle imprese entro il 2012, ma suggerisce anche la via per superare la crisi in cui lo sportello unico in versione italiana si è bloccato. E la parola d'ordine è quella della «privatizzazione». Con le nuove regole Ue, infatti, gli sportelli unici potranno essere costituiti non solo dalle amministrazioni pubbliche, ma anche da Camere di commercio e dell'artigiana-

to, da ordini professionali oppure da enti privati ai quali uno Stato membro ha deciso di affidare questa funzione. In base al documento Ue, infatti, ogni Stato può scegliere l'organizzazione amministrativa più consona al proprio assetto amministrativo: possono essere istituiti più "punti di contatto", a quale livello amministrativo, con quali funzioni rispetto a quelle obbligatorie previste dalla direttiva, con quale organizzazione informatica. «Per agevolare l'accesso alle attività imprenditoriali - spiega Pier Francesco Milana, che per il Formez ha seguito a lungo il monitoraggio sullo stato di attuazione della riforma dello Sportello unico - gli Stati membri e le Pa locali dovranno perseguire più obiettivi tra loro collegati: realizzare la semplificazione delle procedure, ma anche dare operatività al diritto all'informazione ed evitare di imporre requisiti formali generalizzati, come l'obbligo di presentare documenti originali o autenticati».

**Francesco Montemurro**

**AZIENDE E PA - I casi di successo - Dal Veneto alla Campania**

## **Dal partenariato arriva la spinta giusta**

*UN BUON ESPERIMENTO - A Salerno procedimenti amministrativi alleggeriti anche attraverso il ricorso a una Conferenza di servizi permanente*

**L**o sportello unico per le attività produttive ha una marcia in più quando enti pubblici e privati collaborano nella gestione dei servizi alle imprese. Il quadro generale non è confortante, ma quando Regioni e Comuni hanno sperimentato forme di partenariato pubblico-privato, anticipando le indicazioni della direttiva Ue, i risultati non sono mancati: soprattutto in termini di aumento del numero delle imprese utenti dello sportello. Emilia Romagna e Veneto, ad esempio, hanno avviato «tavoli comuni» tra Pa e associazioni imprenditoriali, che hanno definito condizioni di vantaggio sia per i Comuni coinvolti (efficienza nei tempi di rilascio dei provvedimenti grazie al miglioramento della qualità progettuale da parte degli utenti; creazione di piattaforme comuni coprogettate per l'informazione territoriale e il marketing d'area) sia per i privati (minori oneri, maggiore certezza dei tempi, rappresentabilità delle esigenze a soggetti qualificati dell'amministrazione). Al Sud, il Comune di Salerno ha realizzato un esperimento di semplificazione a legislazione vigente che ha snellito il procedimento amministrativo, anche attraverso il ricorso a una Conferenza di servizi permanente, che evade velocemente le istanze presentate. La partecipazione alla Conferenza è permessa non solo alle imprese interessate ai procedimenti e agli enti pubblici coinvolti, ma è estesa anche ai rappresentanti delle associazioni, che possono portare al tavolo le istanze dei loro rappresentati. Questa modalità è stata formalizzata in una Carta dei servizi, che rappresenta un modello in materia di semplificazione delle procedure d'impresa. Con la realizzazione del "front office" allargato, il Comune di La Spezia ha invece coinvolto le associazioni imprenditoriali nell'esercizio delle funzioni dello sportello, attuando così il principio di sussidiarietà orizzontale. È infatti operativo un accordo interistituzionale tra Comune, Assindustria, Confartigianato e Cna, che consente alle associazioni, in coerenza con il nuovo Titolo V della Costituzione, di ricevere il pubblico e di fornire servizi e informazioni previsti dallo sportello, partecipando in modo paritario alla gestione delle politiche di semplificazione. Il progetto è a costo zero e ha consentito la riduzione dei capitoli di spesa per lo sportello in capo al Comune). Anche le associazioni artigiane di Varese hanno promosso un accordo con 4 Comuni della provincia (Gallarate, Arsago, Seprio e Somarate), per avviare la gestione associata dello sportello unico e valorizzare il contributo e le esperienze provenienti dal mondo economico.

**Fr.Mo.**

**DOCUMENTI ELETTRONICI** - Affidata per decreto alle Entrate e a Sogei la gestione della piattaforma di interscambio

# Fatture, primi passi nella rete

*Parte l'attuazione dell'obbligo di invio online previsto dalla Finanziaria 2008*

**L**a fattura elettronica obbligatoria avrà come fulcro centrale di funzionamento la piattaforma di interscambio con cui i fornitori inoltreranno i documenti al sistema pubblico. I gestori della piattaforma avranno il compito di supportare le amministrazioni pubbliche e gli enti pubblici a rilevanza nazionale nell'adozione delle infrastrutture tecnologiche necessarie per la ricezione e la conservazione delle fatture elettroniche. Per realizzare tutto ciò il primo decreto di attuazione delle regole imposte dalla Finanziaria 2008, approvato dal ministro dell'Economia e reso noto il 23 aprile scorso, ha individuato quale gestore della piattaforma l'agenzia delle Entrate e quale soggetto tecnico di supporto la Sogei (Società generale dell'informatica Spa). L'individuazione degli attori della piattaforma di interscambio costituisce una fase importante e delicata per comprendere quali sono gli obiettivi reali dell'obbligo di utilizzo della fattura elettronica limitatamente ai rapporti con la pubblica amministrazione. **L'obbligo** - L'articolo 1, commi da 209

a 214 della legge 244 del 2007 (la Finanziaria per il 2008), ha previsto un processo che in breve tempo renderà obbligatorio a tutti i fornitori della pubblica amministrazione emettere, conservare e trasmettere in modalità elettroniche le fatture relative alle cessioni di beni e prestazioni di servizio effettuate nei confronti dei predetti soggetti. La gestione delle specifiche fatture dovrà essere realizzata tenendo ben presente gli obblighi normativi imposti dal decreto ministeriale 23 gennaio 2004 e dal decreto legislativo 52/2004. In particolare, la norma trova per ora applicazione nei soli confronti: delle amministrazioni dello Stato anche a ordinamento autonomo, di cui fanno parte, oltre alla presidenza del Consiglio e ai diversi ministeri, anche gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, quali la presidenza delle Repubbliche, la Camera, il Senato, la Corte costituzionale; degli enti pubblici a rilevanza nazionale. Di quest'ultimo ambito fanno, tra l'altro, parte le diverse Agenzie nazionali previste dal decreto legislativo 300/1999, quali l'Agenzia italiana del far-

maco (Aifa), l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (Apat), l'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (Ansv), l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) nonché le quattro Agenzie fiscali. L'ambito soggettivo comprende tra gli altri anche il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (Cnipa), i Monopoli di Stato, le Camere di commercio, la Cassa di depositi e prestiti, l'Inps. Il comma 214 dell'articolo 1 della Finanziaria prevede, inoltre, che le specifiche disposizioni costituiscono per le Regioni principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Dunque, si viene di fatto a estendere nell'imminente futuro l'obbligo della fatturazione elettronica anche nei riguardi di tali enti. Per le amministrazioni pubbliche, allo specifico obbligo del fornitore corrisponde un divieto di accettare le fatture su supporto cartaceo e, cosa più

grave, il divieto di pagare tutti coloro che non ottemperino alla specifica procedura elettronica di emissione dei documenti. **La tempistica** - Il provvedimento emanato di recente dal ministero dell'Economia costituisce il primo decreto di attuazione dell'obbligo di fatturazione elettronica. Probabilmente a ottobre vedrà la luce un ulteriore decreto, con il quale saranno fissati in dettaglio i contorni soggettivi, oggettivi e di tempistica dell'intera operazione (articolo 1 comma 213 della Finanziaria). Volendo azzardare una previsione, tenendo ben presente le regole individuate dalla legge 244/2007, si può ritenere plausibile (almeno per i fornitori con un maggior numero di transazioni con la pubblica amministrazione) che l'obbligo entrerà a regime dal 1° gennaio 2009. Se questo non fosse, anche a causa di ritardi causati dal cambio di Governo, si può tener fermo l'impegno preso dall'Italia con la Commissione europea, che fissa quale termine di riferimento il 1° gennaio 2010.

**Benedetto Santacroce**

**DOCUMENTI ELETTRONICI - Il nuovo archivio - Come funziona**

# Crocevia delle informazioni

L'agenzia delle Entrate e la Sogei sono stati scelti dal ministero dell'Economia rispettivamente quali gestore e supporto tecnico del sistema di interscambio delle fatture elettroniche verso la pubblica amministrazione. Il decreto di designazione porta con sé un certo numero di novità e spunti di riflessione sia per quanto riguarda il futuro dello strumento sia per quanto riguarda gli assetti futuri dei rapporti tra fornitori e clienti pubblici. La scelta, come sottolinea lo stesso provvedimento, trova la sua ragione nella rispettiva competenza dei due organismi, scelta che consente un'integrazione progressiva e automatica con il processo di validazione della correttezza e regolarità fiscale e contributiva delle fatture emesse verso la pubblica amministrazione, sia ai fini della formazione della spesa pubblica (affidamento di gare) sia ai fini della più concreta liquidazione delle singole fatture delle strutture pubbliche interessate. Proprio in quest'ottica anche i compiti affidati all'Agenzia e alla Sogei rispettano scrupolosamente le rispettive specifiche competenze e cercano di anticipare le regole future che dovranno essere contenute nel secondo decreto di attuazione delle norme della Finanziaria 2008 sulla fatturazione elettronica. L'articolo 1 del decreto identifica proprio le Entrate quale gestore del sistema di interscambio. In particolare l'Agenzia ha il compito di gestire i dati e le informazioni che transitano attraverso il sistema di interscambio, elaborandoli in flussi informativi che possano essere utilizzabili in modo integrato per il monitoraggio della finanza pubblica. Inoltre, quale organo di controllo dell'amministrazione finanziaria, ha il compito di coordinare il sistema di interscambio delle fatture con il sistema informatico della fiscalità. In altre parole, ciò che scaturisce con preponderanza dal provvedimento è che il sistema di interscambio non è

solo una tecnologia di semplificazione del trasferimento dei dati di fatturazione tra i fornitori e le strutture pubbliche interessate, ma un vero e proprio processo di archiviazione delle informazioni contenute nelle singole fatture. Informazioni che possono essere sottoposte dall'Agenzia a specifiche elaborazioni allo scopo di realizzare controlli in più direzioni, anche integrando e incrociando i dati che vengono dal sistema di interscambio con quelli contenuti, per esempio, nell'anagrafe tributaria. Ulteriore funzione che l'Agenzia esplica nello specifico frangente è di riferire semestralmente al ministro dell'Economia sull'andamento e l'evoluzione del sistema di interscambio. Il decreto stabilisce che, a supporto dell'azione dell'Agenzia, sarà la Sogei a fornire l'apporto tecnico per la conduzione e la manutenzione del sistema di interscambio. Anche per la Sogei il decreto ritaglia funzioni ulteriori rispetto a quelle di mero sostegno

tecnico dello specifico sistema. In particolare, l'articolo 4 del decreto stabilisce che la Sogei deve svolgere funzioni direttamente a favore delle strutture pubbliche interessate quali destinatarie di fatture elettroniche. Più in dettaglio tali attività consistono nella realizzazione di un supporto e di assistenza diretta alle pubbliche amministrazioni che ricevono le fatture elettroniche, promuovendo le azioni necessarie perché gli uffici pubblici adottino l'infrastruttura tecnologica utile per la ricezione e la gestione delle fatture. La realizzazione delle specifiche funzioni, oltre a dare un ausilio ad amministrazioni che ancora oggi non si orientano con facilità nella materia, fornirà informazioni utilissime a chi dovrà redigere il secondo decreto attuativo e, in particolare, le linee guida per l'adeguamento delle procedure interne alle pubbliche amministrazioni per il ricevimento e la gestione delle fatture elettroniche.

**DOCUMENTI ELETTRONICI****Scambio di dati condiviso tra uffici pubblici**

*INTERFACCIA - Attraverso il servizio del ministero dell'Economia il fornitore spedirà la contabilità in modalità telematica – OBIETTIVI - Uno strumento non solo per tenere sotto controllo la spesa ma anche per contrastare i fenomeni di evasione fiscale*

**L**a trasmissione delle fatture elettroniche da parte dei fornitori delle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici interessati avverrà obbligatoriamente attraverso il sistema di interscambio istituito dal ministero dell'Economia e da questo gestito attraverso l'Agenzia delle entrate e la Sogei. Il sistema costituirà l'unica interfaccia per i fornitori, garantendo il coordinamento e l'indirizzamento del flusso informativo a tutte le amministrazioni. **Il flusso** - Il flusso di fatturazione prevede l'invio delle fatture elettroniche dal fornitore al sistema di interscambio attraverso idonei canali telematici di trasmissione, come per esempio la Pec, la posta elettronica certificata. In effetti, la scelta della Pec, anche in ragione del ruolo di gestore dell'Agenzia delle entrate, potrebb

be essere più che plausibile. Si sottolinea questo anche perché l'Agenzia già utilizza da tempo un sistema di scambio di informazioni con gli intermediari finanziari. Il fornitore può provvedere in proprio alla trasmissione della fattura, ovvero può demandare a un terzo outsourcer la realizzazione dell'adempimento sulla base di specifici accordi. L'intermediario può essere delegato a occuparsi integralmente del processo di predisposizione e invio della fattura elettronica. Al contrario, l'operatore esterno può limitarsi a offrire la fruizione via Internet delle proprie soluzioni operative per le imprese che non intendono investire in campo informatico avendo limitate transazioni con le pubbliche amministrazioni. Una volta ricevute le fatture elettroniche dai fornitori o dall'in-

termediario privato, il sistema di interscambio procederà all'inoltro delle stesse alle amministrazioni destinatarie, curando anche la gestione dei dati in forma aggregata e dei flussi informativi ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica. **La rete Spc** - Il sistema di interscambio per l'invio delle fatture ai singoli uffici interessati (centrali o periferici) utilizzerà le infrastrutture già create per il sistema pubblico di connettività (Spc), istituito e disciplinato dal decreto legislativo 42/2005 e gestito dal Cnipa. Si tratta della rete che collega tra loro tutte le amministrazioni pubbliche italiane, consentendo la condivisione e lo scambio di dati e risorse informative. Gli obiettivi perseguiti con l'Spc sono quelli di fornire un insieme di servizi di

connettività condivisi dalle pubbliche amministrazioni interconnesse, graduabili in modo da poter soddisfare le differenti esigenze. Come si comprende dal funzionamento della piattaforma di interscambio centralizzata, l'invio canalizzato dei dati fornirà allo Stato uno strumento di controllo in più per la formazione della spesa pubblica e dei relativi bilanci. Il primo decreto che attua l'obbligo di fatturazione elettronica cerca di sfruttare fin da subito le potenzialità della novità non solo quale strumento di monitoraggio della finanza pubblica, ma anche quale vera fonte per un'azione di contrasto a fenomeni di evasione fiscale. Non a caso il decreto definisce la piattaforma di interscambio una diretta integrazione del sistema informativo della fiscalità.

**CTP ROMA - Pagano le Entrate**

## **Stress da Fisco, riconosciuto il danno morale**

*LE CONSEGUENZE - La lite temeraria non è consentita neanche all'amministrazione rinviata in questo caso alla Corte dei conti*

**S**tress da Fisco. Esiste e il contribuente va risarcito, soprattutto, poi, se è per negligenza dell'Ufficio. Lo precisa la Ctp Roma (sentenza n. 52/26/08) che ha condannato l'Amministrazione per lite temeraria. I giudici di prime cure si sono trovati alle prese con un contribuente a cui il Fisco aveva chiesto una somma superiore a 75mila euro a titolo di Iva, Irpef e Irap relativamente all'anno d'imposta 1998. E fin qui nulla di strano. L'elemento che l'Ufficio non ha voluto considerare, in maniera del tutto temeraria secondo i giudici e a ben vedere secondo il buon senso, è costituito dalla circostanza che quelle imposte si riferissero alla madre defunta della contribuente e la cui eredità era stata esplicitamente rifiutata dalla figlia. Quest'ultima aveva prodotto e depositato presso il Tribunale di Roma l'atto di rinuncia, dandone, peraltro, tempestiva comunicazione anche all'Ufficio.

Il Fisco, tuttavia, ha ritenuto comunque di voler procedere nella ripetizione delle somme. In questo modo la contribuente si è trovata a vivere un vero e proprio calvario dal momento che il concessionario della riscossione ha intrapreso la via esecutiva con il pignoramento della casa di proprietà. Un peso che si è raddoppiato per il contribuente, il quale si è trovato - in presenza di una misura cautelare - impossibilitato a rinegoziare il contratto di mutuo con l'istituto di credito. Ovvie le ripercussioni di tipo economico e morali che hanno colpito il cittadino. I giudici romani alla luce di un comportamento così negligente del Fisco non potevano esimersi dall'applicare nei confronti dell'amministrazione l'articolo 96 del Cpc. Quest'ultimo, al comma 2, prevede espressamente che se il giudice accerta l'inesistenza del diritto per cui è stato eseguito un provvedimento cautelare su istanza della parte danneg-

giata condanna al risarcimento dei danni l'attore o il creditore procedente. I giudici, pertanto, oltre a rifarsi all'articolo 2043 del Codice civile in tema di risarcimento materiale del danno hanno voluto riconoscere al contribuente anche un danno morale connesso al «patema d'animo e allo stress» determinati dalla tenace resistenza delle Entrate, nonché dell'impossibilità di rinegoziare il contratto di mutuo sull'immobile a causa della illegittima iscrizione ipotecaria. Per l'esito della vertenza, infine, secondo la Commissione sono emersi evidenti profili di danno erariale tali da disporre la comunicazione della sentenza alla Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio per le valutazioni di competenza. Una pronuncia, questa, davvero significativa nel panorama del risarcimento del danno morale nel contenzioso tributario che trova un precedente nella sola sentenza della Ctp di Milano n. 314/15/07. In

quella sede i giudici, pur riconoscendo i presupposti per la responsabilità aggravata, hanno accolto la richiesta del privato che per l'appunto chiedeva l'annullamento della cartella esattoriale emessa nei suoi confronti relativamente all'Irpef 2001, senza però quantificare il danno morale. Anche in quella vicenda l'Ufficio, pur trovandosi dalla parte del torto, ha continuato ad avanzare in maniera scriteriata le pretese verso il cittadino. Le argomentazioni delle Entrate, però, sono state considerate come inopportune e gravemente pregiudizievoli per la conservazione di un corretto rapporto tra amministrazione e contribuente, trattato senza il doveroso rispetto e addirittura con ironia in deciso contrasto, quindi, con quanto previsto dallo Statuto del contribuente.

**Giampaolo Piagnerelli**

**CTP PISA - Non scatta la «compensazione»**

## **Giudizio inutile? Al Comune toccano le spese**

**I**l contribuente deve essere rifuso delle spese del processo tributario quanto il Comune non ha attivato sollecitamente la procedura di autotutela richiesta. Così ha stabilito la quarta sezione della Commissione tributaria provinciale di Pisa con la sentenza n. 14/4/08 depositata il 18 febbraio scorso con una motivazione breve, ma efficace. Il contribuente, raggiunto dall'avviso di liquidazione con il quale si chiedeva il pagamento dell'Ici, aveva avanzato prontamente al Comune la richiesta di annullare l'atto notificato allegando i bollettini comprovanti l'avvenuto pagamento di quanto preteso. Non ricevendo alcuna risposta nel termine utile proponeva

formale ricorso e radicava la controversia dinanzi ai competenti giudici tributari chiedendo l'annullamento dell'atto e la conseguente condanna alle spese di lite. Nelle more del giudizio il Comune comunicava di aver annullato l'atto notificato e, costituitosi in giudizio, chiedeva che fosse dichiarata cessata la materia del contendere con compensazione delle spese del giudizio. I giudici della Commissione provinciale pisana, in parziale accoglimento della richiesta del Comune, hanno dichiarato cessata la materia del contendere ai sensi dell'articolo 46 del decreto legislativo 546/92 ma, considerato che con la sentenza 274/05 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegit-

timità del terzo comma del medesimo articolo, lo hanno contestualmente condannato alla rifusione delle spese del giudizio liquidate in dispositivo. In quell'occasione, i giudici della Consulta hanno censurato la norma nella parte in cui si riferisce alle ipotesi di cessazione della materia del contendere «diverse dai casi di definizione delle pendenze tributarie previsti dalla legge». La compensazione nel caso di cessazione della materia del contendere, rendendo inoperante il principio di responsabilità delle spese del giudizio, secondo la Consulta «si traduce in un ingiustificato privilegio per la parte che pone in essere un comportamento di regola determinato dal riconoscimento

della fondatezza delle altrui ragioni e, corrispondentemente, in un ingiustificato pregiudizio per la controparte, specie quella privata». Nel caso di specie, dunque, la condanna alle spese è dovuta dal fatto che il Comune non ha minimamente giustificato né il perché ha attivato una procedura di liquidazione palesemente infondata né perché non ha evitato, mediante una sollecita attivazione della procedura di autotutela specificatamente richiesta dal ricorrente, la necessità di agire in sede giudiziale per un contenzioso inutile.

**Enzo Sollini**

**TRIBUNALE DI CATANIA - Vigile «offeso» da un'immagine sacra in municipio**

# Sulla parete vince il santo

*NESSUN PREGIUDIZIO - Sebbene non in linea con il principio di laicità dello Stato, l'altarino non danneggia i diritti inviolabili della persona*

La collocazione di simboli religiosi cattolici nell'atrio del Comune rappresenta una condotta che non si pone in linea con il principio di laicità dello Stato (sicché la loro rimozione, da parte dell'amministrazione comunale, sarebbe atto conforme a diritto, non sindacabile da alcuno), ma che, di contro, non è lesiva di una situazione giuridica soggettiva qualificabile in termini di diritto inviolabile della persona (né alla stregua del diritto alla libertà religiosa, né sotto il profilo della libertà di coscienza religiosa). Lo ha stabilito la sezione I civile del tribunale di Catania (presidente Maiorana, estensore Distefano) con decreto del 12 aprile. Un vigile urbano, professandosi non cattolico, si è rivolto all'autorità giudiziaria al fine di ottenere l'immediata rimozione dei simboli religiosi (nella specie: un altarino raffigurante San Sebastiano e una statuetta della Madonna) apposti all'interno del municipio del comune dove questi esercitava la propria attività lavorativa. A tal fine, il ricorrente, agendo in veste di pubblico dipendente, ha lamentato la pretesa azione illecita del pubblico datore di lavoro, che, esponendo simboli della religione cattolica, non avrebbe garantito le sue prerogative a prestare l'attività in un luogo di lavoro neutro. Il tribunale di Catania, qualificata nei termini sopra indicati l'azione proposta dal vigile urbano, ha premesso che il principio di laicità dello Stato è un principio che assurge al rango di «principio supremo», che caratterizza in senso pluralistico la forma del nostro Stato, entro il quale devono convivere, in uguaglianza di libertà, fedi, culture e tradizioni diverse; segnatamente, l'espressione «laicità» deve ritenersi sintetica e riassuntiva delle prescrizioni dettate da varie norme della Carta costituzionale che quel contenuto implicitamente presuppongono (quali gli articoli 2, 3, 7, 8, 19 e 20), trattandosi, peraltro, di un concetto «implicante neutralità ed equidistanza da parte dello Stato». Ne discende, in particolare, che tale neutralità deve manifestarsi all'esterno evitando di

esporre simboli religiosi in un luogo pubblico, «poiché ogni icona, compresa quella più affine ai sentimenti di maggioranza, è inevitabilmente di parte». Tuttavia, sebbene, nella specie, si sia avuta una deviazione dal principio di laicità dello Stato, i giudici etnei hanno ritenuto che, a siffatta deviazione, non corrispondeva, in concreto, la lesione di un diritto inviolabile del vigile urbano, ovvero un pregiudizio della sua personalità morale. Ciò in quanto non può ritenersi sussistente un bene-interesto tutelabile alla stregua del diritto di libertà religiosa che verrebbe compromesso alla semplice esposizione di un simbolo religioso, né sotto il profilo della libertà di coscienza religiosa (che non sarebbe conculcata o coartata dalla semplice affissione muraria di un simbolo cristiano o dall'esposizione della statuetta di un santo o della madonna), né sotto il profilo della libertà di culto (che non verrebbe, comunque, compromessa). Viceversa, tale violazione vi sarebbe stata nell'ipotesi in cui il Comune avesse imposto al

proprio lavoratore una prestazione di contenuto religioso (quale, ad esempio, la partecipazione ad atti di culto), ovvero lo avesse discriminato per la sue convinzioni in materia religiosa. Per tali motivi, concludono i giudici etnei, il fastidio o il disagio che il vigile urbano proverebbe nel vedere giornalmente, nel luogo di lavoro, le statuette raffiguranti un santo e la madonna non può certo intaccare la sua «personalità morale», né può configurarsi come violazione di quei diritti inviolabili tutelati dal principio di laicità dello Stato, dovendosi piuttosto considerare, essendo egli non cattolico, alla pari del fastidio che proverebbe chiunque, da lato estetico, per l'affissione di un quadro o di una scultura non graditi (in senso conforme Tribunale dell'Aquila 9 giugno 2005, in fattispecie riguardante la richiesta di rimozione del crocifisso dai locali adibiti a seggio elettorale).

**Carmelo Padalino**

**INTERVENTO****Comuni e mafia, le soluzioni sono da rivedere**

*L'ALLARME - Il commissariamento non è sempre idoneo se nel 18 per cento dei casi di scioglimento c'è stata reiterazione - ELEMENTI OBIETTIVI - È difficile dimostrare il «condizionamento» che compromette le libere determinazioni degli organi elettivi*

**P**ochi giorni or sono il Governo ha deliberato lo scioglimento dell'ennesimo consiglio comunale per infiltrazioni criminali. Gioia Tauro è l'ultima delle amministrazioni territoriali (178) e sanitarie (3) che dal 1991 hanno subito la dissoluzione degli organi elettivi a causa delle ingerenze delle mafie. La materia è regolata dall'articolo 143 del Dlgs 267/00, norma che censisce un ampio numero di situazioni idonee a determinare lo scioglimento. I consigli comunali e provinciali possono essere commissariati quando emergono elementi a) «su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata» ovvero b) «su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica». Dunque i presupposti sono stati agglutinati intorno a due di-

stinti casi: collegamento e condizionamento. Il collegamento con la criminalità mafiosa non offre evidenze interpretative di particolare impegno e il Consiglio di Stato ha chiarito che il testo rimanda alla sussistenza di vincoli parentali, frequentazioni, cointeressenze (sezione V, 585/00). Meno agevole è accertare i casi di condizionamento. Il legislatore ha, infatti, optato per una scrittura piuttosto sorvegliata della disposizione e ha enumerato gli effetti pregiudizievoli che la soggezione deve aver prodotto per l'ente. Non è quindi facile individuare gli elementi obiettivi (sezione V, 5164/04) che possano sorreggere la pur sommaria dimostrazione di un condizionamento capace di compromettere, ad esempio, «la libera determinazione degli organi elettivi» comunali. Spesso è il collegamento tramite i vincoli di parentela, cointeressenza o altro a trascinare con sé la deduzione di un condizionamento, poiché pare lecito ritenere che l'infiltrazione mafiosa si traduca sempre in un'azione di influenza sulle scelte dell'amministrazione. Eppure uno scrutinio autonomo del condizionamento

mafioso è irrinunciabile se si vuole evitare che destinarie del commissariamento siano amministrazioni piccole, come accade nella maggior parte dei casi. Modalità sofisticate di presenza mafiosa nelle istituzioni locali prescindono spesso da "collegamenti" con gli eletti e si snodano attraverso relazioni occulte d'influenza che è possibile rilevare solo dopo un'ampia ricognizione delle dinamiche amministrative e di spesa, soprattutto nelle province, nelle aziende sanitarie o nei comuni di maggior peso. Impressiona che i 178 consigli disciolti costituiscano il 14% dei comuni delle regioni a rischio del Sud (anche se vi sono casi nel Lazio, in Puglia e altrove) e v'è da chiedersi se lo strumento sia realmente idoneo a recidere i tentacoli mafiosi nelle amministrazioni locali. Il dato secondo cui per il 18% dei Comuni v'è stata una reiterazione dei decreti di scioglimento (anche Gioia Tauro) induce a ritenere che il commissariamento non sempre sia un'opzione idonea a disperdere i grumi di complicità e connivenza all'interno degli enti. Soprattutto perché il legislatore non ha aggiornato lo stru-

mento (creato nel 1991) alle mutate regole di gestione degli enti locali. Basta pensare ai poteri che le leggi Bassanini hanno trasferito alla burocrazia locale, per intendere come lo scioglimento di consessi elettivi - spesso sprovvisti di un'effettiva capacità di incidere sul funzionamento degli apparati comunali - risulti una misura poco incisiva. Anche qui v'è un percorso incompiuto. L'articolo 145 prevede che il prefetto possa disporre l'assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo da altre amministrazioni, collocandolo se del caso in posizione di sovraordinazione negli enti disciolti. Misura capace di accompagnare l'azione dei commissari, ma che non contempla l'allontanamento dei dipendenti coinvolti nel dissesto di legalità e la cui permanenza, a gestione straordinaria conclusa, resta un fardello grave per le comunità locali: anche per quelle 16 che, il 13 e 14 aprile scorsi, hanno potuto nuovamente eleggere i consigli comunali sciolti.

**Alberto Cisterna**

**APPALTI** - Oggetto dell'esecuzione sono strutture pubbliche - Il rapporto fra ente e privato ha natura contrattuale

## Opere in convenzione solo con gara

*Secondo l'Authority gli accordi sottostanno ai principi della giurisprudenza Ue*

L'affidamento dei lavori per la realizzazione di opere pubbliche previste da convenzioni urbanistiche deve avvenire nel rispetto delle disposizioni del Dlgs 163/2006. L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Avcp) ha fornito con la determinazione 4/2008 una serie di interpretazioni sulle procedure per la realizzazione di opere pubbliche nell'ambito di accordi convenzionali stipulati da privati con amministrazioni locali, con particolare riferimento ai programmi complessi (intesi come i piani di riqualificazione urbana e i piani integrati di intervento). Questi accordi trovano la loro espressione formale nelle convenzioni urbanistiche, tra le quali il modello più noto è quello della convenzione di lottizzazione (articolo 28, legge 1150/1942). Le convenzioni urbanistiche determinano precisi obblighi per i soggetti attuatori del piano o lottizzanti, stabilendo l'impegno a realizzare opere de-

stinate a essere trasferite in proprietà all'ente locale per finalità pubbliche. In questa tipologia le più note sono le opere di urbanizzazione realizzate a scampo degli oneri dovuti in relazione ai permessi di costruire (articolo 16, comma 2 del Dpr 380/2001). La giurisprudenza comunitaria (Corte di giustizia CE sentenza 12 luglio 2001, causa C399-98 e, più di recente, sentenza 21 febbraio 2008, causa C412-04) ha chiarito che la realizzazione di tali opere è da considerare appalto pubblico di lavori, assumendo a riferimento quattro parametri: a) l'ente locale procedente è configurabile come amministrazione aggiudicatrice; b) oggetto dell'esecuzione sono opere pubbliche, in quanto di interesse generale; c) il rapporto fra l'amministrazione e il privato ha natura contrattuale; d) il contratto ha natura onerosa. Secondo la Corte Ue, quindi, per l'affidamento dell'appalto relativo alla realizzazione delle opere a scampo degli oneri di urbaniz-

zazione sono obbligatorie le procedure a evidenza pubblica, che possono essere gestite anche dai privati lottizzanti in base a un mandato. Questi elementi sono stati recepiti nel Codice dei contratti, (articolo 32, comma 1, lettera g, per gli appalti sopra la soglia comunitaria e articolo 122, comma 8 per quelli inferiori). Con la determinazione 4/2008 l'Avcp ha inteso verificare se i principi Ue eccedono l'ambito dei lavori a scampo e possano applicarsi in altre forme di negoziazione tra la Pa ed il privato. Secondo l'Autorità le convenzioni urbanistiche relative ai piani attuativi, con cui i privati si obbligano a realizzare opere pubbliche, sono riconducibili allo stesso tipo di rapporto definito nelle convenzioni di lottizzazione, in quanto anche in tali casi sono rinvenibili i parametri individuati dalla Corte di giustizia Ue. Per l'affidamento dell'appalto di esecuzione, pertanto, devono essere esples-

tate procedure a evidenza pubblica, gestibili anche dallo stesso soggetto privato. L'Authority rinviene i riferimenti normativi nel Codice dei contratti, ritenendo applicabile alla realizzazione di opere ricomprese in convenzioni relative a piani attuativi gli articoli 32,121 e 122 del Dlgs 163/2006 per i lavori a scampo degli oneri di urbanizzazione. La stessa Autorità riconosce tuttavia anche un altro percorso, nell'ambito del quale le opere potranno essere realizzate dallo stesso privato, ossia quando la scelta del soggetto con cui concludere la convenzione urbanistica non discenda da un proposta autonoma del privato interessato, ma derivi da un reale confronto concorrenziale posto in essere preventivamente dall'amministrazione, con la fissazione dei criteri di scelta del contraente, accompagnata dalla richiesta dei prescritti requisiti di qualificazione per la esecuzione dei lavori.

**Alberto Barbiero**

**APPALTI - Casi particolari - Le indicazioni**

## **Doppia procedura per i lavori a scomputo**

L'affidamento dei lavori per la realizzazione di opere a scomputo può essere assoggettato a più procedure. Secondo la determinazione Avcp 4/2008 dalle norme del Codice dei contratti sulle opere a scomputo si evince che il titolare del permesso di costruire o il privato lottizzante, per la realizzazione dei lavori di urbanizzazione primaria e secondaria di importo superiore alla soglia comunitaria, ha la duplice possibilità di esperire egli stesso le procedure di

gara nel rispetto della disciplina normativa contenuta nel Codice (sulla base di un mandato conferito dall'amministrazione, facendo riferimento alla linea interpretativa elaborata dalla Corte di Giustizia Ue nella sentenza 12 luglio 2001, causa C-399/98) o di assumere la veste di promotore nell'ambito di una procedura ispirata al modello del project financing. Nel quadro di valore inferiore alla soglia comunitaria, la disciplina prefigurata dall'articolo 32, comma 1, lettera g) del Dlgs

163/2006 si applica anche all'affidamento dei lavori per opere di urbanizzazione secondaria, mentre per quelle di urbanizzazione primaria la norma ammette la diretta realizzazione da parte del titolare del permesso di costruire o del privato lottizzante. Nella determinazione 4/2008 è pertanto riconosciuto l'obbligo, per i soggetti privati (lottizzanti, titolari dei permessi di costruire), di esperire procedure a evidenza pubblica secondo la normativa comunitaria per la scelta degli im-

prenditori incaricati della progettazione e dell'esecuzione delle opere, rendendo applicabile in tal caso un vero e proprio mandato all'espletamento della gara, fatti comunque salvi i poteri relativi alla sorveglianza, al controllo e alla direzione nella realizzazione delle opere, che rimangono in capo all'amministrazione. In alternativa lo stesso ente locale può stabilire l'utilizzo della procedura nella quale il privato assume il ruolo di promotore.

**Al.Ba.**

**CORTE CONTI** - Responsabile dei danni chi guida la commissione

## Irregolarità, paga il presidente

**L**e regole del procedimento di gara previste a pena di esclusione sono inderogabili, perché poste a tutela degli interessi dell'amministrazione e della par condicio delle imprese partecipanti. Violarle mette a rischio l'esito della procedura, con effetti pregiudizievoli per la stazione appaltante e con conseguenze spiacevoli per il funzionario responsabile. Lo ha ricordato la Corte dei conti in una sentenza d'appello (Sezione I centrale, n.162/2008) che ha confermato la condanna del Presidente della commissione di gara e responsabile del procedimento, già comminata in primo grado (Sezione del Veneto n. 1273/2005), perché ritenuto responsabile dei danni subiti dal Comune per la violazione della procedura di evidenza pubblica. Danni diretti, conseguenti al maggior costo del

l'appalto e spese di difesa, e indiretti, per il risarcimento dei danni e la rifusione delle spese legali alla società esclusa dalla gara. Il funzionario, responsabile del servizio tecnico lavori pubblici del Comune e presidente della commissione di gara, in sede di aggiudicazione di un appalto di pulizia dei locali comunali, da assegnare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nell'applicare le norme del bando, tra l'altro da lui redatto e comunque privo di particolare «difficoltà interpretativa», non aveva tenuto conto di alcuni aspetti essenziali del servizio (ad esempio la frequenza di alcuni interventi di pulizia) permettendo poi alla ditta vincitrice di integrare l'offerta, anche con modifiche. In presenza di un'offerta incompleta, tale da comportare l'esclusione dall'appalto, il responsabile del

procedimento non avrebbe potuto consentire l'integrazione all'impresa. Il divieto di rinegoziare l'offerta, infatti, è ribadito dalla disciplina di settore, a garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa. Il funzionario dava invece corso a «una sub fase della procedura» con cui consentiva all'aggiudicataria «di integrare e comunque variare l'offerta» che, ha ricordato il Tar (Veneto, n. 2805/2003) al quale si era rivolta la ditta esclusa, «non può ammettersi». E il giudice ha annullato la licitazione per violazione della par condicio. Nell'impossibilità di procedere alla reintegrazione in forma specifica, essendo stato eseguito l'appalto dalla società aggiudicataria, il Tar ha condannato il Comune a corrispondere alla ditta esclusa il risarcimento del danno per la perdita del lucro cessante e a

rifondere alla ricorrente le spese di lite. Le illegittimità «evidenti ed inescusabili», per inesistenti difficoltà interpretative del bando o della normativa sugli appalti, sorreggono la condanna per colpa grave al funzionario, considerata anche la sua competenza professionale e la qualifica di responsabile del settore lavori pubblici e di responsabile del procedimento. La Corte non ha, invece, ravvisato le responsabilità degli altri componenti della Commissione di gara, avendo ritenuto che l'attività dei due - geometra e impiegata nella struttura diretta dal funzionario responsabile - non fossero comparabili con quella di quest'ultimo, a cui il ruolo istituzionale sovraordinato ha «consentito di dominare la procedura di gara».

**Salvatore Sfrecola**

**ANCI RISPONDE****Al via i progetti per accogliere i minori non accompagnati**

È stato pubblicato sui siti dell'Ance e del ministero della Solidarietà sociale l'avviso pubblico a presentare proposte per il finanziamento di progetti di pronta accoglienza per i minori stranieri non accompagnati. Il bando rivolto a Comuni singoli e associati che prestano servizi di accoglienza da almeno tre anni permetterà di attivare un sistema diffuso di presa in carico e integrazione dei minori con particolare riferimento alla pronta accoglienza. La rete di Comuni che si costituirà sarà parte integrante del Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati, promosso da Ance con il sostegno del ministero della Solidarietà sociale attraverso il Fondo per l'inclusione sociale della Finanziaria 2007. Le città coinvolte, in collaborazione con il privato sociale, metteranno a disposizione del programma le proprie esperienze attivando standard condivisi di presa in carico dei minori per assicurarne l'effettività con particolare riguardo al rafforzamento delle capacità operative delle aree di ingresso a partire dalla Sicilia. Il bando, con scadenza il 26 maggio, può essere scaricato dai siti [www.ance.it](http://www.ance.it) e [www.solidarietasociale.gov.it](http://www.solidarietasociale.gov.it). **L'iscrizione anagrafica - Marito e moglie cittadini rumeni residenti nel comune con regolare contratto di lavoro vorrebbero regolarizzare la residenza del figlio minore arrivato da poco in Italia per problemi di salute, senza passaporto e con carta d'identità rumena priva di data di nascita. Non avendo un certificato di nascita attestante che il ragazzo sia figlio loro, possiamo accettare l'autocertificazione dei genitori?** Per i cittadini bulgari e rumeni, a oggi, non è necessario il permesso di soggiorno per essere assunti in Italia. Si richiede, tuttavia, un documento d'identità, il codice fiscale e l'iscrizione anagrafica. Nel caso di un minore sprovvisto di documenti d'identità odi inadeguatezza degli stessi, l'ufficiale di anagrafe può provvedere ugualmente all'iscrizione anagrafica sulla base di autocertificazione rilasciata dai

genitori del minore. Infatti nella specie prevale il diritto dello straniero e le esigenze connesse al diritto stesso non possono essere disattese da tempi lunghi di preventiva regolarizzazione. Ovviamente subito dopo l'ufficiale di anagrafe, sulla base dell'autocertificazione, è tenuto a effettuare gli accertamenti di rito, in ogni opportuno sito: rappresentanze diplomatiche e consolari nelle giurisdizioni territoriali di competenza dello Stato di provenienza. **La presunzione di paternità - Una cittadina rumena coniugata con un cittadino italiano avrà un figlio dal convivente cittadino turco. Può il padre naturale riconoscere alla nascita il figlio con semplice dichiarazione? Quale cittadinanza dovrà essere attribuita al bambino?** Si presume che il caso della cittadina rumena in continuità di regolare matrimonio con un italiano, avuto riguardo alla data del matrimonio stesso avvenuto prima del naturale concepimento, dia luogo a presunzione di paternità. Sorregge il parere il disposto dell'articolo 231 del Co-

dice civile, per cui il marito è padre del figlio concepito durante il matrimonio. La denuncia della nascita dovrebbe quindi aver luogo nei modi e nelle forme previsti dall'ordinamento dello stato civile. In questo caso al figlio è attribuita la cittadinanza italiana in quanto nato da cittadino italiano residente in Italia. L'eventuale iniziativa di un terzo per il disconoscimento di paternità, cioè di quella come sopra attribuita, può avere luogo nei modi e nelle forme previsti dalla legge. Sorregge la tesi l'articolo 233 del Codice civile, per cui il figlio nato prima che siano trascorsi centottanta giorni dalla celebrazione del matrimonio è reputato legittimo se uno dei coniugi non ne disconosce la paternità. Nel caso in cui la situazione dovesse comportare danno allo status del figlio, si ritiene sussistano le condizioni per la segnalazione del caso al Tribunale per i minorenni da parte dei Servizi sociali del Comune.

**Luca Pacini**

**BILANCI** - Nei questionari la Corte dei conti si concentra sulla redditività dei beni

## **Per i consuntivi 2007 patrimonio sotto esame**

*Non aggiornare gli inventari è irregolarità gestionale*

L'aggiornamento dei dati sulla natura e il valore dei beni è indispensabile alla conoscenza del proprio patrimonio. Eppure negli enti locali il mancato rispetto dell'obbligo di aggiornamento annuale degli inventari (articolo 230, comma 7 del Dlgs 267/2000) è l'irregolarità più frequente riscontrata nel conto del patrimonio. Senza gli inventari aggiornati, sottolinea la Corte dei conti, non può ritenersi corretta la rappresentazione del conto del patrimonio, elemento costitutivo del rendiconto (articolo 227, comma 1 del Tuel). Da qui scatta la grave irregolarità gestionale. Mentre si avvicina la scadenza del rendiconto 2007 è quindi utile analizzare la qualità dei dati economico-patrimoniali e gli «errori» più significativi. Le sezioni regionali segnalano conti patrimoniali incompleti per assenza dei valori dei conferimenti, debiti di funzionamento, ratei e risconti, conti d'ordine (dove l'entità degli importi deve essere fedele

agli impegni delle opere da realizzare o al valore dei beni). Oppure per il mancato aggiornamento delle rimanenze finali, dei debiti per mutui e prestiti e delle poste Iva. L'obbligo di presentare il conto del patrimonio riguarda tutti i Comuni, anche quelli con meno di 3mila abitanti, esentati solo dal conto economico e dal prospetto di conciliazione (articolo 1, comma 64, legge 266/2005). Pertanto anche loro dovranno far riferimento al modello di conto patrimoniale approvato con il Dpr 194/96. Anche sulla rappresentatività del conto economico sono stati rilevati errori importanti: la mancata applicazione dei coefficienti di ammortamento (articolo 229, comma 7, del Tuel), l'errata contabilizzazione dei ricavi pluriennali e degli oneri straordinari (da riaccertamento dei residui e da sentenze esecutive). E nella relazione al consuntivo andrebbe riportata l'analisi degli scostamenti del risultato economico finale. Oltre a cono-

scerne il valore, l'ente locale deve amministrare il patrimonio nella maniera più vantaggiosa. Questo principio torna nel questionario sul patrimonio che le Province e un campione di Comuni devono restituire alla Sezione delle autonomie entro il 10 maggio. Le richieste riguardano anche i canoni degli immobili in concessione o in locazione, con analitica indicazione del patrimonio da cui provengono (demaniale, beni disponibili o indisponibili), specificando le gomme riscosse da quelle dovute dai soggetti morosi. Rapportando i proventi alla consistenza finale degli stessi, si calcola la redditività. Tutte le verifiche sull'economicità nella gestione del patrimonio riaffermano la centralità dell'inventario, il solo documento atto a dimostrare la titolarità dei beni in capo all'ente a una certa data. Nella stesura dell'inventario, la procedura della catalogazione e aggiornamento dei beni dovrebbe comprendere, per ciascun bene: denomi-

nazione e destinazione d'uso; dati catastali e rendite; dati fisici; tipologia di costruzione e stato di manutenzione; anno di costruzione e annotazione degli interventi di manutenzione straordinaria, valore attribuito ed eventuali modifiche. Occorre prestare poi la massima attenzione nel qualificare i beni per natura e regime giuridico, perché da ciò dipende la scelta tra l'affidamento in concessione o in locazione. A ripeterlo è il parere 4/2008 della Corte dei conti Sardegna, che nega ogni discrezionalità all'ente locale. Se il bene ha natura demaniale (articolo 824 del Codice civile) o patrimonio indisponibile (articolo 826, commi 2 e 3, del Codice civile) si applica solo la concessione. Per i beni del patrimonio disponibile che non appartengono all'attività caratteristica dell'ente, invece, lo strumento è la locazione.

**Patrizia Ruffini**

## BILANCI - Finanziaria 2008

# Monitoraggi applicati solo a metà

**A**nche la Finanziaria 2008 (legge 244/2007) aveva riaperto i riflettori sulla valorizzazione del patrimonio immobiliare, su più fronti. Da un parte, chiedendo misure per la razionalizzazione degli spazi, al fine di ottenere risparmi su utenze, servizi di pulizia, e così via, da inserire nei piani triennali previsti dai commi 594-598, dell'articolo 2 legge 244/2007. Dall'altra introducendo l'obbligo di comunicare al ministero dell'Economia e delle finanze i dati relativi ai beni immobili a uso abitativo o di servizio (con esclusione dei beni infrastrutturali), sia di quelli concessi a terzi e dei relativi proventi, sia di quelli presi da terzi e delle relative spese (comma 599, articolo 2 finanziaria 2008). I criteri e le modalità per l'invio di questi dati dovevano essere fissati entro marzo da un Dpcm che però, a causa della fine anticipata della legislatura, non è stato emanato.

**P.Ruf.**

VINCOLI - Spese in conto capitale

## **Il Patto non esclude i pagamenti residui**

*IL CHIARIMENTO - I giudici contabili negano la possibilità di far uscire dal calcolo gli oneri anche se finanziati da alienazioni o contributi*

**A**lla luce delle vigenti disposizioni non è possibile escludere dal calcolo del Patto di stabilità per il 2008 i pagamenti per spese in conto capitale sui residui 2006 e 2007 derivanti da alienazioni o da contributi di altri enti. In questi termini si è espressa la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, nel parere n. 18/2008 reso al Comune di Castel Mella (Bs), che aveva chiesto alla Corte di esprimersi sulla possibilità - per evitare il mancato rispetto del Patto - di escludere dal calcolo i pagamenti per spese in conto capitale sui residui 2006 e 2007, che hanno trovato integrale finanziamento negli stessi anni con entrate derivanti, come accennato, da alienazioni o da contributi di altri enti. Il quesito trae origine da un appalto indetto dall'ente per la rea-

lizzazione di alcune opere, secondo le previsioni dell'articolo 19, comma 5-ter della legge 109/1994 (cessione in conto corrispettivo) in virtù delle quali nel bando di gara è stata precisata la sostituzione delle somme di denaro costituenti il corrispettivo dell'appalto, con il trasferimento all'appaltatore della proprietà di beni immobili dell'ente. Una volta perfezionata l'aggiudicazione, l'ente ha dunque chiesto all'affidatario di corrispondere l'intero corrispettivo dei beni immobili acquisiti e si è impegnato a pagare i lavori secondo lo stato di avanzamento. In questo modo però l'ente deve assolvere nel 2008 a un elevato numero di pagamenti. Da qui la richiesta alla Corte di verificare la possibilità di escludere dal Patto i pagamenti sopra descritti. Nel merito la Corte ha prelimi-

narmente sottolineato «che le esigenze di revisione manifestatesi per correggere alcune disfunzioni applicative emerse nel corso dell'esercizio 2007» hanno prodotto per il Patto 2008 l'avvio della competenza mista, che determina il saldo finanziario obiettivo calcolando in termini di competenza la parte corrente e in termini di cassa il conto capitale. La regola generale contenuta della Finanziaria 2008 vale naturalmente per tutti gli enti locali. L'eccezione prevista dall'articolo 1, comma 379 della manovra 2008 riguarda unicamente gli enti che avendo conseguito una media positiva del saldo di cassa nel triennio 2003-2005 possono usufruire di una riduzione degli obiettivi programmatici (si veda la circolare 8/2008 del ministero dell'Economia) purché abbiano

maturato entrate in conto capitale da introiti derivanti da dismissione di beni mobili e immobili superiori al 15% della media delle entrate finali. La Sezione ha inoltre sottolineato come le previsioni sul Patto di stabilità della Finanziaria 2008 hanno tuttavia «enfaticamente il peso della base di riferimento ancorata ai dati di cassa del triennio 2003/2005, che rimane fissa per tutto il periodo 2008/2010, pur con i necessari adeguamenti di miglioramento degli obiettivi imposti agli enti locali, con riferimento alla prevista evoluzione della manovra di finanza pubblica». Tuttavia, come visto, senza sconti sul calcolo.

**Raffaele Cusmai**

**IL SOLE 24ORE DOSSIER – pag.1**

**SPECIALE PA - Modernizzazione.** Produttività e valutazione entrano nei contratti e si avvia la definizione dei costi standard dei servizi

# Amministrazione, cantiere aperto

*Dal pubblico impiego alla contabilità, i temi ereditati dalla scorsa legislatura*

**L**a Pubblica amministrazione che si dà appuntamento al Forum per la prossima settimana (dal 12 al 15 maggio alla nuova Fiera di Roma) sembra per molti versi un libro bianco, almeno al capitolo dell'innovazione e dell'efficienza. Con un Governo freschissimo di insediamento, una legislatura che promette di durare cinque anni e di attuare la riscrittura delle istituzioni e del Fisco in senso federale, e con una concentrazione di attese che non ha facile riscontro negli ultimi anni. Ma a guardare con attenzione le pagine del libro, qualche traccia d'inchiostro si incontra, e può essere utile raccolta e sviluppata. Nel senso che la fine repentina della legislatura ha chiuso di netto molte strade che cominciavano ad aprirsi. E che possono essere ancora seguite, anche per non cedere alla costante retorica del «nuovo inizio». Il pubblico impiego è stato e continua a essere la croce di chi spera nell'innovazione degli uffici pubblici. Ma anche lì qualcosa è stato seminato, e

parole come «produttività» e «valutazione» sembrano acquistare qualche forza. A partire dal Protocollo sul pubblico impiego firmato lo scorso novembre, che finalmente chiede di legare la retribuzione integrativa a parametri di produttività e di miglioramento dell'efficienza, è stato accolto, anche se con qualche tentennamento, nel nuovo contratto del personale degli enti locali, firmato il 12 aprile scorso, e ha trovato spazio anche nell'atto di indirizzo della Funzione pubblica per il rinnovo contrattuale dei segretari comunali e provinciali. In entrambi i versanti, la previsione si accompagna all'idea di rivisitare a fondo i meccanismi di valutazione della «produttività individuale e dei servizi», attraverso sistemi di misurazione delle performance concrete che abbandonano l'impostazione formale in voga fino a oggi. Tutta la partita dei rinnovi contrattuali, che comprende anche le agenzie fiscali e la sanità, si è concentrata sulla riscrittura dei codici disciplinari, accogliendo istanze

che erano ormai indifferibili per una Pa moderna. Il Ddl Nicolais, invece, si è perso in Parlamento ma alcune delle sue idee, a partire dalle sanzioni per gli uffici troppo lenti, possono essere riconsiderate. Così come non può essere abbandonato il tema dei «costi standard» dei servizi al centro di molte iniziative nate al ministero degli Affari regionali. Anche in questo caso, le riforme più organiche, come la Carta delle Autonomie che prometteva più competenze agli enti più «virtuosi», sono state abbattute dai tempi troppo brevi della legislatura (o da quelli troppo lunghi della politica), ma qualcosa sul campo è rimasto. Come l'Unità per il monitoraggio degli enti locali, partita ufficialmente il 3 marzo, che tra i suoi compiti ha proprio quello di definire i costi standard dei servizi in base ai quali individuare incentivi per i migliori e sanzioni per i peggiori. Sprecare questa occasione sarebbe un peccato, soprattutto per una Pa che sembra avviarsi davvero sulla strada del federalismo. Proprio la riform-

ma federale, dell'amministrazione e del Fisco, promette di essere un tema dominante dei prossimi mesi. Il «mancato federalismo», con il suo corollario di deresponsabilizzazione e inefficienza, costa tra i 14 e i 27 miliardi di euro all'anno a seconda delle stime. La cifra è incerta, la dimensione evidente. Ma se il federalismo è sinonimo di «responsabilità diffusa», anche la riforma dei bilanci pubblici, cioè degli strumenti che dovrebbero permettere al cittadino di valutare gli amministratori, non è più un tema rinviabile. La Finanziaria 2007, al comma 61, apriva la strada all'introduzione diffusa della contabilità economica, invece della vecchia contabilità finanziaria che non permette di capire se un'amministrazione arricchisce o impoverisce la propria comunità. L'argomento può sembrare arido, ma è uno snodo vitale della democrazia.

**Gianni Trovati**

SPECIALE PA - Analisi

## Non è un buon piano a fare il vero manager

*L'eccesso di anagrafi e banche dati genera un controllo solo velleitario da parte del «centro»*

**E**ppur si muove. Questa è la frase che viene in mente quando si guardano le innovazioni nella Pa. Ma i tanti episodi non fanno una nuova Pubblica amministrazione. Dimostrano che negli uffici pubblici c'è gente che ha ancora voglia di fare il proprio mestiere e ne va orgogliosa. Ma quasi mai si innescano nell'assetto organizzativo dell'istituzione. Talvolta, anzi, le innovazioni di un ente sono più note fuori che tra coloro che nell'ente operano. Le esperienze quasi sempre partono dal basso, e si sviluppano grazie alla buona volontà degli operatori. Se questo è vero, significa che l'innovazione è ancora frenata dalla cultura amministrativa dominante, più interessata al mantenimento dello status quo che non al cambiamento. Per superare questo blocco e li-

berare le energie e le intelligenze presenti nella Pa occorre cambiare il metodo amministrativo anche creando nuove tecnostutture affidabili, in grado di superare i vizi attuali. Il primo è quello di avere schemi di rappresentazione della realtà non semplificati. L'amministrazione agisce con la logica del notaio, anagrafi, banche dati, conti annuali sono i suoi strumenti. Ma rappresentare così il mondo complesso denuncia incapacità di visione sistemica e, dietro l'apparente razionalità, una forte velleità di controllo da parte dell'amministrazione centrale, fuori tempo e fuori luogo. Il secondo vizio è l'exasperazione della gestione per piani e obiettivi. È il frutto di un perverso e innaturale congiungimento: quello tra la tradizionale cultura formalistica e la suggestione eserci-

tata dai modelli di gestione, proto manageriali, improntati alla razionalità programmatica. Il terzo vizio è il tabù della decisione, cioè la limitazione esasperata degli spazi di scelta autonoma. L'assunzione di responsabilità è ancora una pratica poco valorizzata, a causa di una cultura del sospetto e della sfiducia. Occorre liberare le amministrazioni e incentivare la libera iniziativa, come i «demotration project» a suo tempo attivati negli Usa, dove le amministrazioni che innovavano potevano negoziare regole specifiche per la loro realtà. Tutti questi elementi evidenziano una carenza di realismo e la pretesa di poggiare l'azione su un astratto dover essere, senza una sufficiente consapevolezza del grado di complessità della realtà oggetto di intervento. Il recu-

pero di un'efficace cultura della complessità, che sviluppi pragmatismo e assunzione di responsabilità deve diventare un nuovo metodo di amministrazione del sistema pubblico. Questo nuovo metodo passa anche attraverso il rafforzamento delle strutture interessate ai progetti di riforma, cioè le con funzioni di coordinamento e controllo. Questa idea sta trovando linfa attraverso la creazione di nuove agenzie di valutazione. In realtà nuove strutture possono svilupparsi se si cambiano quelle esistenti. Il questo quadro occorrerebbe rivitalizzare modificandone in buona parte i contenuti, alcune esperienze positive come per esempio di Cantieri, del dipartimento della Funzione pubblica.

**Renato Ruffini**

SPECIALE PA – Intervento

## Il cambiamento deve ripartire da tre urgenze

*Indicatori concreti, spinta alla mobilità e «rete» degli innovatori sono la via per superare la crisi di risorse*

**S**ono 12 i Governi e 11 i ministri della Funzione Pubblica che si sono susseguiti nei 18 anni che ci separano dal 1990 quando, con la legge 241 sulla trasparenza, inizia il ciclo di riforme tese ad innovare la Pubblica amministrazione che ha poi visto come tappe principali il Dlgs 29/93 sulla separazione tra politica e amministrazione e le riforme Bassanini. Forum Pa, nato proprio nel '90, è stato testimone attento di quanta acqua sia passata sotto i ponti da allora: è cambiato il quadro politico, l'assetto istituzionale, le potenzialità della tecnologia. Eppure dobbiamo dire che l'immagine della Pa, nel giudizio di cittadini e imprese, è rimasta più o meno la stessa: una palla al piede per lo sviluppo del Paese. Se, nonostante tutto, volessimo comunque essere fiduciosi e sperare che un tredicesimo Governo e un dodicesimo ministro della Funzione pubblica possano riuscire dove gli altri hanno in tutto o in parte fallito, dove potremmo appoggiare questa speranza? E quali potrebbero essere le caratteristiche della Pa innovativa che do-

vrebbe svilupparsi? Sulla prima questione, l'elemento nuovo è dato dalla maggior scarsità di risorse. Il bisogno «aguzza l'ingegno», e mai come ora, quando per motivi interni e internazionali le risorse a disposizione sono così scarse, sarà forte lo stimolo a ripensare le organizzazioni e a introdurre innovazioni nel sistema pubblico. Ma «innovazione» è parola scivolosa e liquida, prende forme diverse di volta in volta, e va quindi stretta: in tre urgenze. Un'innovazione necessaria e insieme preliminare è data dalla capacità di misurare: sono anni che si parla di costruire indicatori, ma si è ancora fermi a tentativi e a sperimentazioni. Non sarebbe né difficile né costoso mettere in piedi una batteria di 100 indicatori numerici di performance, da scegliere nei campi di maggiore interesse per i cittadini e le imprese, e tenerli costantemente sotto controllo. Sporadici tentativi sparsi per l'Italia ci sono, ma non sono stati mai messi a sistema e hanno privilegiato la «soddisfazione» percepita dall'utente, piuttosto che la misura effettiva dei risultati. Una Pa innovativa è poi una Pa

che valuta e che usa questa valutazione come stimolo al movimento. Di valutazione si parla a proposito e a sproposito da anni, ma la valuta, non valorizza le capacità e i risultati individuali, non promuove movimento all'interno della sua organizzazione. Anzi è probabile che un impiegato passi tutta la sua carriera pubblica nella stessa amministrazione, molto spesso nello stesso ufficio. Una struttura rigida e congelata quindi, che rende del tutto improduttiva anche qualsiasi azione formativa pubblica, campo in cui per altro il nostro Paese non ha mai brillato. La mobilità, la flessibilità delle forme di lavoro, la job rotation sono rimaste nella Pa «parole da convegno», sostituite nella pratica da parole assai meno gratificanti quali progressioni verticali automatiche, stabilizzazioni, incentivi a pioggia. Senza lo sviluppo di moti convettivi interni, permessi da nuove immissioni di giovani, da uno scongelamento delle rigidità e dal riconoscimento del merito, la Pa non sarà mai percepita, men-

che meno da chi ci lavora, come un'organizzazione viva. Infine è innovativa una Pa che sa promuovere una rete di innovatori, siano essi pubblici o privati ed è consapevole di essere solo uno dei componenti dell'odierna complessità. Che operi quindi, in una metafora di rete, come uno dei nodi dell'innovazione teso a facilitare il passaggio della conoscenza e delle persone e a fondare la propria azione sulla "contaminazione" di ruoli diversi, culture diverse e diverse responsabilità. Solo in questa ottica di rete può avere un senso investire ancora e sempre di più in nuove tecnologie. Ma tutto questo sarà impossibile sino a che la distinzione tra politica e amministrazione non diventi prassi consueta. Oggi tutti fanno tutto, in una confusione di ruoli che rende opaca l'amministrazione e i suoi organigrammi. Si tratta di ricreare invece le condizioni di autonomia e di responsabilità per primo della dirigenza perché poi si trasmettano a tutta la macchina burocratica. In questo senso una coraggiosa riforma degli strumenti di contabilità appare indispensabile.

**Carlo Mochi Sismondi**

**SPECIALE PA****Maggioranza «rosa» solo alla base della gerarchia**

*Le donne aumentano in magistratura - Gli uomini occupano eno della metà dei posti nelle segreterie e i piccoli Comuni nelle presidenze delle scuole*

**M**ercedes Bresso e Maria Rita Lorenzetti. Stefania Giannini e Maria Chiara Carrozza. Sono gli unici nomi di donna che si possono trovare tra le file, rispettivamente, dei presidenti di Regione e dei rettori di università. Nella Pubblica amministrazione sono sempre di più, ma in alcuni settori sono ancora una rarità: nessuna è direttore generale a capo di una città metropolitana, ma oltre la metà dei segretari dei piccoli Comuni è donna. È quanto emerge da un'indagine dell'Osservatorio di Forum Pa che ha monitorato la presenza femminile negli uffici pubblici. Veste rosa la politica, ma non a tutti i livelli: nel Parlamento europeo le italiane sono solo 14, contro i 78 connazionali uomini. Secondo quanto annunciato la presenza femminile non mancherà nella squadra del Governo Berlusconi che ha fatto i nomi di quattro donne ministro su 12, poco più del 30 per cento. Quando però i parlamentari devono scegliere un capo per la loro segreteria particolare nel 68,2% dei casi preferiscono proprio una donna. Non va meglio nella politica locale: al vertice di 13 città metro-

politane solo nel 32% di casi. Negli ultimi quattro anni solo due signore hanno rivestito il ruolo di primo cittadino in città metropolitane: Letizia Moratti a Milano e Rosa Russo Jervolino a Napoli. Nelle 20 Regioni italiane solo il 18,3% delle figure al vertice dell'amministrazione sono donne e via a scendere fino ai casi unici di Umbria e Piemonte che contano su un governatore donna. Percentuali ancora più basse nelle Province: al femminile solo il 19,8% degli assessori e il 7,7% dei presidenti, cioè 8 su 104. Un dato che si riflette anche nei Comuni capoluogo dove la proporzione è di 7 sindaci su 87. Numeri poco confortanti anche nel mondo degli enti pubblici economici, come quelli previdenziali o di ricerca: il 14% dei dirigenti è donna, il 12% ha funzioni di vertice aziendali ma solo una è presidente. È Amalia Ghisani, a capo dell'Enpals. Anche nel settore sanità non sembrano arrivare notizie confortanti: è vero che il 61,5% del personale impiegato nel servizio sanitario nazionale è al femminile, ma su 278 Asl considerate solo 43 sono direttori sanitari, 39 direttori amministrativi e 26

direttori generali, circa il 9% del totale. Numeri bassi e previsioni che hanno visto un trend di crescita intorno allo zero: in tutta la Pa oltre la metà del personale è costituito da donne ma concentrate soprattutto in alcuni settori, come quello della scuola e del servizio sanitario, ma è nella sfera dirigenziale che si perdono poltrone. La componente femminile si incrementa nella magistratura, nella carriera prefettizia e negli enti di ricerca, superando quota 40 per cento. Aumenta la presenza anche nelle carriere diplomatiche, dove le quote rosa occupano ancora solo il 14,2 per cento. Crescono invece le donne in divisa, anche se i numeri sono poco più che simbolici: se nel 2005 nelle Forze armate erano poco più di 400, oggi sono circa 5mila, il 4,4% dell'intero esercito. Anche nei Corpi di polizia le donne sono sempre di più, ma costituiscono ancora solo il 6% del personale delle questure. La scuola invece è il regno delle donne: il 76,6% degli insegnanti è una professoressa, ma si scende al 50% per i presidi (35,7% nelle scuole superiori). Dalle materne al liceo la probabilità di incontrare una lei è

quindi altissima, mentre nessun rischio per chi bussa alla porta di un rettore: se non si è a Perugia, all'Università per stranieri, o a Pisa, alla Scuola superiore Sant'Anna, ad aprire sarà sicuramente un uomo. Anche il sondaggio di Forum Pa tra i dipendenti della pubblica amministrazione conferma come il "genere" sia ancora un fattore determinante nel mondo del lavoro. Per il 68% delle signore essere donna è un ostacolo nelle prospettive di carriera nel pubblico, ma lo è ancora di più nel privato: una situazione che negli ultimi anni sta via via migliorando, anche se la meritocrazia è fattore discriminante solo per il 20% pur con una percentuale più bassa di circa 20 punti. Poca fiducia nelle quote rosa, mentre soluzioni come il lavoro telematico e l'uso delle nuove tecnologie sono considerate determinanti per aiutare le donne a conciliare famiglia e lavoro. Soluzioni che potrebbero ridurre il divario di genere, visto che il 72% degli intervistati ha un capo uomo.

**Eleonora Della Ratta**

SPECIALE PA

# Più maschilisti che in Kenia

**C**on il 2007 ci siamo lasciati alle spalle l'anno europeo delle pari opportunità ma non l'«emergenza» che il divario fra i generi continua a rappresentare in tutti i settori. Rispetto alla partecipazione economica e le opportunità di lavoro, l'educazione e l'istruzione, la salute e gli indici di longevità, l'accesso al potere politico il Global Gender Gap Report 2007 - il rapporto annuale sul divario tra uomo e donna curato dal World Economic Forum - «boccia» il nostro Paese dal punto di vista delle politiche di genere, retrocesso dal 77° all'84° posto (il Kenia occupa la 83ª posizione). A fronte di uno scena-

rio di questo tipo Forum Pa lavora da anni per valorizzare il ruolo professionale delle donne nella Pa. Dal 2006, dalla collaborazione con futuro@lfeminile, l'Osservatorio Donne nella Pa formalizza un percorso, iniziato molti mesi prima, di studio sulle prospettive del lavoro al femminile nella Pa. Costituito da partecipanti attive della scena politica nel nostro Paese e da dirigenti pubbliche, l'Osservatorio nasce con un ruolo consultivo, di stimolo di nuove politiche pubbliche, nonché di studio sulla partecipazione femminile alla vita politica e alla Pa, per stimolare la riflessione, analizzare le difficoltà e valo-

rizzare le esperienze positive. In questi anni di lavoro, l'Osservatorio ha investito su più fronti - formazione, workshop, progetti sul territorio e proposte politiche - e in tutti gli ambienti del vivere quotidiano - lavoro, scuola, famiglia, organizzazioni e luoghi di socializzazione. A partire da un'analisi delle migliori azioni rilevate sul territorio in tema di superamento del divario fra i generi, l'Osservatorio ha via via posto all'attenzione pubblica il problema dei "numeri" delle donne nella Pa e sollecitato un deciso intervento di regolamentazione. Nel 2007, grazie all'interesse di Beatrice Magnoffi, sottosegretario al-

l'Innovazione, la direttiva sull'attuazione delle Parità e delle pari opportunità nella Pa apre la strada a una disciplina per la valorizzazione delle differenze nelle politiche del personale e per aumentare la presenza di donne in posizioni apicali. Non ultima l'azione formativa orientata, con un approccio molto originale, all'empowerment delle donne: uso razionale del tempo, rapporto tra leadership e autostima, e, soprattutto, il ruolo chiave della tecnologia nel modificare modelli organizzativi.

**Maria Di Paolo**

SPECIALE PA - Il personale

# Gli uffici «aspettano» i giovani

*Dalla Scuola superiore arrivano i primi dirigenti intorno ai 30 anni - L'età media dei dipendenti continua ad aumentare ma l'avvio agli ingressi dalle aziende promette uno svecchiamento*

**H**a più di 46 anni il dipendente medio della Pubblica amministrazione. A tutti i livelli, dalla scuola agli enti locali, i giovani sono sempre meno e pochi hanno contratti a tempo indeterminato. Un dato che vale tanto per gli uomini quanto per le donne, che hanno un'età media più bassa dei colleghi solo in settori come la magistratura e la carriera diplomatica. Sono soprattutto i lavoratori precari ad abbassare l'età media perché negli ultimi anni le amministrazioni hanno fatto ricorso in modo crescente agli istituti contrattuali flessibili. Una forte differenza, inoltre, dipende dalle mansioni: se gli addetti all'attività istituzionale hanno oltre 47 anni, il personale impiegato in attività strumentale e di supporto ha un'età media di poco più di 30 anni. La tendenza all'invecchiamento è legata al blocco delle assunzioni che ha determinato un innalzamento dell'età degli occupati: in soli quattro anni la Pa è invecchiata di tre anni, di dieci dall'inizio degli anni '90. A questo si affiancano misure sull'età pensionabile che hanno comportato una riduzione del turnover, più evidente nelle amministrazioni locali ma presente anche in quelle centrali. Considerando tutti gli enti pubblici a livello nazionale, su quasi 420mila dipendenti solo 74.511 hanno tra i 30 e i 39 anni, mentre 10.727 hanno meno di 29 anni, contro gli oltre 16mila ultrasessantenni. La percentuale di giovani nella Pa è tra le più basse d'Europa con conseguenze soprattutto sul fronte della preparazione professionale e della produttività. La formazione diventa così un capitolo importante per una Pa che resti comunque sempre al passo: circa la metà dei giovani hanno frequentato corsi di aggiornamento negli ultimi tre anni, mentre più si va avanti con gli anni meno si partecipa a queste attività. Il settore con l'età media più bassa è quello delle forze armate e di polizia dove i dipendenti hanno poco meno di 40 anni e le donne militari sono particolarmente giovani, meno di 30 anni, anche per la recente apertura dell'esercito al «rosa». I più «anziani» sono invece i prefetti, in media over 50. La politica è altrettanto ge-

rontocratica, soprattutto a livello nazionale, ma non mancano le eccezioni: in Toscana Diego Ciulli a 23 anni è già consigliere regionale. Ma tra i giovanissimi ci sono anche due sindaci: Roberto Molin Pradel, 23enne primo cittadino di Zoldo Alto, in provincia di Belluno, e Marzo Molinari, 25 anni, a Varano Borghi, provincia di Varese. Nei ministeri l'età media si alza con solo il 15% dei dipendenti che ha meno di 39 anni. A livello dirigenziale che negli ultimi anni si sono visti i primi cambiamenti con l'arrivo di nuove leve soprattutto attraverso la scuola superiore della Pubblica amministrazione. Tra poco il concorso per l'accesso al quarto corso che provvede alla formazione di funzionari e dirigenti dello Stato: fino ad ora 270 giovani intorno ai 30 anni sono andati a ricoprire già ruoli dirigenziali. Nonostante ciò ancora solo un 20% di addetti sono sotto i 50 anni. «Sicuramente negli ultimi tempi sono stati inseriti molti più giovani - spiega Danilo Festa, dirigente del ministero del Lavoro e presidente dell'associazione Allievi scuola

superiore Pa - grazie a provvedimenti che hanno permesso di reclutare dirigenti non solo attraverso concorsi interni, sistema che portava necessariamente ad un livello anagrafico piuttosto alto. La presenza dei giovani è stata molto importante soprattutto per ruoli a livello internazionale, fino a qualche anno fa per alcuni era un problema anche la conoscenza delle lingue». Ad abbassare l'età media è stato anche il Dlgs 165/2001 che permette alle Pa di arruolare un 5% di dirigenti da enti o aziende sia pubbliche sia private, purché con un'adeguata specializzazione: un'occasione colta in genere proprio dalle persone a inizio carriera. Bassa la presenza di giovani anche nella scuola. Solo il 20% tra personale insegnante e non ha meno di 40 anni e la stessa proporzione si trova nel mondo universitario dove le cattedre sono raramente in mano a professori con meno di 50 anni. Poco più alta la percentuale di impiegati nel sistema sanitario nazionale: il 25% tra personale medico e amministrativo è under 40.

**SPECIALE PA - Il personale/Il bivio/Tra graduatorie e precari**

# Il reclutamento punta in alto

*Le assunzioni future devono privilegiare le professionalità dotate di un elevato titolo di studio*

Il posto fisso rimane in cima ai desiderata dei giovani, almeno al Sud. Le polemiche sui «fannulloni» non hanno scoraggiato le file di neolaureati e diplomati che ogni anno, facendo la spola lungo tutto il territorio nazionale, affollano migliaia di concorsi. Negli ultimi tre anni e mezzo, secondo l'ultimo censimento del ministero dell'Interno, sono stati 4.600 solo negli enti locali. Eppure, il cammino per entrare in pianta stabile nell'amministrazione si è fatto sempre più tortuoso e, in alcuni casi, aleatorio. Perché, complice il blocco delle assunzioni e l'imperativo della flessibilità, c'è stata un'esplosione incontrollata dei contratti flessibili. Dunque, molti di coloro che sono riusciti a spuntare un contratto da precario, il a termine, sono entrati in una spirale che si è trascinata per anni. È la condizione dei cosiddetti precari «stabili» della Pa,

quelli, cioè, che avendo almeno tre anni di servizio possono sperare nella stabilizzazione. Le ultime due Finanziarie hanno tracciato una corsia preferenziale per «sanare» i falsi contratti flessibili che spesso mascheravano rapporti di lavoro subordinato. Alle generose possibilità offerte dalla norma, però, hanno fatto da barriera la penuria di fondi e le limitazioni di spesa imposte dal Patto di stabilità. Ma il processo è ancora in corso, perché la Finanziaria 2008, se da una parte ha sbarrato la strada ai contratti a termine e ai co.co.co. prevedendo, per gli uni, il limite massimo dei tre mesi e, per gli altri, il requisito della laurea, ha anche previsto una proroga di un anno dei termini per la stabilizzazione. Non sempre è andata meglio a coloro che hanno scelto la strada canonica per l'accesso, studiando sodo e strappando la vittoria in un pubblico concorso o, co-

munque, conquistando la qualifica di idonei. Sono, infatti, circa 70mila i primi e circa 100mila i secondi ancora in attesa di ricevere la telefonata che cambia la vita. Nell'ottobre scorso, la Cassazione con la sentenza n. 20846 ha ridato fiato alle speranze stabilendo che le amministrazioni sono obbligate a ricoprire le vacanze di organico attingendo alle graduatorie. Siccome, però, i fondi sono limitati, spesso le amministrazioni si trovano di fronte al dilemma se attingere a graduatorie che, proroga dopo proroga, datano anche dieci anni, oppure dirottare le risorse verso la stabilizzazione dei precari. Eppure gli spazi per i giovani ci sono. Il tasso di cessazione nel 2006 è stato del 3,5%, pari a circa 118mila persone, mentre le assunzioni sono state 87mila, o 2,6% del totale dei dipendenti. Sono 1,4 milioni i dipendenti pubblici sopra i 50 anni a fronte dei

420mila sotto i 35 anni. E 1,8 milioni hanno oltre 15 anni di anzianità mentre 660mila sono entrati da meno di cinque anni. Il reclutamento deve privilegiare le professionalità medio alte, in possesso dei titoli di studio richiesti. Negli enti locali, per esempio, i soggetti inquadrati nell'area C in possesso del diploma obbligatorio sono soltanto 24mila, il 15% del totale. Va anche peggio per l'area D e la dirigenza, dove ad essere privi della laurea sono in 52mila (53%). Non mancano, dunque, le sfide sul tavolo del nuovo Governo chiamato a realizzare una vera riforma del lavoro pubblico, per una Pa responsabile nella spesa e dotata di strumenti di reclutamento capaci di garantire un'effettiva valutazione.

**Francesco Slacci**

**IL SOLE 24ORE DOSSIER – pag.3****SPECIALE PA - Il personale****C'è l'ambiente in vetta all'agenda degli under 35**

*Le istituzioni italiane sono considerate incapaci di promuovere l'originalità e la cultura dell'innovazione - Per l'85% il Paese offre poche opportunità per realizzare la propria creatività in ambito lavorativo*

**A**mbiente, energia e sviluppo, fanalino di coda con un esiguo 1% di citazioni. Obiettivo dell'indagine ForumPA-Ipsos, intitolata «Innovazione e ingegno creativo», è quello di analizzare la sensibilità giovanile rispetto ai concetti di «creatività» e «innovazione». Scorrendo i risultati dello studio non mancano alcune sorprese. Per quanto riguarda la definizione di "creatività", soltanto il 7% ha risposto che è «tutto ciò che innova e che fa progresso», mentre stravincono le equazioni più "passionali" come: creatività uguale fantasia (26%) e creatività uguale originalità (17%). L'11% sposa invece una tesi individualista: «Creatività è espressione di se stessi». È interessante notare che, dovendo scegliere tra un elenco di risposte preconfezionate, sul totale di chi ha votato (45%) la «capacità di usare la fantasia e l'inventiva in tutte le forme produttive», il 53% si autodefinisce «molto creativo». L'opzione meno gettonata è quella di matrice «anticonformista»: solo il 2% intravede nel concetto di creatività la «capacità di contravvenire a

modelli e procedure consolidati». In questo senso rappresenta un'idea positiva che preferisce il «creare dal nulla», a scapito dell'interpretazione propulsiva del «superamento del vecchio». Una condanna senza appello viene dal confronto tra Italia e resto d'Europa: il 45% degli under 35 ritiene che il nostro Paese sia molto indietro rispetto ai partner europei, contro un 24% che lo promuove e un 23% che, più cautamente, ci vede allo stesso livello. Alla successiva domanda: «Perché ritieni che l'Italia sia indietro rispetto agli altri paesi europei?», la maggioranza (38%) addita proprio la mancata creazione dei presupposti per sviluppare progetti che privilegiano l'innovazione e la creatività; un altro 31% bocchia le istituzioni italiane, incapaci di promuovere la cultura della creatività e dell'innovazione; mentre il 17% addossa la colpa alle aziende, considerate inerti su questo terreno. In questo senso, secondo i ricercatori Ipsos, gli intervistati si sono divisi in due schieramenti contrapposti: il 60% intravede

«motivazioni di sistema» (incolpando, sostanzialmente, pubblico e privato), mentre il restante 40% chiama in causa motivazioni di natura «individuale», come «la vita moderna ci rende omologati e spegne la creatività» (29%), oppure «gli italiani si crogiolano sulle glorie passate» (26%). Va sottolineato che la stragrande maggioranza di coloro che bocchiano le istituzioni pubbliche è rappresentata da persone con titolo di studio universitario. «Ad un giovane come te, l'Italia quante possibilità offre per sviluppare la propria creatività, ossia per realizzarsi in una professione che dia spazio alle caratteristiche personali di ingegno e fantasia?». Questo uno dei quesiti posti da Ipsos agli 800 intervistati. La risposta è stato un plebiscitario coro di sfiducia: «Poche» (85%). A rincarare la dose, coloro che hanno detto «nessuna» (12%) sconfiggono di misura gli ottimisti di «abbastanza» (11%).

**Paolo Saraca Volpini**

**Fine prima parte**

## Fisco online, "risarcimento di 20 miliardi"

*I consumatori pronti alla class action. La Procura di Roma acquisisce i dossier*

**ROMA** - Al via la più grande class-action italiana: riguarderà tutti i 38 milioni di contribuenti italiani, ai quali arriverebbero 52 euro ciascuno per un totale da Guinness dei primati di 20 miliardi di euro. E' quanto chiede il Codacons nel suo esposto-denuncia presentato ieri alle 14 al procuratore aggiunto Franco Ionta, alla Polizia postale e al Garante della Privacy. Sotto accusa, il viceministro Visco e l'Agenzia delle entrate per la pubblicazione online dei 740 degli italiani. Lo stesso Carlo Rienzi, avvocato amministrativista e presidente del Codacons, ha comunque ammesso che un bel po' di redditi sono da considerare pubblici, a par-

tire da quelli pagati con denari dei cittadini: dagli eletti ai funzionari di Parlamento ed enti locali fino ai dipendenti delle società statali quali Rai, Poste, Ferrovie, Enel. Ma altrettanto accessibili sono le denunce dei redditi quando esse servono al cittadino per valersene in giudizio, dai casi di fallimento alle separazioni giudiziali. L'importante è però - qui sta il punto d'attacco - che di volta in volta venga qualificato e riconosciuto l'interesse legittimo a leggere le dichiarazioni, e che di tutto questo resti traccia in documenti ufficiali. Insomma, sarebbe da escludere la possibilità di pubblicare tutte le denunce dei redditi su Internet in modo generaliz-

zato, perché non garantisce l'identità di chi ne viene in possesso né il rispetto dei limiti temporali della pubblicizzazione. Per il Codacons serve un intervento immediato nei confronti dei siti che continuano a pubblicare le dichiarazioni dei redditi: nell'istanza si chiede il sequestro degli elenchi, da chiunque detenuti, nonché l'oscuramento dei siti che li offrono gratis o a pagamento. Con la giornata di oggi, va a regime la macchina investigativa, sui vari livelli. Il Pm Ionta acquisisce la documentazione dell'Agenzia delle Entrate, che contemporaneamente manda anche al Garante una ricostruzione dell'accaduto. Domani il plenum della

commissione-Privacy si pronuncerà sull'accaduto. Quanto alla magistratura, Ionta deciderà solo dopo aver visionato le carte chi e quando convocare. Ovviamente l'audizione più attesa e controversa è quella di Visco: la Procura ha fatto sapere informalmente ieri che la sua convocazione (e anche quella del direttore dell'Agenzia delle Entrate, Massimo Romano) sarà «subordinata all'eventuale configurazione di responsabilità». Responsabilità che ieri ha escluso, come la maggior parte dei colleghi di governo, Massimo D'Alema: «Si può ragionare sull'opportunità ma non mi sembra una violazione delle regole così paurosa».

**L'ALIBI DELL'EMERGENZA**

# Un Governo normale

**A**l governo che sta per nascere, al presidente Berlusconi e ai ministri che giureranno in settimana, vorremmo fare una richiesta, semplice e facile da realizzare: cancellare dal vocabolario politico della nuova stagione il concetto di «straordinarietà», per riscoprire, piuttosto, la buona regola dell'ordinaria amministrazione. Cominciare, per dire, rinunciando alla già programmata prima seduta del Consiglio dei ministri a Napoli, con annessa trasferta in pullman (a evitare uno sconcio corteo di auto blu) dell'intero esecutivo, e sostituirla, quanto prima, con una normale visita del premier nell'area napoletana. Per rendersi conto di persona della situazione, e presentare in poco tempo un realistico piano anti-emergenza. Un progetto credibile, finalmente, basato su razionali stadi d'avanzamento, di un lavoro che finora - è inutile negarlo - s'è rivelato impossibile da finire e ha già consumato ben sei commissari straordinari: l'ultimo, l'ex capo della polizia De Gennaro, presentato quasi come l'uomo della provvidenza, s'è dovuto arrendere anche lui a una proroga pochi giorni fa. E un'operazione che - andrebbe detto subito senza timori, anche se si va incontro all'estate - potrebbe richiedere tempi più lunghi dei fatidici cento giorni in cui si giudica di solito la bontà di un governo. Allo stesso modo vorremmo suggerire al nuovo sindaco di Roma Alemanno di astenersi dalla nomina di un altro commissario straordinario per la sicurezza nella sua città: si tratterebbe di un'inutile duplicazione di cariche e di poteri, che nella Capitale già convivono in abbondanza (anche se non sempre in efficienza), dimostrando quotidianamente la difficoltà - e insieme la capacità - di fronteggiare i crimini più svariati, e trovandosi nel contempo sommersi da imprevisi nuovi generi di reati, che una metropoli di quattro milioni di abitanti, tra cui mezzo almeno di clandestini e pendolari, continua a produrre senza sosta. Anche qui, finita la campagna elettorale, giocata duramente ed efficacemente sul tema della sicurezza, occorrerebbe convincere i cittadini (non solo i romani) che la conquista di una maggiore tranquillità non può dipendere solo dal lavoro delle forze dell'ordine; ma è legata, in buona parte, a una maggiore disponibilità a cambiare i propri stili di vita, riducendo insieme rischi, ansie e paure non sempre giustificati. È del tutto comprensibile che un sindaco eletto a furor di popolo (non solo Alemanno) possa trovare più sexy annunciare ricette straordinarie contro la criminalità o la prostituzione, o guidare ronde notturne, che non dar semplici consigli, o dire la verità,

nuda e cruda, alla sua gente. Ma non è detto che alla lunga le prime producano risultati tangibili e duraturi, mentre è possibile, almeno, che i secondi evitino la delusione di annunci non seguiti da fatti. Si potrebbe obiettare che rimedi ordinari, in un Paese speciale com'è l'Italia, siano destinati a dimostrarsi insufficienti. Mentre è vero il contrario: tutto ciò che di straordinario è stato tentato in Italia, quando non è finito in scandalo, s'è rivelato un fallimento. Così è stato per il trentennale intervento straordinario nel Sud della Cassa per il Mezzogiorno. E peggio ancora per gli interventi di emergenza dopo i terremoti, dal Belice all'Irpinia, risoltisi in un colossale spreco di danaro pubblico, spesso senza neppure concreti benefici per le vittime dei disastri, tutte o in parte. In qualche misura anche la Superprocura antimafia, il tentativo più alto di adeguare l'ordinamento statale alle dimensioni crescenti della minaccia mafiosa, ha cominciato a funzionare e ha prodotto risultati solo quando è entrata a far parte pienamente del sistema giudiziario, senza pretendere di forzarne le normali competenze e autonomie: quando, cioè, la straordinarietà è diventata ordinaria. Si potrebbero fare altri accenni. Ma già così ne consegue che l'Italia è speciale - se davvero lo è - non a causa della straordinaria

portata dei suoi problemi, ma all'opposto, per il mancato rispetto delle regole ordinarie che dovrebbero servire ad affrontarli. È normale, ad esempio, pagare le tasse, ed essere perseguiti se non lo si fa. Ma se la regola diventa il condono, o se «un'eccezionale stagione di lotta all'evasione fiscale», com'è stata definita, si conclude con la pubblicazione di elenchi di denunce dei redditi di contribuenti, da cui emerge chiaramente che la maggioranza dei più ricchi non paga quanto dovrebbe, è legittimo aspettarsi che ciascuno, invece di rispettare le leggi, cerchi di aggirarle come può. Quindici anni di transizione infinita, dalla fine della Prima Repubblica all'attuale Grande Incompiuta, ci hanno reso tutti più freddi, stanchi, disillusi, anche se mai rassegnati. Dopo due governi di centrodestra e due di centrosinistra, da Berlusconi che a giorni si insedierà a Palazzo Chigi per la terza volta, nessuno s'aspetta miracoli. Solo, appunto, il rispetto delle regole, e regole eguali per tutti. Una volta tanto, un governo normale, per un Paese che deve riuscire a rientrare nella normalità. Come accade dappertutto, e da sempre, in tutte le democrazie del mondo.

**Marcello Sorgi**

OLTRE IL GIARDINO

# Il "sistema Lombardo" e la voragine del Comune di Catania

Raccapricciante» è il termine usato per definire ciò che il commissario e i magistrati stanno via via scoprendo nei conti del Comune di Catania. L'ex sindaco Umberto Scapagnini, il medico personale di Berlusconi che definì il suo paziente "tecnicamente quasi immortale" e capace "dell'attività mentale e sessuale di un cinquantenne", eletto deputato, si è involato a Roma. Raffaele Lombardo, che di Catania fu vicesindaco fino al 2005 quando si trasferì alla presidenza della Provincia, ha trionfato alle elezioni del 13 aprile con il suo MPA, la Lega del sud, e si è trasferito a Palermo come presidente della Regione Sicilia, dove ha preso il posto di Totò Cuffaro, condannato a cinque anni per favoreggiamento e rivelazione di segreto istruttorio e perciò promosso in Parlamento. La coppia Scapagnini-Lombardo premiata dagli elettori, ha lasciato un cumulo di macerie di cui è ancora difficile valutare le reali dimensioni. La Corte dei

Conti teme che il buco di bilancio sia tra i 600 e gli 800 milioni. Enzo Bianco, il sindaco di centrosinistra che nel 2000 lasciò un avanzo di una trentina di miliardi di lire, ritiene che il buco reale sia oltre il miliardo di euro e la situazione tecnicamente fallimentare, ben peggiore di quella di Taranto sempre citata come esempio di amministrazione paradelinquenziale. Il commissario Vincenzo Emanuele, nei meandri della giungla contabile lasciata da Scapagnini e Lombardo, è ora affiancato dalla Procura di Catania che ha aperto un'inchiesta per il reato di falso ideologico in atto pubblico, l'equivalente del falso in bilancio. Le entrate tributarie sarebbero state gonfiate per pagare artificialmente le uscite e ripianare 83 milioni di disavanzo accumulati tra il 2002 e il 2003. Ma questo è soltanto l'inizio di un'inchiesta che si preannuncia densa di sorprese. Intanto, la settimana scorsa Scapagnini è stato condannato a due anni e mezzo di reclusione e all'interdizione dai

pubblici uffici per violazione della legge elettorale, avendo distribuito alla vigilia delle elezioni del 2005 premi non dovuti fra i 300 e i 1000 euro ai dipendenti comunali. Dell'allegria amministrazione di Catania si parla da anni. Promozioni a raffica, centinaia di consulenze strapagate, clientele, amici degli amici, la coppia Scapagnini-Lombardo non si è fatta mancare niente. Si narra di un autista di famiglia dell'ex sindaco nominato consulente del Teatro artistico siciliano, degli spettacoli di un plotone di ballerine brasiliane, capitanate da Surama Dos Santos, amica dell'ex sindaco, di contratti con la Rai per le riprese di improbabili manifestazioni. Mentre Scapagnini pensava all'aspetto ludico dell'amministrazione sentendosi anche lui "tecnicamente quasi immortale" come Berlusconi, Lombardo perfezionava il suo "sistema", che ne ha fatto l'uomo più potente della Sicilia. Il libro-mastro del sistema è contenuto in una "cartella zippata" con centinaia di

file, in cui sono ordinate tutte le richieste di favori, di cui ha riferito Alfio Sciacca sul "Corriere della Sera". Spuntata nel giorno in cui il leader dell'MPA s'insediava a Palazzo d'Orleans, l'enciclopedia delle clientele contiene di tutto: richieste di lavoro, avanzamenti di carriera, trasferimenti di sede, assegnazione di incarichi e di consulenze, richiesta di raccomandazioni per poter superare esami universitari o provini al Teatro Massimo. Un po' come i mitici archivi andreottiani di tanti anni fa, non più cartacei, ma rivisitati ai tempi dell'elettronica. Quando il disastro Catania emergerà in tutti i dettagli, Scapagnini siederà tranquillo nel suo scranno a Montecitorio, dove per fortuna avrà forse meno occasioni di far danni. Chissà cosa ci aspetta invece a Palazzo d'Orleans, dove a perpetuare il cuffarismo irrompe il «sistema Lombardo».

**Alberto Statera**

**SVILUPPO & TERRITORIO**

# I fondi Ue e l'addio all'«Interreg»

L'Unione europea, nella programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013, ha sostituito l'iniziativa comunitaria Interreg con l'obiettivo «Cooperazione territoriale», che prevede programmi di cooperazione sia interna che esterna all'area comunitaria. La novità è rappresentata dal fatto che la cooperazione territoriale esce dal ristretto ambito dei programmi di iniziativa comunitaria e diventa obiettivo fondante delle politiche dell'Unione europea per costruire, anche attraverso la cooperazione fra Stati, la competitività del sistema Europa. È utile evidenziare che la cooperazione interna all'Unione sarà finanziata dal Fesr con tre tipi di Programmi: Cooperazione Transfrontaliera, Cooperazione Transnazionale e Cooperazione Interregionale. Il primo programma sostiene lo sviluppo di attività economiche e sociali tra aree geografiche confinanti, il secondo favorisce prevalentemente la cooperazione tra stati in materia di innovazione tecnologica, ambiente, mobilità e sviluppo urbano sostenibile mentre il terzo riguarda essenzialmente tre temi: innovazione, economia della con-

senza e ambiente. Per quanto riguarda la cooperazione esterna è stata operata una forte semplificazione e sono previsti solo quattro strumenti «geografici» (Ipa, Enpi, Dci, Ici) e quattro strumenti «orizzontali» (per la democrazia e l'aiuto umanitario) ai quali saranno destinati complessivamente 55 miliardi di euro. In questa nuova prospettiva le strutture regionali devono adeguarsi per sostenere la sfida dell'apertura del proprio territorio alla cooperazione interna ed esterna all'Unione, partendo dal patrimonio di esperienze maturate nell'ambito di Interreg ed integrando in una logica unitaria le politiche di cooperazione territoriale, quelle di internazionalizzazione del sistema produttivo e quelle di cooperazione allo sviluppo. Per quanto riguarda la Campania, relativamente al periodo 2000-2006, i risultati della Iniziativa Interreg non sono stati particolarmente esaltanti soprattutto per quanto attiene alla costruzione di partenariati con i Paesi africani del Bacino del Mediterraneo, ma è vero, altresì, che si è trattato di una esperienza utile per determinare la prossima programmazione. Infatti per il ciclo 2007-

2013 il Por Fesr Campania ha ridefinito il concetto di «Cooperazione territoriale» secondo una dimensione ed a una gestione dei processi di sviluppo compatibile con il contesto contemporaneo, sempre più caratterizzato da fenomeni di progressivo avvicinamento e complementarietà tra gli organismi pubblici. La nuova strategia per la cooperazione considera prioritaria la riorganizzazione internazionale delle attività produttive, distributive e commerciali e la ricostruzione di reti e relazione tra territori e soggetti economici con l'obiettivo di lungo periodo di conquistare, insieme a tutto il Mezzogiorno, un ruolo centrale di influenza nel bacino del Mediterraneo in considerazione dell'apertura dell'area di libero scambio prevista nel 2010. Per promuovere il processo di cooperazione in questa importante area l'Unione mette a disposizione 173 milioni di euro con il programma multilaterale «Bacino del Mediterraneo» che finanzia nel prossimo settennario azioni di cooperazione tra le regioni degli Stati membri e quelle dei paesi confinanti appartenenti ad un unico bacino sulle frontiere marittime. È interessante osservare che an-

che per questo programma si è prevista la concentrazione delle risorse (40% delle risorse) su progetti strategici con una dimensione finanziaria minima di 2 milioni di euro e 4 Paesi partner. Sempre per l'area mediterranea, risulta di particolare importanza il Programma Operativo Med che con una dotazione finanziaria di circa 256 milioni di euro si propone di rendere l'area del Mediterraneo un territorio competitivo a livello internazionale sostenendo la coesione territoriale, l'occupazione e la protezione dell'ambiente. In questo quadro la Regione Campania ha ritenuto opportuno creare un'apposita struttura di coordinamento delle azioni di cooperazione territoriale che saranno attuate nei diversi settori interessati, da quello economico a quello sociale. La scelta di creare un'unità di indirizzo strategico per la programmazione e il coordinamento delle politiche di cooperazione appare condivisibile ci auguriamo che sia anche efficace.

**Valeria De Gennaro**

IL DIBATTITO

# Ok al federalismo

**S**erpeggia molta preoccupazione al Sud per come il nuovo governo di centrodestra intenderà dare attuazione al federalismo fiscale. In effetti, il successo della Lega ha ormai reso improcrastinabile il principale, se non l'unico, cavallo di battaglia del partito di Bossi. E il timore aumenta se, come sembra, il Pdl intenderà onorare l'impegno, scritto a chiare lettere nel proprio programma elettorale, di approvare pari pari la proposta di legge sull'art. 119 della Costituzione già fatta propria dal Consiglio regionale della Lombardia, che prevede l'attribuzione alle regioni (salve modifiche regionali quanto ad aliquote e detrazioni) del 15% della base imponibile Irpef, dell'80% del gettito Iva, di tutto il gettito delle accise sulla benzina, oltre che dell'imposta sui tabacchi e dei giochi. Applicare questa proposta in via generale, significherebbe trasferire in una sola volta ai territori circa il 5% del Pil nazionale. Al di là dei tecnicismi di merito, ritengo che,

tuttavia, una proposta così concepita difficilmente potrà divenire legge. La disomogeneità territoriale dello schieramento di centrodestra imporrà di tener conto del fatto che Berlusconi ha stravinto in gran parte delle regioni del Sud, le quali, ovviamente, non accetteranno di buon grado di vedersi tagliare servizi e finanziamenti dovendo, al contempo, essere costretti ad aumentare la pressione fiscale. E, difatti, lo stesso Berlusconi ha già tenuto a chiarire che si tratterà di un «federalismo solidale». Vedremo in che termini si intenderà declinare tale solidarietà. Tuttavia, ritengo che il federalismo fiscale, nella sua prospettiva di «responsabilizzazione» delle sue classi dirigenti, non possa che far bene al Mezzogiorno. Non v'è dubbio, infatti, che, per taluni profili, il federalismo fiscale sia il conto che il Nord chiede ad un Mezzogiorno dilapidatore, alla sua classe politica impreparata e provinciale, che ha scialacquato negli anni il fiume di danaro rap-

presentato prima dalle risorse della Cassa per il Mezzogiorno e poi da quelle dei fondi strutturali europei. E non è un caso se uno dei principali esponenti della Lega, Roberto Maroni, ha più volte sostenuto che a fronte delle maggiori entrate al Nord dovute al federalismo, al Sud sono comunque previste per i prossimi anni risorse europee per oltre 100 miliardi di euro. Dunque, al di là dell'evidente errore dovuto al confrontare due grandezze aventi ordine e funzioni diverse, è chiaro che politicamente il discorso ha un senso. Se poi si aggiunge il differente costo della vita tra le regioni e la presenza evidente di un'economia sommersa al Sud, dovuta in gran parte alla presenza della criminalità organizzata, probabilmente una soluzione di segno federalista appare nella logica delle cose. E, però, è altrettanto vero che questa ricostruzione, che in apparenza non fa una piega, si presta a qualche osservazione. Ad esempio, è giusto pensare che il criterio per ridistribui-

re il gettito Iva debba essere esclusivamente quella del produttore del bene su cui essa grava? O non sarebbe meglio, invece, lasciare sul territorio del destinatario della fattura e, dunque, di chi materialmente paga l'Iva, il relativo importo? È evidente la differenza di approccio. In una logica, che mi sembra più equa, di valorizzazione dei diritti del consumatore, mi parrebbe legittima la seconda soluzione, che potrebbe consentire al Sud di trattenere un po' di risorse aggiuntive. E ancora. Perché non destinare gli importi recuperati dall'evasione fiscale, storicamente presente in doti massicce al Nord, alla perequazione territoriale nei confronti del Mezzogiorno? Temi su cui discutere, certo, nella consapevolezza, però, che il federalismo può essere l'ultima vera chance concessa al Sud per liberarsi di molti dei cancri che ne hanno fatto, per taluni versi, la zavorra del Paese.

**Sergio Locorotolo**

IL DIBATTITO / 2

# Saranno tempi duri

**N**el caso in cui qualcuno non se ne fosse ancora accorto, la Lombardia sotto la presidenza di Roberto Formigoni sta perseguendo una sua via autonoma per la realizzazione del federalismo le cui tappe più recenti sono state le seguenti. Il 19 giugno dell'anno scorso il Consiglio regionale lombardo ha approvato una proposta di legge da presentare al Parlamento nazionale per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione; con la finanziaria regionale 2008, per cominciare a dare un segnale forte ai cittadini lombardi, sono state ridotte le tasse nei limiti concessi dalla normativa tributaria vigente; mentre da tempo il Governatore della Lombardia aveva attivato un tavolo separato di trattative con il ministro per gli Affari regionali, Linda Lanzillotta, per realizzare le «ulteriori forme e condizioni di autonomia» previste dall'art. 116 del nuovo Titolo V della Costituzione. Formigoni sta portando avanti un'insidiosa strategia: sfruttare tutti gli spazi incautamente aperti dalla riforma del 2001. Il presidente della Lombardia,

infatti, ha ben compreso che il Titolo V nel testo vigente già oggi concede alle Regioni molto più spazio di quanto non si creda e finora soltanto una saggia quanto equilibrata giurisprudenza della Corte costituzionale ha potuto fare da argine a interpretazioni delle norme costituzionali che potrebbero mettere in pericolo il funzionamento delle istituzioni nei loro complessi. Formigoni, d'altronde, non perde occasione per rendere pubbliche le sue intenzioni come ha fatto di recente in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario della Sezione Lombarda della Corte dei Conti: «la Regione Lombardia non si fermerà. Regionalismo differenziato, federalismo fiscale, no alle indebite intrusioni, sì alla leale collaborazione tra le istituzioni: sono le richieste che un nuovo Governo si troverà già sul tavolo». Quando il prossimo governo Berlusconi si troverà ad affrontare il problema del federalismo fiscale verranno fuori con tutta evidenza i gravi errori commessi dal centrosinistra con la riforma del Titolo V. La Lega, infatti ha sposato pienamente la

riforma ed oggi è il partito che con più forza chiede l'attuazione del federalismo fiscale previsto dall'art. 119. E non sarà facile riuscire a trovare una mediazione perché la proposta di legge della Lombardia che, nelle intenzioni della Lega, dovrebbe diventare legge nazionale, contiene elementi tali da comportare una brusca riduzione delle entrate per l'erario statale e un notevolissimo incremento di quelle della Regione Lombardia. Il progetto approvato nel giugno del 2007, con l'astensione dei consiglieri regionali dei Ds e della Margherita, prevede, infatti, l'attribuzione alle Regioni di una quota consistente dell'Irpef e di un'elevata partecipazione al gettito dell'Iva, nonché la devoluzione alle Regioni dell'intero gettito delle accise, dell'imposta sui tabacchi e di quella sui giochi. L'attuazione di tale progetto dovrebbe portare nelle casse della Lombardia risorse aggiuntive stimabili, per quanto riguarda solo Iva e Irpef, in quasi 15 miliardi di euro (circa 30 mila miliardi di vecchie lire). Secondo le stime del ministro in pectore Roberto

Marosi, quando sarà attuata la via padana al federalismo fiscale la Lombardia complessivamente raddoppierà il suo bilancio e potrà finalmente abolire l'imposta sul reddito delle attività produttive, l'odiosa Irap, e in più provvedere alla costruzione delle infrastrutture necessarie alla regione senza aspettare i fondi dallo Stato. Insomma nonostante le rassicurazioni sul federalismo solidale e la prevista istituzione di fondi perequativi, per le regioni più povere che, guarda caso, sono quelle del Sud, è lecito attendersi tempi duri. Anche perché fino al 2013 per sopperire ad alcune spese ordinarie saranno utilizzati i fondi straordinari provenienti dall'Unione europea e solo quando questi ultimi verranno definitivamente a mancare si capirà effettivamente quali saranno le condizioni dell'economia reale del Mezzogiorno e quanto inciderà il federalismo fiscale sui bilanci delle Regioni del Sud.

**Sergio Marotta**

**IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO** - La Cgia di Mestre analizza l'effetto del meccanismo di compartecipazione sulle regioni della Penisola

## Iva, al Sud torna quasi per intero

*In Basilicata rientra il 91%, in Campania il 77, in Puglia il 73 - In Lombardia non si va oltre il 26%*

**I**va, c'è decisamente qualcosa che non va. Mentre incalza il dibattito sul federalismo fiscale e sulle forme che la perequazione dovrà assumere, da uno studio della Cgia emergono dati che danno sostanza alle critiche della Lega. Secondo la ricerca del centro studi di Mestre, infatti, chi consuma di meno riceve di più e viceversa. «Dei 94 miliardi di euro di Imposta sul valore aggiunto versati all'Erario dai contribuenti delle Regioni ordinarie italiane, pari a circa il 30 per cento del totale delle entrate tributarie dello Stato, ben 40,9 miliardi (corrispondente al 43,58 per cento del totale) vengono assegnate alle Regioni secondo le modalità fissate dal Decreto legislativo 56 del 2000. Decreto che stabilisce che la compartecipazione all'Iva delle singole Regioni avvenga, pra-

tivamente, in base ai consumi regionali delle famiglie». Il risultato, spiega la relazione che accompagna i dati, è che la Regione Lombardia si vede ritornare solo il 26,60 per cento dell'Iva prodotta nel suo territorio. Il Lazio poco meno del 30 per cento, l'Emilia Romagna il 33,83 e il Veneto il 34,59 per cento. Chi ci «guadagna»? Le Regioni del Mezzogiorno, alle quali va molto meglio. Alla Puglia viene trasferito il 73,35 per cento, alla Campania il 77,28, alla Calabria l'83,42, al Molise l'87,22 per cento. Un vero record quello della Basilicata, alla quale viene trasferito addirittura il 91,93 per cento. Questi numeri danno già chiaramente l'idea di un meccanismo discutibile. Ma Giuseppe Bortolussi, responsabile del centro studi degli artigiani mestrini, sottolinea anche i valori asso-

luti procapite. Dalla lettura dei quali risulta evidente la differenza tra la quota di compartecipazione Iva assegnata a ciascuna Regione alla fine del processo perequativo e la quota di Iva prodotta nel territorio. I più «penalizzati», anche in termini assoluti, sono i lombardi. A fronte di 904 euro pro capite prodotti, in Lombardia ne fanno «ritorno» 552, con un saldo negativo di ben 352 pro capite. Nel Lazio il saldo è negativo per 288 euro, mentre in Emilia Romagna per 217 e nel Veneto si attesta su 183 euro pro capite. Ovviamente è di segno opposto la situazione nel Mezzogiorno. Tutte le Regioni del Sud presentano saldi positivi con punte di 428 euro pro capite in Puglia, 466 in Campania, 579 in Calabria, 643 euro in Basilicata. Record al Molise con 650 euro. Insomma, chi

abbia perplessità sul meccanismo attualmente in vigore proprio tutti i torti non li ha, indipendentemente da ciò che si pensa della Lega Nord e del federalismo fiscale. Lo dice lo stesso Bortolussi: «È necessario rivedere il meccanismo di compartecipazione all'Iva delle singole Regioni che non può più basarsi sulla capacità dei consumi delle famiglie. Anche perché — sottolinea — la forte presenza nel Mezzogiorno dell'economia sommersa falsa la realtà. Pertanto, solo attraverso una vera riforma federale del nostro sistema fiscale può attenuare lo squilibrio esistente tra Nord e Sud del Paese con l'obiettivo di responsabilizzare sempre di più gli amministratori locali».

**Angelo Lomonaco**