



**CONSORZIO
ASMEZ**

RASSEGNA STAMPA



DEL 7 LUGLIO 2008

INDICE RASSEGNA STAMPA

DALLE AUTONOMIE.IT

NUOVO TESTO UNICO IN MATERIA DI SICUREZZA E SALUTE SUL LAVORO 4

NEWS ENTI LOCALI

LA GAZZETTA UFFICIALE DEGLI ENTI LOCALI 5

CGIA, CON BLOCCO ADDIZIONALI IRPEF MENO RISORSE AI COMUNI..... 6

GUIDA AGLI ENTI LOCALI

I COMUNI FANNO I CONTI CON IL TAGLIO DELL'ICI ANCI E IFEL INTERPRETANO LE NUOVE NORME .. 7

I CHIARIMENTI DEL MINISTERO DELL'INTERNO AI QUESITI DEGLI AMMINISTRATORI LOCALI 9

Quesiti, interpretazioni, richieste di chiarimenti: tra le amministrazioni locali e il ministero dell'Interno c'è un filo diretto quotidiano

IL SOLE 24ORE

NEI CONTROLLI IL FISCO FA IL PIENO AL NORD 11

Aumentano le verifiche, volano gli incassi e si moltiplica l'emersione degli imponibili nascosti

L'EVASIONE ADESSO CORRE MENO..... 12

Cento miliardi sfuggiti all'Erario: nel 2006 il conto finale era stato di 115

LE TRE CAPITALI DEL DEBITO 13

Torino, Milano e Roma in testa alla classifica dell'esposizione per abitante

CORSIA RAPIDA PER LE VENDITE IMMOBILIARI..... 15

PER CAMERA E SENATO È TEMPO DI STRAORDINARI 16

LE PRIORITA' - Montecitorio alle prese con manovra e immigrazione, mentre a Palazzo Madama l'ingorgo è su Ici, Fisco e rinegoziazione dei mutui

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI

TASK FORCE SUL REDDITOMETRO 17

Il piano triennale del Fisco prevede il coinvolgimento della Gdf e dei Comuni

GLI UFFICI SEGUONO LA GRIGLIA DI NUOVI PASSAGGI OBBLIGATI..... 18

LA VALUTAZIONE - Ricostruzione e analisi della situazione reddituale senza tralasciare le due «spie»: autovetture e incrementi patrimoniali

LA PENSIONE AGGIORNA LE «QUOTE» 19

I parasubordinati senza altra copertura sono equiparati ai lavoratori dipendenti

ORDINANZE, È SEMPRE RICHIESTA L'ISTRUTTORIA 20

PROGETTO PRELIMINARE APPROVATO CON STIPULA 21

La semplificazione nel correttivo già varato

INCENDI, L'OKAY A COSTRUIRE ANDREBBE LEGATO ALL'ISTANZA..... 22

PARAMETRI RIGIDI PER LE OPERE «SPECIALI»..... 23

Tipologie e valore minimo sono tassativi

RICORSI AL «NO» IN COMMISSIONE 24

NELLA RISCOSSIONE LA NEGLIGENZA CREA DANNO ERARIALE 25

LA COMPETENZA - Gli incaricati sono soggetti al giudizio della Corte conti perché esercitano poteri autoritativi per acquisire soldi pubblici

STABILIMENTI BALNEARI ANCHE SU AREE NON DEMANIALI 26

A VENEZIA VIAGGIA SU INTERNET LA CRITICA AGLI UFFICI COMUNALI 27

ITALIA OGGI

IL RILANCIO DELLA P.A. PASSA DALLA GESTIONE FINANZIARIA 28

LA REPUBBLICA

"PIANO CASA PER LE FASCE DEBOLI" LA CGIL: MOBILITAZIONE IN AUTUNNO 29

L'annuncio di Berlusconi. Bersani: alzare salari e pensioni

CENTOMILA ALLOGGI DA 50 MQ DA DARE IN AFFITTO A 300 EURO 30

Costruirli costerà oltre cinque miliardi di euro

CORRIERE ECONOMIA

DALLA SCUOLA ALLA DIFESA, TREMONTI AFFILA LE FORBICI 31

Il piano del ministro è molto ambizioso: taglio del 20% della spesa per tutti i dicasteri. I rilievi della Ragioneria

COMUNITÀ MONTANE? A POTENZA SI DICE «LOCAL» 32

ICI, LA CAMERA ALLARGA I CONFINI DELL'ESENZIONE 33

Valide le assimilazioni della delibera, sanatoria per gli errori

L'OCCHIO DEL SINDACO ARRIVA DAPPERTUTTO 34

Parte da Ancona la sperimentazione che si estenderà a 67 comuni: telecamere per la sicurezza dei cittadini

SPORTELLI PUGLIESI ALLA PROVA DEL BLOG 35

Video e dati condivisi con il web 2.0. Servirà?..... 35

CORRIERE MEZZOGIORNO ECONOMIA

RISPARMIO ENERGETICO, SAN SEVERINO REGINA 36

Dopo il primato nella differenziata un altro record per il comune salernitano

MUTUI AGLI ENTI LOCALI, IL MERIDIONE ASSORBE IL 34% DELLE EROGAZIONI 37

Sotto la lente prestiti obbligazionari e project financing - Campania prima al Sud con 651 milioni, Basilicata ultima (33)

IL MESSAGGERO

APRIRE AI PRIVATI, LA SFIDA DELLO STATO 43

DALLE AUTONOMIE.IT**CICLO DI SEMINARI****Nuovo testo unico in materia di sicurezza e salute sul lavoro**

Il 15 maggio u.s. è entrato in vigore il Nuovo Testo Unico in materia di Sicurezza e Salute sul Lavoro (D.Lgs. n. 81 del 09/04/2008). Il Nuovo Testo Unico, oltre che accorpate e contemporaneamente abrogare la più importante legislazione in materia di sicurezza e salute sul lavoro degli anni precedenti (D. Lgs. 626/94, D. Lgs. 494/96, DPR 547/55, DPR 303/56), apporta anche importanti modifiche introducendo da una parte, nuovi soggetti tutelati ed alcune semplificazioni, e dall'altra aumentando le sanzioni e introducendone nuove tipologie. Per far fronte a quest'ulteriore adempimento dei Comuni, abbiamo attivato uno specifico programma di supporto per uniformarsi in tempo alle disposizioni del TU entro la scadenza del 29 luglio 2008 (le disposizioni di cui agli articoli 17, comma 1, lettera a, e 28), nonché le altre disposizioni in tema di valutazione dei rischi che ad esse rinviano, ivi comprese le relative disposizioni sanzionatorie A tal proposito il Consorzio Asmez propone un ciclo di 3 seminari per dotare il personale addetto dei necessari aggiornamenti e strumenti legislativi e tecnici, al fine di consentire una corretta applicazione della complessa normativa. Inoltre, nell'ottica di fornire una assistenza completa ai Comuni, proponiamo un servizio di verifica e aggiornamento al D. LGS. N. 81 del 09/04/08 del Documento di Valutazione del Rischio (DVR) Comunale. Le lezioni si svolgeranno presso la sede del Consorzio Asmez di Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, nei giorni 16, 18 e 24 LUGLIO 2008 dalle ore 9.30 alle 17.30.

LE ALTRE ATTIVITÀ IN PROGRAMMA:**CICLO DI SEMINARI - INCONTRI FORMATIVI DELLA COMUNITÀ DI PRATICA PROFESSIONALE DEI SERVIZI SOCIALI**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 17 e 23 LUGLIO, 10 e 16 SETTEMBRE 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504555 - 14 - 61 - 04 - 05

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

MASTER PER ENERGY MANAGER

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, SETTEMBRE/NOVEMBRE 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: L'UTILIZZO DEL PEG COME STRUMENTO DI PIANIFICAZIONE E CONTROLLO

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 9 LUGLIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04 - 61 - 05

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

SEMINARIO: TEMATICHE DI CARATTERE GIURIDICO

Sant'Eufemia di Lamezia Terme (CZ), Via G. Pinna, 29, 9 LUGLIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 0968.412104

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

SEMINARIO: IL PIANO DETTAGLIATO DEGLI OBIETTIVI

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 14 LUGLIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04 - 61 - 05

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

SEMINARIO: LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA E IL NUCLEO DI VALUTAZIONE

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 21 LUGLIO 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04 - 61 - 05

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

SEMINARIO: L'ENERGY MANAGER

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 23 SETTEMBRE 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04 - 61 - 05

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

SEMINARIO: L'ANALISI DEL FABBISOGNO ENERGETICO DEL COMUNE

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 2 OTTOBRE 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 55 - 04 - 61 - 05

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

NEWS ENTI LOCALI

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La Gazzetta ufficiale degli enti locali

La Gazzetta Ufficiale **n. 154 del 3 luglio 2008** presenta i seguenti documenti di interesse per gli enti locali:

- a) **il D.Lgs. 30 maggio 2008 n. 115** - Attuazione direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE;
- b) **il DPR 23 giugno 2008** - Indizione del referendum popolare per il distacco dei Comuni di Valvestino e di Magasa dalla Regione Lombardia e loro aggregazione alla Regione Trentino-Alto Adige, a norma dell'art. 132 della Costituzione;
- c) **il DPCM 24 giugno 2008** - Proroga degli stati di emergenza in relazione ai gravi eventi alluvionali verificatisi il 29 agosto 2003 ed il 9 settembre 2005 nella Regione Friuli-Venezia Giulia;
- d) **il decreto del Ministero dell'interno 17 giugno 2008** - Approvazione delle specifiche tecniche per la trasmissione dei dati ai fini della cooperazione applicativa con i servizi di emergenza.

NEWS ENTI LOCALI**FISCO****Cgia, con blocco addizionali Irpef meno risorse ai Comuni**

Il blocco delle aliquote sull'addizionale comunale Irpef introdotto nelle settimane scorse dal Governo Berlusconi si tradurrà nel 2009 in un risparmio medio per ciascun contribuente di 74 euro. Per contro i sindaci si troveranno nelle casse comunali meno risorse per 2 miliardi 214 milioni di euro. Questa la stima tracciata dall'Ufficio Studi della Cgia di Mestre che, proprio a fronte del blocco delle aliquote introdotto dal Governo, ha misurato Comune per Comune il risparmio medio che ciascun contribuente registrerà proprio a fronte dell'applicazione di questo provvedimento. "Sia chiaro - spiega in una dichiara Giuseppe Bortolussi, segretario della Cgia - quella elaborata altro non e' che un'ipotesi del tutto teorica. Infatti, abbiamo immaginato, in assenza del blocco, che tutti i Comuni avessero aumentato per il 2009 l'aliquota dell'addizionale comunale irpef portandola, da un valore medio attuale dello 0,5%, al valore massimo consentito per legge dello 0,8%. Ebbene, a seguito dell'applicazione di questa ipotesi - prosegue Bortolussi - i Comuni l'anno prossimo avrebbero incassato oltre 2,2 miliardi di euro in più, facendo versare a ciascun contribuente un importo medio aggiuntivo di 74 euro". Per far meglio comprendere la situazione, la Cgia di Mestre ha stilato una classifica del gettito versato ai Comuni dall'applicazione di questa imposta. Ebbene i contribuenti dei Comuni laziali nel 2008 verseranno 120 euro ciascuno, innanzi ad un ipotetico aumento dell'aliquota allo 0,8%, nel 2009 si sarebbero trovati a sborsare complessivamente 183 euro (63 in più rispetto al 2008). E ancora nelle Marche, in assenza del blocco delle aliquote, dai 117 euro per contribuente pagati nel 2008 si sarebbe passati a 146 euro (29 euro in più), in Liguria si sarebbero trovati a versare 166 euro (52 in più rispetto al 2008) e in Emilia - Romagna 167 euro (66 euro in più rispetto a quest'anno). Intanto, a fare da contraltare a queste buone notizie per i cittadini c'e' l'altra faccia della medaglia che la Cgia di Mestre non trascura, ovvero gli oltre 2 miliardi di euro che si sono stimati verranno a mancare nelle casse comunali. Le giù penalizzate? Le amministrazioni lombarde, dove il gettito perduto a fronte del blocco delle aliquote Irpef poteva arrivare sino a 651 milioni di euro. Seguono a distanza i Comuni veneti (195 milioni di euro), quelli piemontesi (181 milioni di euro), quelli emiliano-romagnoli (173 milioni di euro) e quelli laziali (172 milioni di euro).

GUIDA AGLI ENTI LOCALI

INTERPRETAZIONE – Tributi locali

I Comuni fanno i conti con il taglio dell'Ici Anci e Ifel interpretano le nuove norme

OGGETTO: Nota Ici di cui al Decreto del 27 maggio 2008 n. 93.

Articolo 1

comma 1

Abitazione principale è dove il soggetto risiede anagraficamente e non è prova contraria il lavorare o studiare nella città benché per le agevolazioni erariali sia ammessa dichiarazione sostitutiva di dimorare abitualmente in luogo diverso dalla residenza anagrafica.

Articolo 1

comma 2

L'abolizione ICI comprende le abitazioni principali di legge (divorziati, residenti all'estero, ex IACP, coop indivise, ...) nonché quelle assimilate dal Comune, in particolare oltre agli anziani/disabili anche i parenti. Per tale assimilazione è sufficiente aver previsto l'aliquota agevolata e non anche la detrazione in quanto la lettera e) dell'art. 59, di cui al Dlgs 446/97 fra aliquota e detrazione usa la congiunzione «od» e non «e». Nel testo non è menzionata la casa dei cittadini residenti all'estero, non locata, che comunque dovrebbe rientrare nella casistica di abolizione (assimilazione ope legis).

Ai fini del beneficio si pone la condizione che le assimilazioni operate dai Comuni siano state adottate con regolamento vigente alla data di entrata in vigore del decreto. Al riguardo deve essere considerato che molti Enti non hanno trasfuso nei regolamenti le assimilazioni adottate con delibera consiliare che si ritengono comunque escluse dal pagamento ICI analizzando la questione sotto il profilo sostanziale e non formale. Il problema, in realtà, sorge per i Comuni che hanno applicato l'art. 59 di cui sopra con delibera di giunta per gli anni precedenti al 2007; bisognerebbe valutare l'opportunità di ratificare con delibere consiliari l'operato della giunta, in quanto in tali Comuni permarrrebbe una agevolazione approvata da organo incompetente. A seguito della ratifica, si potrebbe forse anche certificare il mancato gettito in quanto l'esenzione era già stabilita alla data di entrata in vigore, ma da organo incompetente che ha successivamente ratificato.

Un altro aspetto da sottolineare riguarda l'unità immobiliare posseduta da parente assimilata all'abitazione principale solo per una quota: l'esenzione deve essere concessa per quota. L'ulteriore quota rimane imponibile. Questo dovrebbe valere anche per tutte le proprietà indivise fra parenti. (Per esempio se un Comune ha assimilato solo i parenti di primo grado, i fratelli sono parenti di secondo grado e pertanto non sono agevolati. Succede quindi che se ci sono tre appartamenti a proprietà indivisa in parti uguali di un genitore e di due figli e ciascuno dei tre risiede separatamente in una u.i. distinta, ciascuno dei due fratelli dovrà pagare un terzo dell'unità immobiliare in cui risiede l'altro fratello, mentre tutto il resto è esente).

Vi è inoltre il problema dei Comuni ad aliquota unica che non avendo la delibera consiliare ai sensi art. 59 di cui sopra non hanno abitazioni principali assimilate, a meno che non l'abbiano approvata per stabilire anche la detrazione e non solo l'aliquota e quindi devono averle assimilate con art. 59.

Si ritiene che le pertinenze - non espressamente citate dalla norma - siano comprese nell'esenzione e che anche a questa materia siano applicabili i limiti fissati dai regolamenti comunali: ad esempio, un oggetto per ciascuna delle categorie pertinenziali tipiche, la cantina (categoria catastale C2) e il box o posto auto (cat. C6)

Articolo 1

comma 3

Rimangono certamente imponibili le unità immobiliari per le quali il Comune può stabilire un'aliquota agevolata (per esempio il caso degli affitti concordati). In realtà, nonostante la norma che prevedeva tale possibilità di agevolazione è stata soppressa, si ritiene possibile deliberare tale agevolazione anche per il prossimo anno in quanto rientra nella potestà regolamentare del comune ex art. 52.

Articolo 1

comma 4

Per quanto il tema sia da approfondire ulteriormente, gli importi indicati quale rimborso di minore imposta (2.604 mln di euro) devono essere comparati con i gettiti reali. Il valore del gettito ICI riconducibile all'abitazione principale è stimato intorno a 2.700 mln di euro dalla relazione tecnica della finanziaria 2008; a questa cifra vanno oggi aggiunti gli

importi relativi alle assimilazioni comunali e alle abitazioni degli ATER e delle cooperative a proprietà ancora indivisa, in quanto esclusi dalla manovra Prodi.

Questa disposizione offre poche certezze: i tempi di erogazione potrebbero allungarsi di diversi mesi, creando forti difficoltà di cassa ai Comuni; non è chiaro in quale forma la conferenza stabilirà criteri e modalità. Appare necessario un accordo per la definizione di un quadro quantitativo affidabile e certo, in grado di sostituire validamente il dispositivo delle certificazioni comunali.

Rimane aperto il problema del ristoro della perdita di gettito per gli anni successivi al 2008, di cui il provvedimento nulla dispone.

In relazione ai tempi di erogazione e alle modalità per gli anni successivi al 2008, ANCI propone che il Ministero dell'Interno sia autorizzato ad erogare ai Comuni entro il 15 giugno 2008, in forma di anticipazione dei trasferimenti compensativi del mancato gettito ICI abitazione principale, l'importo pari al 55 per cento del relativo gettito ICI risultante dai conti consuntivi 2006 e dai più recenti dati disponibili.

Articolo 1

comma 7

Questo comma prevede il blocco, fino all'attuazione del federalismo fiscale, di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote e delle maggiorazioni di aliquote di tributi attribuiti con leggi dello Stato. La norma comprende anche i casi di istituzione di nuovi tributi mentre non comprende le deliberazioni relative alle entrate patrimoniali (esempio: COSAP, TIA, CIMP) che gli Enti locali possono istituire con regolamento in sostituzione della TOSAP, della TARSU e dell'Imposta sulla pubblicità né gli aumenti delle aliquote collegati ai piani di rientro dei disavanzi finanziari causati dalla spesa sanitaria. Sono inoltre escluse le ipotesi in cui eventuali aumenti siano già stati deliberati in sede di predisposizione dello schema di bilancio di previsione predisposto dall'organo esecutivo, presentato all'approvazione dell'organo collegiale.

Articolo 5

Non è possibile calcolare la copertura solo per l'ICI poiché la copertura comprende, senza distinzioni, ICI, detassazione straordinari e fondo Ministero di cui al comma 4 dello stesso art. 5.

In ogni caso, il quadro generale prevede l'iscrizione al «Fondo per interventi strutturali di politica economica», di cui all'art. 10, comma 5, del Decreto Legge n. 282 del 29/11/2004 convertito con Legge n. 307 del 27/12/2004 delle seguenti somme derivanti per una parte da riduzioni di spesa e per una parte da modifiche normative come sotto riportato.

Per quanto riguarda la tabella 1 si riporta di seguito qualche esempio di riduzione di spesa per l'anno 2008:

Tagli a Finanziaria 2008

- 113 mln di euro decurtati dal Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale
- 12 mln di euro decurtati dal Finanziamento per la riattivazione in via d'urgenza dei lavori di realizzazione di sistemi innovativi di trasporto urbano
- 10 mln di euro decurtati dal Contributo in conto interessi per il restauro e ripristino funzionale degli immobili situati nei centri storici dei Comuni e per il recupero e la conservazione degli edifici riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità
- 20 mln di euro decurtati dalla spesa per interventi per il miglioramento del servizio di trasporto e sicurezza in Calabria e nello Stretto di Messina
- 50 mln di euro decurtati da Incremento finanziamento per gli interventi attuativi del Programma per lo sviluppo della larga banda nel Mezzogiorno

Tagli a DL 248/2007

- 16 mln di euro decurtati da Finanziamento ordinario Università

Tagli a Finanziaria 2007

- 10 mln di euro decurtati ai fondi per Istituto Nazionale salute migranti

GUIDA AGLI ENTI LOCALI

DOMANDE E RISPOSTE – Il Viminale risponde

I chiarimenti del ministero dell'Interno ai quesiti degli amministratori locali

Quesiti, interpretazioni, richieste di chiarimenti: tra le amministrazioni locali e il ministero dell'Interno c'è un filo diretto quotidiano

UFFICI DI SUPPORTO DEL SINDACO - È possibile procedere, ai sensi dell'articolo 90 del Dlgs 267/2000, all'assunzione intuitu personae di uno o più collaboratori da adibire all'ufficio di staff del Sindaco, e quindi senza necessità di espletare particolari procedure selettive o che implicino una pubblicizzazione della predetta assunzione? SI Il primo comma del citato articolo 90 del Dlgs 267/2000 attribuisce all'Ente locale la facoltà di prevedere nel proprio regolamento la costituzione di uffici posti alle dirette dipendenze del Sindaco costituiti da dipendenti dell'ente, ovvero, salvo che per gli enti disestati o strutturalmente deficitari, da collaboratori assunti con contratto a tempo determinato. Tale comma, pertanto, prevede, in primo luogo, la necessità di una specifica previsione regolamentare e, in secondo luogo, che i componenti di detti uffici siano dipendenti dell'ente, salva la possibilità di ricorrere all'assunzione di collaboratori esterni solo per gli enti in condizioni di equilibrio finanziario. Dal tenore letterale dei commi 2 e 3 dell'articolo in commento, si deve ritenere che il rapporto che si instaura con il predetto personale sia un rapporto di lavoro a tempo

determinato, di natura subordinata, tenuto conto che la norma stessa prevede l'applicabilità a detto personale del contratto collettivo nazionale di lavoro del personale degli Enti locali. Per quanto attiene, poi, ai criteri da seguire per la scelta dei predetti collaboratori, è da tenere presente che la particolare natura della collaborazione che si instaura tra gli stessi e gli organi di governo richiede la sussistenza di un rapporto fiduciario, in relazione alla delicatezza dei compiti affidati al personale addetto agli uffici in questione, compiti che sono predefiniti dalla norma stessa. L'elemento fiduciario sarà, quindi, determinante nell'individuazione dei dipendenti, o nella scelta dei collaboratori, a parità di requisiti attitudinali e professionali. Infatti, non può non rilevarsi come qualificazione professionale e rapporto fiduciario siano congiuntamente elementi indispensabili, che devono sussistere in capo ai preposti agli uffici in discorso, onde assicurare il corretto funzionamento degli uffici medesimi, funzionamento necessario per consentire al Sindaco ovvero al Presidente della Provincia un più agevole perseguimento degli obiettivi programmatici e di governo. Giova, peraltro, rammentare che la partico-

lare natura del predetto rapporto fa sì che lo stesso decada automaticamente con la cessazione della carica di Sindaco. Invero, tale decadenza discende implicitamente dalla rilevata natura fiduciaria del rapporto medesimo. Da quanto sopra esposto e relativamente alla fattispecie rappresentata, si fa presente che, seppure non appaia necessaria una vera e propria procedura selettiva e quindi una pubblicizzazione della predetta assunzione, la medesima assunzione dovrà avvenire nel rispetto dei criteri evidenziati, come desumibili dalla ratio che sottende alla disposizione contenuta nel citato articolo 90. **RIMBORSO SPESE LEGALI AMMINISTRATORI - È possibile per un Comune rimborsare le spese legali sostenute da ex amministratori convenuti in un giudizio per fatti connessi al mandato elettorale e conclusosi con il rigetto delle pretese attoree nonché con la condanna alla refusione delle spese legali sostenute dagli amministratori medesimi? NO** Da quesito, non è possibile capire quale formula assolutoria, tra quelle previste dall'articolo 530 del Codice di procedura penale, sia stata pronunciata dal Tribunale nei confronti degli amministratori in questione. Al riguardo, si osserva che

l'analisi del tipo di formula assolutoria può essere rilevante ai fini di stabilire se, comunque, il comportamento dell'amministratore si ponga in conflitto di interesse con l'Ente. Nella gerarchia delle cause di assoluzione, infatti, la formula "perché il fatto non sussiste", prevista dall'articolo 530, primo comma, del Codice di procedura penale è tra le più favorevoli e ampiamente liberatorie, poiché viene adottata dal giudice quando l'intero fatto storico di reato nella sua materialità, o anche uno solo dei suoi elementi essenziali (azione, omissione, evento, rapporto di casualità) non si è verificato. L'assoluzione con la formula «perché il fatto non sussiste» prevale su qualsiasi altra formula diversa e, in particolare, ai fini che qui interessano, rende superflua ogni valutazione della condotta poiché siffatto esame comporterebbe un giudizio che, comunque, si risolverebbe in una obiter dictum. Tanto premesso, in via generale si sottolinea come la disposizione di cui all'articolo 28 del Ccnl dei dipendenti degli Enti locali del 14 settembre 2000 è stata considerata dalla giurisprudenza «... applicabile in via retroattiva ed anche in via estensiva agli amministratori e non solo ai dipendenti

pubblici, ma si è ritenuta limitata ai procedimenti giurisdizionali, senza che ciò escluda tuttavia la rimborsabilità delle spese sopportate in sede di indagine penale, potendosi fare ricorso all'azione di ingiustificato arricchimento» (si veda Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 5367/2004). Tale estensione è stata giustificata «in considerazione del loro status di pubblici funzionari». In forza di tale

norma «... hanno titolo al rimborso delle spese legali il dipendente e/o l'amministratore locale, sottoposti a giudizio penale per fatti o atti direttamente connessi all'espletamento del servizio e all'adempimento dei compiti di ufficio, sempre che il giudizio non si sia concluso con una sentenza di condanna e non vi sia conflitto di interessi con l'amministrazione di appartenenza» (si veda Consiglio

di Stato, sezione V, sentenza n. 3946/2001). In particolare. È stato più volte affermato che condizione necessaria ai fini del rimborso de quo è quella relativa alla esistenza di una sentenza definitiva che abbia escluso la responsabilità del dipendente e/o amministratore (si veda Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 1681/2007). Alla luce di queste considerazioni, si ritiene che in assenza di una

sentenza definitiva che escluda la responsabilità degli amministratori in questione il Comune non possa procedere ad alcun rimborso per spese legali sostenute da questi ultimi e, comunque, dopo il passaggio in giudicato della pronuncia di assoluzione l'ente sarà tenuto al rimborso delle sole somme liquidate dall'autorità giurisdizionale.

ACCERTAMENTI – I dati regionali del 2007 - Primato - In Lombardia l'attività degli ispettori cresce del 35%, il doppio della media nazionale - **Zone critiche -** Calabria, Basilicata e Molise si fermano sotto i livelli del 2006

Nei controlli il Fisco fa il pieno al Nord

Aumentano le verifiche, volano gli incassi e si moltiplica l'emersione degli imponibili nascosti

L'accelerazione è (quasi) generalizzata, ma è nelle Regioni settentrionali che la lotta all'evasione raccoglie i risultati più brillanti. Lombardia in testa, dove il ritmo degli accertamenti nel 2007 è cresciuto del 34,4% rispetto all'anno prima (e doppia l'aumento del 17% registrato a livello nazionale secondo i dati diffusi a fine maggio dall'agenzia delle Entrate) e soprattutto si moltiplica l'emersione di nuova imposta: nel 2007 gli ispettori lombardi hanno portato alla luce poco più di 4 miliardi di euro, il 50% in più rispetto al 2006 e il 28% dei 14,5 miliardi di evasione pizzicati a livello nazionale. Un risultato frutto anche dell'impennata negli accertamenti ordinari, che permettono di cogliere i pesci più grossi, mentre altrove gli incrementi più forti si concentrano su quelli automatici (cioè sulle dichiarazioni), mentre sugli studi di settore domina il segno meno. Nell'intensificazione generale dell'impegno antievasione che ha caratterizzato il 2007, comunque, dietro alla performance lombarda emergono altre ottime prove. Come quella del Piemonte, che supera di slancio il miliardo di euro di maggiore imposta, e della Toscana, che grazie alla spinta degli accertamenti ordinari aumenta il bottino del 35,7 per cento. La corsa, pur se meno intensa, si verifica anche nel Centro-Sud, dal Lazio alla Sardegna (dove gli accertamenti ordinari sono rallentati ma sono riusciti a far crescere l'imposta accertata di quasi il 60%); è al Sud, però, che si affacciano anche le uniche prove opache, come in Calabria (che non va oltre i risultati dell'anno precedente), in Basilicata e in Molise, che addirittura si fermano prima rispetto a quanto realizzato nel 2006. Nel complesso, comunque, la macchina corre, e una parte di questo sforzo si tradurrà in un nuovo incremento del riscosso nel 2008, già cresciuto nel 2007 di un robusto 46 per cento (attendendosi a quota 6,4 miliardi). Soprattutto gli incassi tramite ruolo, infatti, possono avere tempi lunghi, per cui l'attività del 2007 porta i suoi frutti nel corso di quest'anno. Una caratteristica costante nelle disaggregazioni regionali dei dati del-

l'agenzia delle Entrate è la flessione nell'imposta accertata pro capite. La rete dei controlli, insomma, stringe le maglie, ma le singole somme sottratte al Fisco appaiono più contenute che in passato. Il dato è particolarmente evidente in Emilia Romagna (+37,7% di accertamenti; -39,7% di maggiore imposta accertata) o in Liguria (+8% i controlli; -22,4% le somme emerse), e torna nella maggioranza delle realtà anche quando si concentra lo sguardo sul contrasto all'evasione dei «grandi» contribuenti (quelli con un volume d'affari superiore a 25,8 milioni). Anche in questo campo le ispezioni aumentano, ma la dote media pro capite portata dai contribuenti interessati a questi controlli è quasi sempre scesa rispetto all'anno prima. Ma questo calo non è necessariamente un dato negativo: la tax compliance caldeggiata dall'amministrazione finanziaria, cioè il tasso di adesione «spontanea» alle richieste del Fisco, può essere almeno in parte alla base del fatto che, anche quando passano al setaccio i contribuenti più «pesanti», gli ispettori

del Fisco trovano meno risorse celate rispetto al passato. Il fenomeno, comunque, non intacca la dinamica del bottino complessivo recuperato sulle evasioni più consistenti, che continua a crescere rispetto al passato. Anche perché si è intensificata l'attenzione del Fisco verso i megaportafogli, che permettono di concentrare le forze sui terreni più promettenti. Dalle megariscossioni, cioè quelle su contribuenti con un passivo superiore ai 500mila euro, nel 2007 Equitalia ha portato in cassa 859 milioni di euro, quasi un quinto delle riscossioni totali. Anche nella manovra d'estate si era affacciato una nuova azione di lotta all'evasione nei confronti delle imprese maggiori: per ora è stato accantonata, ma l'idea continua ad avere peso nei progetti dell'amministrazione finanziaria. Che nel frattempo punta anche sulle persone fisiche con un piano straordinario fondato su redditometro e processi verbali.

**Marco Mobili
Gianni Trovati**

ECONOMIA SOMMERSA - Le dimensioni del fenomeno

L'evasione adesso corre meno

Cento miliardi sfuggiti all'Erario: nel 2006 il conto finale era stato di 115

Un po' più di 100 miliardi. L'evasione di tasse e contributi ha segnato nel 2007 un buon arretramento rispetto all'anno precedente, quando l'importo delle somme sfuggite alle casse dello Stato aveva sfiorato quota 115. Si tratta di un dato incoraggiante, perché inverte una tendenza di tre anni consecutivi di crescita dell'economia sommersa. Ma soprattutto perché lascia intendere che esistono margini reali per intaccare lo zoccolo duro dell'evasione fiscale e contributiva. Il bicchiere, certo, resta "mezzo vuoto": 100 miliardi di euro fantasma rappresentano una zavorra che nessun sistema economico può sostenere, specie nella complessa congiuntura attuale. Il Sole 24 Ore del Lunedì ha aggiornato al 2007 i dati su imposte e contributi evasi (sono stati adeguati ai nuovi valori anche i calcoli effettuati per il 2006, riportati sul giornale dell'8 gennaio 2007). Non si tratta degli imponibili redditi e contributivi nascosti dai contribuenti disonesti ma della quantificazione delle somme effettivamente sottratte al Fisco e agli enti di previdenza. Dalla stima risulta che, lo scorso anno, l'evasione si è attestata tra un minimo di 89 e un massimo di 100,2 miliardi. Questa forbice ripropone quella delle dimensioni minime e massime dell'economia sommersa calcolata dall'Istat, quantificate nel 15,3 e nel 16,9% del prodotto interno lordo: in valore assoluto si tratta, rispettivamente, di 227 e 250 miliardi di euro di Pil in "nero" (il valore più basso della forchetta indica il sommerso certo, quello più alto indica invece il sommerso presumibile). Tra le imposte, è l'Irpef a registrare il tasso più elevato di disonestà: da un minimo di 24,5 a un massimo di 27,6 miliardi di imposta non versata, pur in miglioramento rispetto al 2006. Il fenomeno è naturalmente legato a doppio filo alla diffusione del lavoro nero che, nonostante le numerose campagne per l'emersione messe in campo negli ultimi anni, sembra subire solo leggeri miglioramenti. D'altra parte, è lo stesso Istituto di statistica a segnalare come la contrazione dell'area del sommerso economico in rapporto al Pil registrata nel periodo osservato non sia ascrivibile alla diminuzione della componente di sommerso legata

all'utilizzo di lavoro irregolare. Da qui, probabilmente, anche una parziale spiegazione del dato sull'evasione contributiva, la più elevata in termini assoluti. Nel 2007 le quote non versate agli enti previdenziali si sono collocate tra i 34,7 e i 39 miliardi di euro. Quanto alle altre imposte, è l'Iva a mostrare livelli di evasione non distanti da quelli registrati nel 2006 (come accade, peraltro, alle altre imposte indirette e ai tributi locali), mentre migliora l'andamento di Ires e Irap. Come interpretare l'andamento di queste grandezze? Il punto di partenza, va ricordato, è quello della riduzione dell'area della shadow economy, certificato pochi giorni fa dall'Istat. Un dato che appare corretto correlare ai risultati delle politiche anti-evasione degli ultimi due anni: nel biennio 2006-2007, secondo le rilevazioni del precedente Governo, il gettito fiscale ha registrato aumenti di 35 e 25,5 miliardi. Al netto degli effetti economici e delle misure una tantum, il buon andamento delle entrate è in parte attribuibile alle manovre strutturali che hanno portato 5 miliardi aggiuntivi nel 2006 e 3 nel 2007 (con un beneficio cu-

mulato di 8 miliardi, del quale si è tenuto conto nel conteggio totale dell'evasione stimata per "attualizzare" l'utilizzo di dati fiscali riferiti al 2005). Peraltro, potrebbe non essere incongruo depurare ulteriormente gli importi lordi dell'evasione anche della quota di gettito attribuibile al miglioramento della tax compliance (vale a dire, l'adeguamento spontaneo dei contribuenti agli obblighi fiscali). In questo caso, il progresso sarebbe ancor più visibile, tanto da portare l'evasione 2007 ben al di sotto dei 90 miliardi. Ora, naturalmente, si tratta di capire se la tendenza in atto sarà confermata. E i prossimi mesi saranno decisivi. Per il momento ci si deve limitare a prendere atto delle intenzioni del Governo che - seppur con meno enfasi rispetto al precedente esecutivo - ribadisce nel Dpief l'obiettivo di un «fermo contrasto all'evasione fiscale e al lavoro sommerso», rilanciando l'intervento dei Comuni e prevedendo un piano straordinario di controlli proprio sulle persone fisiche, troppo spesso in fuga dall'Irpef.

Salvatore Padula

ENTI LOCALI - I conti dei Comuni - Media - Nei capoluoghi di provincia nel 2006 un rosso di 1.542 euro per ogni residente - **Il problema** - A preoccupare sono la sostenibilità e il ricorso agli swap

Le tre capitali del debito

Torino, Milano e Roma in testa alla classifica dell'esposizione per abitante

Il caso Roma, con gli allarmi sul possibile dissesto del Comune e l'anticipo-tampone di 500 milioni concesso per decreto dalla Cassa depositi e prestiti, ha riaperto i fari sull'indebitamento degli enti locali italiani. Il "rosso" del Campidoglio viaggia sopra i 6 miliardi e mezzo, a cui si affianca una linea di credito 1,3 miliardi («non ancora utilizzata», ha puntualizzato l'ex sindaco Veltroni). In valore assoluto, ovviamente, si tratta di numeri da primato. Ma la Capitale è anche di gran lunga il Comune più grande d'Italia, e rapportando il debito alle dimensioni dell'amministrazione la situazione cambia. Nell'autodifesa sul suo passato di sindaco dalle accuse del premier e della maggioranza, Veltroni ha reclamato che il debito pro capite dei milanesi è più alto di quello dei romani. Vero, stando ai dati dei certificati consuntivi 2006 (ultimi disponibili) che Il Sole24 Ore ha utilizzato per fare l'identikit del debito dei sindaci. Ma nemmeno a Milano (dove il debito per abitante è di 2.771 euro, contro i 2.577 di Roma) si raggiunge la vetta del rosso comunale: per cercarla bisogna guardare a Torino, che ha chiuso il 2006 con quasi 3 miliardi di debiti, cioè 3.316 per abitante. Più del doppio rispetto ai 1.542 euro che toccano in media a ogni cittadino di un Comune capoluogo e cifre lontanissime, per restare al Nord, dai 422 euro di Mantova o dai 216 di Modena. Attenzione, però: lo stock del debito in sé non è un termometro automatico della virtuosità della gestione. E la stessa Ragioneria generale nella sua indagine sui conti capitolini ha puntualizzato - mentre le polemiche infuriavano sull'esatto livello del "rosso" - che il problema erano le casse, desolatamente vuote, che mettevano a rischio i pagamenti. Da Taranto a Enna, del resto, la storia recente dei dissesti comunali dimostra che il dramma scoppia sempre nella parte corrente: niente soldi in cassa, niente pagamenti e libri in tribuna. I debiti, ovviamente, sono una parte del problema, con gli oneri di ammortamento che determinano, ma i nodi vanno cercati soprattutto alle voci «sostenibilità» e «gestione» (leggi «swap»). Proprio su questi, infatti, si è concentrata la manovra d'estate, congelando la possibilità per gli enti locali di ricorrere a strumenti derivati (articolo 62

del Dl). La genesi dei livelli attuali di indebitamento comunale, invece, è negli investimenti, in particolare dopo che la riforma del titolo V ha messo in Costituzione il divieto di finanziare con debito le spese correnti. I quasi tre miliardi del debito torinese nascono, per una parte importante, dall'impegno che ha rinnovato la città in vista delle Olimpiadi invernali e degli altri eventi di cui è stata teatro. Uno sforzo che ha finito per penalizzare Torino anche per il rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità, al punto che Letizia Moratti, vista l'esperienza torinese, entrata nella lunga fase preparatoria all'Expo 2015 ha chiesto una disciplina speciale per gli investimenti legati a eventi straordinari. La mole di debito, comunque, non impensierisce Palazzo di Città (S&P e Fitch assegnano a Torino un rating rispettivamente di A e A+) che ha appena lanciato un programma di emissioni per altri 800 milioni: «L'obbligazione - ha spiegato l'assessore al Bilancio Gianguido Passoni riferendosi alla prima emissione da 355 milioni - migliora il profilo di rischio del Comune rispetto agli scenari di rialzo dei tassi». Una dinamica

simile, seppure in scala, ritorna a Siena, prima città media nella classifica dei debiti per abitante, a immediato ridosso dei tre colossi di Torino, Milano e Roma. «Negli ultimi anni - dice Massimo Bianchi, assessore al Bilancio - l'impennata degli investimenti è stata forte; sono stati messi in regola tutti gli edifici scolastici, e molti interventi si sono concentrati sul vecchio stadio». Mentre il Siena passava dalla C/1 alla A. Ora però il Comune fa macchina indietro: «Con 500mila euro di avanzo non vincolati finanzieremo l'estinzione anticipata di mutui - sottolinea Bianchi -, e il Comune non farà nuovo debito». L'inversione di marcia del debito comunale del resto è stata una tendenza generalizzata nel 2007; per la prima volta da molti anni il consolidato del comparto Comuni ha chiuso in territorio positivo (+325 milioni, non succedeva dal 1995), l'emissione di Boc è crollata e anche lo stock del debito, volato dai 344 miliardi del 1998 ai 49,4 del 2006, si è assottigliato a quota 47,4. I risultati del 2008 per ora si possono solo ipotizzare, ma non mancano gli elementi per indovinare una ripresa del "rosso". In particolare per i

meccanismi del Patto di stabilità che, con l'introduzione della competenza «mista», ha lasciato briglia sciolta agli impegni in conto capitale finanziati con il debito. Anche per questo i tecnici che stanno lavorando alla manovra sono tornati a concentrarsi su questo aspetto e stanno studiando meccanismi per frenare la corsa di chi più si è spinto nella strada dell'indebitamento. E uno dei parametri possibili è rappresentato dallo stock di debito in rapporto alle entrate totali, una sorta di riduzione in chiave locale del rapporto debito/Pil. Anche perché lo impongono gli obiettivi europei, a cui i Comuni devono concorrere.

Gianni Trovati

PATRIMONIO PUBBLICO - Nella manovra una norma che con dismissioni e valorizzazioni tenta di sfruttare un'enorme ricchezza in mattoni

Corsia rapida per le vendite immobiliari

La svolta per abbattere lo stock di debito può arrivare dal via libera alle dismissioni, al conferimento a fondi comuni di investimento e alla valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri enti locali. Questo grazie alle nuove procedure, facilitazioni e agevolazioni previste dall'articolo 58 del decreto legge 112/2008. Con il piano delle alienazioni immobiliari si apre la partita al riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Questo abbraccia, sulla base della documentazione presente negli archivi e negli uffici, l'elenco dei beni immobili - sia fabbricati che terreni - suscettibili di valorizzazione o di dismissione che sono sul territorio di competenza delle regioni, delle province o dei comuni e che non siano strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali. In coerenza con l'articolo 42, lettera 1), del Testo unico degli enti locali, in materia di competenza ad alienare, la delibera che approva il piano, da allegare al bilancio di previsione, spetta al Consiglio (interpretiamo così l' "organo di governo" indicato nella norma). L'inserimento degli immobili nel piano ne de-

termina la conseguente classificazione come patrimonio disponibile. Fin qui le norme prevedibili. Ma le opportunità offerte dalla manovra d'estate per far fruttare il patrimonio immobiliare pubblico si spingono ben oltre: il piano dispone anche espressamente la destinazione urbanistica dei singoli beni che lo compongono. E «la deliberazione del consiglio comunale di approvazione del Piano delle alienazioni costituisce variante allo strumento urbanistico generale». Resta così salva, pur nella forte accelerazione impressa al processo di valorizzazione del patrimonio, la funzione del Comune in materia di assetto e utilizzazione del territorio, dal momento che la variante al piano urbanistico è in capo al consiglio comunale (e non di Regione e Provincia). Ne consegue, seguendo questa interpretazione, che l'organo consigliere del Comune approva non solo il proprio Piano delle alienazioni, ma anche - qualora ci sia una diversa destinazione urbanistica - quelli di Regione e Provincia. È inoltre previsto che tali varianti, in quanto riguardano singoli immobili, non necessitano di verifiche di conformità agli eventuali atti di pianificazione sovraordinata di

competenza delle Province e delle Regioni. Si tratta di un passaggio forte ma la norma non lascia spazio a dubbi interpretativi. Gli elenchi degli immobili contenuti nel Piano sono soggetti a pubblicazione secondo le forme previste per ciascun ente e hanno effetto dichiarativo della proprietà. Si fa così piazza pulita dei problemi che spesso si riscontrano per via di una documentazione del patrimonio spesso incompleta, non aggiornata o che necessita comunque di regolarizzazione. Inoltre, in assenza di precedenti trascrizioni nei pubblici registri immobiliari, gli elenchi producono gli effettivi previsti dall'articolo 2644 del Codice civile per la trascrizione, oltre che effetti sostitutivi dell'iscrizione del bene al Catasto. Contro l'iscrizione del bene nel «Piano delle alienazioni» è previsto il ricorso amministrativo entro 60 giorni dalla pubblicazione, come pure sono confermati gli altri rimedi di legge. Un'altra strada che gli enti locali possono imboccare è la procedura di valorizzazione e utilizzazione della concessione o locazione, prevista dall'articolo 3-bis del D1 351/2001. Come pure il conferimento a fondi comuni di investimento immobiliare (articoli

4 e seguenti del D1 351/2001). Le dismissioni e i conferimenti degli immobili inclusi del Piano beneficiano inoltre anche di ulteriori agevolazioni, come l'esonero dalla consegna dei documenti relativi alla proprietà dei beni e alla regolarità urbanistica-edilizia e fiscale (commi 18 e 19 dell'articolo 3 del decreto legge 351/2001). Intanto, sull'operazione si inserisce la preoccupazione della Corte dei conti che, nell'audizione alla Camera sul Dpef e manovra, ha paragonato i rischi della vendita del patrimonio immobiliare degli enti territoriali a quelli degli strumenti di finanza derivata. Gli enti locali possono ora portare avanti azioni virtuose di valorizzazione del ricchissimo patrimonio che possiedono, che a valore di libro (cioè catastale) si aggira sui 151 miliardi di euro ma che secondo le stime di mercato tocca i 349 miliardi. Forse queste norme riusciranno a far segnare un'inversione di tendenza agli andamenti delle alienazioni dei beni immobili, che nel 2007 hanno fatto entrare nelle casse degli enti locali poco più di 1,9 milioni di euro.

Patrizia Ruffini

L'AGENDA - Nove Dl da convertire prima delle vacanze

Per Camera e Senato è tempo di straordinari

LE PRIORITA' - Montecitorio alle prese con manovra e immigrazione, mentre a Palazzo Madama l'ingorgo è su Ici, Fisco e rinegoziazione dei mutui

Nove decreti legge da incassare entro le vacanze col carico da novanta di una manovra triennale che il Governo, costi quel che costi, vuole trasformare in legge in non più di trenta giorni reali di lavori parlamentari. Per le Camere è tempo di straordinari. E tra le forze politiche sale la tensione, non senza malumori nella stessa maggioranza, anche per l'inaspirarsi del confronto su quello che è diventato l'argomento clou dei primi mesi di vita anche del Berlusconi quater: le scelte sulla giustizia, dallo stop ai processi alle intercettazioni, con l'appendice, se così si può dire, del pugno duro nei confronti dell'immigrazione. Camera e Senato riaprono tra oggi e domani un'altra settimana, l'ennesima dall'avvio della legislatura, che potrebbe riservare non poche sorprese e veder crescere i veleni tra i partiti. Ufficialmente, i calendari dei lavori delle due assemblee e

delle commissioni legislative continuano a segnalare soprattutto le votazioni dei decreti legge. Con queste precise priorità già elencate in agenda: il decreto legge sulla manovra (ma anche il Ddl collegato) e le misure sull'immigrazione (e sui processi) alla Camera; e al Senato le proroghe fiscali, l'abolizione dell'Ici sulla prima casa con la rinegoziazione dei mutui e la detassazione degli straordinari solo nel lavoro privato, lo smaltimento dei rifiuti in Campania. Ma anche il voto delle due aule sul Dpef 2009-2013, da oggi in aula alla Camera e da domani al Senato, sul quale salgono non solo le proteste dell'opposizione, ma anche delle Regioni e degli enti locali e dei sindacati. Questo, almeno, dice l'ufficialità degli ordini del giorno nell'indicare le priorità dei lavori e i loro risultati prevedibili. Ma a pesare è anche il "sotto traccia", non sempre del tutto evidente, dei calendari

delle commissioni, dove il Governo, come in una partita a scacchi, vorrebbe che avanzassero a passo di carica anche altri disegni di legge ordinari sui quali il premier ha puntato tutto e che, in altri casi, rappresentano l'altra faccia delle misure fin qui messe in cantiere da Palazzo Chigi e inviate alle Camere. Sono almeno quattro, equamente distribuiti tra i due rami del Parlamento, i provvedimenti che il Governo considera in pole position: intercettazioni telefoniche (Camera), stop ai processi penali per le quattro alte cariche dello Stato (Camera), misure contro l'assenteismo nella pubblica amministrazione (Senato), Ddl sull'immigrazione (Senato). Senza scordare che in qualche caso c'è già traccia dell'iter in aula, anche in tempi brevissimi: si tratta del "lodo Alfano" (o "Schifani bis") sui processi alle alte cariche dello Stato, che è in calendario a Mon-

tecitorio prima della fine di luglio, con la prospettiva di un passaggio altrettanto rapido al Senato per il via libera definitivo prima delle vacanze. È in questo scenario politicamente delicato, sotto l'occhio vigile del capo dello Stato, che il Parlamento comincia la seconda settimana di luglio. Col fardello in più dell'accavallarsi dei lavori e dunque di un prevedibile e continuo ingorgo parlamentare. Non a caso circola con sempre maggiore forza l'ipotesi di nuove richieste di voti di fiducia da parte del Governo, anche a dispetto della sua schiacciante superiorità numerica. E tra gli indiziati potrebbe esserci proprio la manovra triennale d'estate: si discute infatti di un maxi emendamento ad hoc, magari anche accorpando al Dl 112 buona parte del Ddl collegato appena inviato alla Camera. Se così fosse, è chiaro, la tensione politica, già altissima, salirebbe alle stelle.

Roberto Turno

MANOVRA D'ESTATE - Lotta all'evasione

Task force sul redditometro

Il piano triennale del Fisco prevede il coinvolgimento della Gdf e dei Comuni

Agosto 2007: il Fisco riaccende i fari su "redditometro" e accertamento sintetico con la circolare n. 49/E. A poco meno di un anno, è il legislatore a richiedere, con lo stesso strumento e per gli anni a venire, un "affondo" significativo nella lotta all'evasione delle persone fisiche. Il piano straordinario varato per il triennio 2009/2011 mira, da un lato, a recuperare evasione e, dall'altro, a ingenerare anche dissuasione nei confronti di quei soggetti che manifestano un tenore di vita eccessivo rispetto al reddito dichiarato. La misurazione del tenore di vita, quindi, rappresenterà una delle priorità degli uffici finanziari per i prossimi tre anni: con un coinvolgimento a pieno titolo, previsto anch'esso dal legislatore, per Guardia di finanza e Comuni. **Una partita a tre** - Nella caccia agli evasori, infatti, non saranno impegnati soltanto l'agenzia delle Entrate e la Guardia di finanza ma anche gli enti locali: una "chiamata" in causa che di

fatto attua l'articolo 1 del D.L. n. 203/05, il quale prevede la partecipazione dei Comuni all'accertamento. Il coinvolgimento previsto dalla manovra estiva rappresenta una sorta di indicazione di priorità per gli uffici comunali, visto che il provvedimento attuativo della partecipazione - provvedimento dell'agenzia delle Entrate del 3 dicembre 2007 - già contemplava tra gli ambiti d'intervento rilevanti per le attività istituzionali dei comuni e per quelle di controllo fiscale dell'Agenzia la disponibilità di beni indicatori di capacità contributiva. Per quanto riguarda invece la Guardia di finanza, la norma prevede espressamente la destinazione di un'adeguata quota di capacità operativa delle Fiamme Gialle alle attività di acquisizione degli elementi e circostanze di fatto certi necessari per la determinazione sintetica del reddito: seppure le modalità di cooperazione dovranno essere frutto di un accordo su base annuale con le Entrate, è ragionevole ritenere che i

militari dovrebbero essere impiegati sul fronte dell'intelligence. **I soggetti interessati** - L'operazione è potenzialmente ad ampio raggio, essendo lo strumento utilizzabile nei confronti di qualsiasi persona fisica, a nulla rilevando la presentazione o meno della dichiarazione dei redditi nonché la tipologia dei redditi eventualmente dichiarati al Fisco, il bacino d'utenza potrebbe anche essere di alcune decine di milioni di soggetti. Il decreto, tuttavia, prevede che ai fini della selezione dei soggetti verrà data priorità ai contribuenti che non hanno evidenziato nella dichiarazione dei redditi alcun debito d'imposta e per i quali esistono elementi segnaletici di capacità contributiva: ma anche in questo caso ci si trova di fronte, stando ai dati ufficiali delle Entrate diramati per il periodo d'imposta 2005, a ben n milioni di italiani che dichiarano imposta pari a zero. Lo spartiacque sarà dunque rappresentato dalla presenza, e dal relativo "peso" in termini di reddito sinteti-

camente attribuibile, degli elementi indice di capacità contributiva: ciò, ovviamente, ai fini della selezione delle diverse migliaia di soggetti che, dopo le "attenzioni" dell'Agenzia, saranno oggetto di accertamento (oltre 65mila nel prossimo triennio). **Le indagini finanziarie** - Tra gli elementi che daranno impulso all'avvio della procedura di controllo sintetico rientrano anche le risultanze delle indagini finanziarie. Si tratta di una possibile "connessione" considerata operativamente dall'Agenzia già due anni fa: al capitolo 5.1 della circolare n. 32/E del 2006 si invitavano gli uffici ad analizzare la documentazione in proposito ottenuta al fine di riscontrare direttamente se le movimentazioni - attive (accreditamenti) e passive (prelevamenti) - con riguardo alle persone fisiche, non risultino compatibili con la loro complessiva capacità contributiva.

Carlo Nocera

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.3

IL PROCEDIMENTO - Aggiornato l'iter in base alla campagna 2007

Gli uffici seguono la griglia di nuovi passaggi obbligati

LA VALUTAZIONE - Ricostruzione e analisi della situazione reddituale senza tralasciare le due «spie»: autovetture e incrementi patrimoniali

La campagna di controlli sintetici dell'autunno 2007, stimolata anche dalla circolare n. 49/E, con buona probabilità rappresenta una sorta di "prova generale" per l'operatività del piano straordinario del prossimo triennio. Le linee direttrici contenute nella circolare erano senza dubbio innovative, in quanto caratterizzate da uno sradicamento rispetto alla canonica applicazione dei coefficienti correlati alla disponibilità o al possesso degli elementi indice di capacità contributiva. Infatti, pur mantenendo il requisito essenziale della certezza degli elementi e delle circostanze di fatto che poi daranno forza alla pretesa del Fisco, il documento prevedeva che in ordine agli incrementi patrimoniali le valutazioni dell'Ufficio dovevano essere espresse sia sul profilo pa-

trimoniale che su quello gestionale, vale a dire, rispettivamente, con riguardo tanto alla capacità contributiva necessaria per l'acquisizione del bene quanto a quella necessaria per il suo mantenimento. In sostanza, un visus decisamente più ampio che veniva richiesto agli Uffici nell'ambito della complessiva specifica attività di selezione e controllo dei contribuenti, ravvisabile anche nella seguente "griglia" di azioni obbligate nella fase procedimentale: - valutazione della complessiva posizione reddituale dei componenti il nucleo familiare; - ricostruzione della complessiva situazione del contribuente posto sotto osservazione; - valutazione reddituale anche con riferimento agli anni precedenti quelli oggetto di controllo, anche con riferimento agli altri componenti il nucleo fa-

miliare; analisi circa l'eventuale possesso per il contribuente di redditi agricoli che, in quanto tassati forfetariamente, potrebbero comunque giustificare la capacità contributiva attribuibile alla stregua degli elementi indice e degli incrementi patrimoniali; - acquisizione di tutte le informazioni e delle relativa documentazione non presente negli archivi del Fisco, mediante le richieste da rivolgere al contribuente con i questionari ovvero nell'ambito dell'accertamento con adesione. A ulteriore conforto del fatto che probabilmente ci troveremo di fronte al temporaneo "abbandono" della formula classica del "redditometro", depongono anche le segnalazioni centralizzate che lo scorso anno l'amministrazione ha predisposto sperimentalmente quale ausilio

per l'attività degli uffici periferici (autovetture e gli incrementi patrimoniali). Il che non vuole dire che ai fini dell'accertamento del reddito sinteticamente attribuibile al contribuente non possano concorrere anche la disponibilità o il possesso di altri beni o servizi, ma piuttosto che in prima istanza gli uffici saranno influenzati dagli elementi individuati a livello centrale, una volta dragata l'anagrafe tributaria. Non va poi dimenticato che agli uffici periferici ormai da diversi anni è stata riconosciuta la più ampia discrezionalità nell'agire d'iniziativa, alla stregua della conoscenza e della tipicità del territorio locale, a condizione che sia rispettato un soddisfacente rapporto "costo-benefici" tra risorse impiegate e imponibile accertato.

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.11

LE NOVITÀ - L'Inps chiarisce i dubbi sul calcolo con il sistema modificato: valgono le frazioni di anno e di anzianità contributiva

La pensione aggiorna le «quote»

I parasubordinati senza altra copertura sono equiparati ai lavoratori dipendenti

L'operazione «Reti amiche» che consentirà di riscuotere la pensione anche presso le tabaccherie, l'applicazione anticipata al 2009 dei nuovi coefficienti di trasformazione per il calcolo della pensione contributiva, la restrizione della platea dei lavoratori che svolgono attività usuranti: queste alcune delle modifiche in discussione in materia previdenziale che potrebbero aggiungersi alle novità introdotte dal decreto legge n.112/08 in vigore dal 2009, fra cui l'assegno sociale agli aventi diritto, alla sola condizione che soggiornino legalmente in Italia da almeno 5 anni, e l'abolizione del divieto di cumulo fra redditi da lavoro e pensione di anzianità odi vecchiaia. L'attesa di ulteriori modifiche richiama l'attenzione sul quadro normativo introdotto dalla legge n. 247/2007, oggetto in questi mesi di numerosi chiarimenti da parte dell'Inps. Non è, perciò, superflua una sintesi di alcuni aspetti della riforma, proprio alla luce delle ultime istruzioni. Dal 1° gennaio 2008 sono stati introdotti i nuovi requisiti per il diritto alla pensione di anzianità, in

sostituzione della disciplina stabilita dalla legge n. 243 del 2004. Dal 1° gennaio 2008 al 30 giugno 2009 il diritto alla pensione di anzianità sarà perfezionato al raggiungimento di un'anzianità contributiva minima di 35 anni in concorrenza con almeno 58 anni di età (59 per i lavoratori autonomi). Dal 1° luglio 2009 in poi si applica il "sistema delle quote", in base al quale il diritto alla pensione di anzianità si consegue al raggiungimento di una quota data dalla somma tra età anagrafica e contribuzione posseduta dall'assicurato. La circolare Inps n. 60/2008 si sofferma su un aspetto rilevante che riguarda proprio le modalità di calcolo delle quote e precisa che per il raggiungimento della quota stessa - purché si sia comunque in presenza del requisito contributivo minimo di 35 anni e dell'età minima prevista nei diversi periodi - valgono anche le frazioni di anno e di anzianità contributiva. A titolo di esempio, l'istituto considera il caso di un lavoratore dipendente un lavoratore dipendente che il 31 luglio 2009 ha raggiunto l'età di 59 anni e 6 mesi ed è in possesso di un'anzianità

contributiva pari a 35 anni e 6 mesi ha maturato i requisiti per la pensione di anzianità alla predetta data del 31 luglio 2009. Le finestre di uscita previste sia per i lavoratori dipendenti sia per i lavoratori autonomi in possesso dei 40 anni di contribuzione sono quattro, mentre per coloro che acquisiscono il diritto con un'anzianità contributiva inferiore ai 40 anni le finestre si riducono a due, come già previsto dalla precedente legge n. 243/2004. Le finestre valgono anche per le pensioni di vecchiaia liquidate con il sistema retributivo e contributivo. La pensione di vecchiaia contributiva è riconosciuta a coloro che hanno iniziato l'attività lavorativa in data successiva al 31 dicembre 1995 oltre ai lavoratori che possono esercitare la facoltà di opzione per tale sistema di calcolo. Dal 1° gennaio 2008 i lavoratori interessati possono ottenere la pensione di vecchiaia perfezionando, in alternativa: a) il requisito anagrafico di 60 anni di età per le donne e 65 anni di età per gli uomini, unitamente al requisito contributivo di almeno 5 anni di contribuzione effettiva previsto dalla

legge 335/1995; b) il solo requisito contributivo di almeno 40 anni di contributi, indipendentemente dall'età anagrafica; c) almeno 35 anni di contributi unitamente ad un requisito anagrafico di almeno 58 anni di età (se dipendente) o 59 anni se autonomo per il 2008 (dal 2009 scatta il meccanismo delle quote). Per il diritto alla pensione e per la sua decorrenza, la circolare n. 60/2008 spiega le differenze tra lavoratori parasubordinati sprovvisti di altra tutela obbligatoria da quelli già assicurati da altre forme previdenziali: per i lavoratori assicurati presso la gestione separata, non iscritti ad altra forma pensionistica obbligatoria si applicano le disposizioni stabilite per i lavoratori dipendenti, mentre per gli altri lavoratori si applica la disciplina prevista per i lavoratori iscritti alla gestione degli esercenti attività commerciali. Lo status di "non iscritto" ad altra forma pensionistica obbligatoria va verificato al momento del pensionamento.

Temistocle Bussino

AMMINISTRATIVO**Ordinanze, è sempre richiesta l'istruttoria**

Nonostante l'eccezionalità della portata, anche le ordinanze contingibili e urgenti necessitano di una adeguata attività istruttoria. Secondo il Tar Napoli (la sentenza è la 555/08), infatti, la peculiare natura di questi atti non si traduce in un'esenzione del processo di formazione della volontà amministrativa dagli oneri conoscitivi e delimitativi dei presupposti di fatto e di diritto nella quale l'atto stesso è destinato a operare. Una lettura, quella del Tar Campania, che offre la possibilità di analizzare questo strumento, nato per fronteggiare situazioni per le quali l'ordinamento legittima l'uso di speciali poteri da parte della Pa. Ad esempio, le ordinanze possono essere adottate in caso di «eventi naturali, catastrofi o altri eventi che debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» (legge 225/92), o al fine di eliminare «pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana» (Dlgs 267/00), o in caso eccezionale e urgente di tutela della salute pubblica e dell'ambiente (Dlgs 152/06). Per le

Autorità è poi uno strumento per rimediare a situazioni per cui si impone di provvedere con l'urgenza incompatibile con i tempi "normali". E data la straordinarietà, il legislatore si limita a prevedere autorità emanante e presupposti senza predeterminare i contenuti. Le ordinanze implicano una restrizione del principio di legalità e rappresentano le «valvole di sicurezza del sistema» (Tar Lazio, Roma, 12470/07), ma non sono alternative ai provvedimenti tipici (Tar Umbria, 314/07). La natura giuridica è stata risolta dalla Corte costituzionale che in più occasioni (sentenze 8/56, 26/61, 4/77, 100/87) si è pronunciata a favore della natura amministrativa attesa l'immediata incidenza delle ordinanze su fattispecie concrete e verso destinatari determinati: le ordinanze in esame non sono fonti del diritto sebbene, entro certi limiti, abbiano la capacità di derogare alla legislazione vigente. Le leggi, inoltre, non possono essere derogate nella loro interezza, ma occorre che l'ordinanza indichi le parti la cui efficacia è so-

spesa (Corte costituzionale, 127/95). Le ordinanze extra ordinem non possono, poi, violare il principio di primazia del diritto comunitario. Inoltre, l'assenza di un termine finale di efficacia stride con la contingibilità della situazione legittimante l'adozione e la provvisorietà che caratterizzano le ordinanze (Tar Napoli, 2618/07), pur non potendosi escludere una successiva reiterazione (Tar Veneto, 3807/07). In senso contrario è stato osservato che la regola è quella per cui l'ordinanza deve contenere l'opposizione di un termine, che potrebbe venir derogata quando la misura urgente produce conseguenze non provvisorie (Tar Napoli, 273/07). Le ordinanze, inoltre, non possono mai derogare alla fonte primaria nelle materie coperte da riserva assoluta di legge né interferire con la materia penale. La giurisprudenza ha affermato che le ordinanze devono rispettare i principi dell'ordinamento giuridico, i canoni della ragionevolezza, della proporzionalità, l'obbligo di motivazione con riguardo ai presupposti di

fatto e alle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'Amministrazione (Tar Catanzaro, 329/08), con riferimento non solo all'esistenza di una situazione di pericolo di danno imminente ma anche all'inefficienza degli ordinari strumenti a disposizione della pubblica autorità a fronteggiare l'emergenza (Tar Piemonte, 3243/07); la motivazione dovrà essere puntuale per giustificare l'esercizio di un potere extra ordinem. Le ordinanze, inoltre, devono essere pubblicate nei casi in cui non abbiano contenuto individuale. La giurisprudenza è infine divisa sulla necessità o meno di previa comunicazione di avvio del procedimento (articolo 7 della legge 241/90) per le ordinanze emesse dal Sindaco, atteso che - secondo l'orientamento dominante - per tali provvedimenti l'urgenza e l'indifferibilità è uno dei contrassegni tipici che esclude l'obbligo di comunicazione (Consiglio di Stato, 4718/07 e 4448/07; in senso contrario Tar Liguria, 1901/07).

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.16

CONTRATTI PUBBLICI - Lo schema di gara unica è strutturato in due sole fasi

Progetto preliminare approvato con stipula

La semplificazione nel correttivo già varato

Snellimento e maggiore certezza della procedura. Queste le chiavi di lettura del nuovo project financing nello schema del terzo decreto correttivo al Codice dei contratti pubblici approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri il 18 giugno. Acclarata l'inutilità della struttura a tre fasi (selezione del promotore, procedura ristretta, procedura negoziata) dopo l'abrogazione del diritto di prelazione per il promotore, lo schema governativo propone una gara unica, strutturata in due fasi: l'individuazione del soggetto promotore e l'approvazione del progetto preliminare con la stipula del contratto di concessione. A base di gara c'è lo studio di fattibilità fatto dall'Amministrazione e ai concorrenti si chiede un progetto preliminare, una bozza di convenzione e un piano economico e finanziario asseverato. La gara si conclude con una graduatoria e con la nomina a promotore del soggetto che ha presentato la migliore offerta. **Il primo passaggio** - Una delle principali novità è l'introduzione della fase di appro-

vazione del progetto preliminare, prima non disciplinata né dalla legge Merloni né dal Codice appalti. In questo passaggio, l'amministrazione può richiedere le modifiche necessarie per l'approvazione del progetto e, in caso di mancata accettazione da parte del promotore, si interpellano gli altri concorrenti della graduatoria, ai quali è offerta la possibilità di accettare le modifiche da apportare al progetto contrattuali relativi alla gestione dell'opera, che il concessionario è tenuto a prestare nella misura del logo del costo annuo operativo di esercizio. **Studio di fattibilità** - A un primo esame della nuova struttura della finanza di progetto, sembra senz'altro da accogliere con favore, oltre alla semplificazione procedurale, la centralizzazione dello studio di fattibilità come documento fondamentale predisposto dall'Amministrazione - e non dagli aspiranti promotori - posto a base della gara per l'individuazione del privato promotore. La valutazione preventiva della fattibilità dell'opera da parte dell'Amministrazione risulta, infatti, deter-

minante ai fini della buona riuscita delle operazioni di finanziamento privato di opere pubbliche, perché consente al privato e alle banche di comprendere subito le aspirazioni dell'Amministrazione e di conoscere e valutare il cosiddetto rischio amministrativo, legato al consenso degli enti titolari di interessi pubblici specifici (ambientale, paesaggistico, storico - artistico, eccetera). Nella stessa direzione, l'elemento di rischio viene attenuato con la previsione della fase obbligatoria di approvazione del progetto preliminare, che - considerata anche l'unicità della gara - dovrebbe impedire le criticità derivanti dall'attuale normativa. Oggi infatti il promotore rischia di subire stravolgimenti sostanziali del progetto dopo molto tempo dalla dichiarazione di pubblico interesse. Se lo sforzo per il rilancio della finanza di progetto emerge senza dubbio dal decreto correttivo del Codice appalti, di contro va sottolineata la mancata previsione di altre misure di prevenzione delle criticità della fase di gestione della concessione, spesso causa di

insuccesso delle operazioni di partenariato pubblico-privato. Ad esempio è troppo rigida la disciplina della revisione della concessione, attualmente non consentita in caso di squilibrio economico - finanziario per cause diverse dalle modifiche normative o dalla richieste dell'Amministrazione, pur se non imputabili a colpa del concessionario: si pensi al tema, di estrema attualità, dell'aumento dei costi energetici. E ancora: le modifiche non toccano il tema del rafforzamento delle garanzie bancarie in caso di inadempimento del concessionario e dell'introduzione di strumenti di deflazione del contenzioso. Forse il terzo decreto correttivo potrebbe costituire la sede opportuna per mettere mano anche a questi ulteriori elementi di criticità, in modo da arrivare rapidamente ad un rilancio effettivo della finanza di progetto, nella consapevolezza che l'equilibrio tra interesse pubblico ed esigenze dei privati (banche e imprese) costituisce il presupposto imprescindibile per il successo dell'istituto.

Filippo Bucchi

DIVIETO DECENNALE - Oggi si supera solo con il permesso Incendi, l'okay a costruire andrebbe legato all'istanza

Si fa presto a gridare al fuoco. Il problema degli incendi boschivi, normalmente considerato solo sotto il profilo ecologico ed economico, ha pesanti e vari risvolti giuridici, che partono dalla normativa penale per estendersi a quella urbanistica e ambientale. Di questo si è parlato al convegno organizzato da Assoedilizia il 27 giugno scorso a Milano. La prima questione sul tappeto è quella legata ai risvolti urbanistici. L'apparato sanzionatorio non penale si articola infatti in 3 misure: il divieto per 15 anni del cambio di destinazione d'uso; il divieto di costruzione per 10 anni; il blocco per 5 anni del rimboschimento. «Ma il superamento del divieto di costruzione per 10 anni - ha detto Colombo Clerici -, previsto nel Ddl di conversione del Dl 92/2008, andrebbe collegato non al rilascio del permesso di costruire, come è attualmente, quanto alla presentazione della domanda per il suo ottenimento. Questo proprio per chiudere una falla normativa che ora permette, nel periodo tra la presentazione e il rilascio, possibili pressioni ricattatorie o estorsive da parte di terzi». Un delinquente che venga a sapere (cosa facile) che il proprietario ha presentato domanda di edificazione, infatti, ha infatti gioco facile nel ricattarlo con un incendio da far scoppiare prima del permesso di costruire, bloccando così per dieci anni ogni possibilità di edificazione. Il patrimonio boschivo è minacciato anche perché i proprietari sono sempre meno coinvolti e responsabilizzati nella sua manutenzione e mal soffrono le ingerenze: «Poco prima che venisse istituito il Parco del Ticino - ha ricordato Colombo Clerici - i proprietari abbattono tutti gli alberi secolari nel timore che i funzionari regionali, una volta censiti, non ne avrebbero mai permesso l'abbattimento. Si ottenne così l'effetto opposto». E Leonardo Corbo, ex direttore della Protezione civile, ha ricordato l'eccezione del Trentino Alto Adige, dove con 25mila volontari legati al territorio in cui abitano il rischio incendi è stato praticamente azzerato. Camillo Paveri Fontana, presidente

di Adsi Lombardia, ha precisato che l'interesse economico, a causa dei bassi costi del legname finlandese, ha allontanato l'idea stessa di "coltivazione" del bosco. Nicola Assini, ordinario di diritto amministrativo all'Università di Firenze, ha ricordato che il Dlgs 227/2001 delega alle Regioni la definizione precisa del bosco, entro i limiti di quanto indicato all'articolo 2, mentre quella di incendio è reperibile nella legge 353/2000 «Dove anche i pascoli sono considerati ai fini dell'estensione dell'incendio». L'intervento di Giovanni Bovio, ordinario di assetamento forestale all'Università di Torino, si è aperto con dati inediti: «Nel periodo 1970-1979 risultano assai meno incendi del decennio successivo per la semplice ragione che l'obbligo di censirli è partito dal 1975. Così come va riconosciuto che zone boschive e urbanizzate s'interfacciano continuamente, quindi la prevenzione deve essere più specifica: non è vero che tutti gli incendi siano dolosi». E Fabio Valsecchi (protezione civile di Lecco) ha

spiegato come gli incendi siano causa di dissesto idrogeologico e non solo di inquinamento ambientale e di perdita di risorse. Le soluzioni passano anche dalla proposta di Franco Guazzone, esperto di Catasto, che ha ricordato come la sovrapposizione delle mappe catastali a quelle e satellitari consentirebbe quel Catasto degli incendi rimasto finora lettera morta, facilitando di molto i piani di prevenzione e l'individuazione dei proprietari per responsabilizzarli. Per Vincenzo Pepe, docente di diritto dell'ambiente a Napoli II e presidente di Fare Ambiente, il cambiamento passa dall'educazione scolastica obbligatoria alla tutela ambientale. A fine convegno è stata presentata una preziosa raccolta di saggi nel volume "Al fuoco! Usi, rischi e rappresentazioni dell'incendio dal Medioevo al XX secolo", 22 € Giampiero Casagrande editore.

Saverio Fossati

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.17

APPALTI - Per la qualificazione è necessario che tutti i criteri siano rispettati

Parametri rigidi per le opere «speciali»

Tipologie e valore minimo sono tassativi

«**A**ffinché un'opera o un lavoro possano essere considerati speciali, è necessario, ai sensi dell'articolo 72, comma 4, del Dpr 554/99, che siano ricompresi nell'elenco delle opere specializzate, ivi formulato, e che siano di importo superiore a quello indicato dall'articolo 73, comma 3, del Dpr: entrambe le condizioni devono concorrere ai fini della specialità di un'opera o di un lavoro». In questi termini si è espresso il Consiglio di Stato nella sentenza n. 3031/2008. Il fatto riguarda una gara d'appalto per lavori pubblici indetta mediante procedura aperta e aggiudicata provvisoriamente dalla commissione giudicatrice all'esito dell'espletamento della procedura per la verifica della soglia di anomalia delle offerte (articoli 81 e 86 del Dlgs 163/2006). Contro questa decisione un'altra impresa ha fatto ricorso eccependo la mancata esclusione di alcune ditte - che non presentavano le qualificazioni ob-

bligatorie richieste per alcuni lavori - e l'annullamento dei documenti di gara per non aver previsto la qualificazione obbligatoria in una specifica categoria. Circostanze che avrebbero influito sul calcolo dell'anomalia delle offerte. Il Tar ha accolto il ricorso, ma la decisione è stata ribaltata in secondo grado dai giudici di Palazzo Spada, che hanno sottolineato come la qualificazione di un'opera come opera speciale richieda necessariamente che tale lavorazione sia tassativamente ricompresa nell'elenco riportato all'articolo 72, comma 4, del Dpr 554/99 (attualmente ancora in vigore in attesa della pubblicazione del nuovo regolamento attuativo del Dlgs 163/2006), e che l'importo complessivo di detti lavori, sia superiore a quello indicato dall'articolo 73, comma 3, dello stesso Dpr, ossia pari o superiore al valore complessivo dei lavori in gara ovvero superiore a isomila euro. Tali condizioni vanno rispettate en-

trambe e non hanno eccezioni. Questo perché, ha precisato il Collegio, in linea di principio l'opera «specializzata» rappresenta una lavorazione del tutto peculiare, che richiede per la sua realizzazione una particolare specializzazione e professionalità, costituendo dunque - rispetto alle opere generali - un'eccezione. Per questo motivo l'elencazione offerta dal Dpr 554/99 deve ritenersi tassativa, «non suscettibile di interpretazione analogica o estensiva». In questo senso le opere indicate nel primo ricorso, ritenute dal Tar rientranti per similitudine ad altra categoria nel novero delle opere speciali, di fatto nel caso di specie non sono ricomprese nell'elencazione offerta dal Dpr. Ne consegue che non sono opere speciali, né possono essere ritenute tali, per semplice analogia con una delle opere effettivamente incluse nel detto elenco. Del resto, ha puntualizzato il Collegio, i rilievi espressi trovano conferma nell'allegato A del Dpr 25 gennaio

2000, n.34 (il regolamento che istituisce il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della legge n febbraio 1994, n.109), secondo il quale nella categoria di OG6, che qui interessa, vengono ricomprese al di là di ogni ragionevole dubbio, le opere indicate nel bando della gara ed erroneamente ritenute speciali. Lavorazioni che - a conferma della non condivisibile interpretazione del Tar - sono in realtà più correttamente da intendersi quali opere di completamento delle opere generali (rispetto alle quali non godono dunque di autonomia), che per definizione sono caratterizzate da una pluralità di lavorazioni, indispensabili per consegnare l'opera o il lavoro finito in ogni sua parte (articolo 72, comma 2 del Dpr 554/99), nella cui categoria devono pertanto essere ricomprese.

Raffaele Cusmai

EDILIZIA - Il provvedimento dirigenziale è solo una conferma

Ricorsi al «no» in commissione

È inammissibile il ricorso contro il diniego di un permesso di costruzione, se non è stato tempestivamente impugnato il parere sfavorevole della Commissione edilizia comunale che era stato in precedenza comunicato all'interessato. Così ha stabilito il Tar Campania-Salerno, sezione n. 1994/2008, che ha ribadito con ulteriori argomenti le precedenti linee giurisprudenziali. Il caso riguardava una proprietaria di alcune vecchie costruzioni, che aveva presentato al Comune la domanda per la ristrutturazione di questi immobili, a parità di volumi e di superficie. La Commissione edilizia comunale aveva pe-

rò espresso parere sfavorevole, affermando che non si trattava di «ristrutturazione», ma di «nuova costruzione», comunicandolo all'interessata. Due mesi dopo, il dirigente addetto all'edilizia aveva emanato un provvedimento, respingendo definitivamente la domanda. La proprietaria ha allora impugnato questo provvedimento davanti al Tar, ma i giudici hanno considerato inammissibile il ricorso per due ragioni: 1) l'interessata avrebbe dovuto impugnare il parere sfavorevole della Commissione che costituiva il sostanziale «rigetto della domanda» ed era immediatamente impugnabile; 2) il provvedimento

del dirigente (con il quale si respingeva formalmente la domanda di ristrutturazione) costituiva un atto «confermativo» del parere della Commissione, e contro gli atti confermativi non è ammesso il ricorso. La sentenza è esatta, e si inquadra nell'attuale sistema dell'impugnabilità degli atti amministrativi. Si potrebbe obiettare che i pareri della Commissione edilizia comunale, favorevoli o sfavorevoli, sono atti «interni» al procedimento amministrativo, e dovrebbero avere identica disciplina, altrimenti si pone l'interessata in un labirinto giuridico, in posizione di disuguaglianza. Ma l'obiezione non sarebbe persuasi-

va. La comunicazione del parere sfavorevole ha il significato di rigetto della domanda, e se l'interessato ritiene che il contenuto del parere è illegittimo, deve impugnare questo parere davanti al giudice amministrativo. L'interessato non può impugnare il successivo provvedimento che conferma il diniego, perché in tal modo sarebbe violata la regola di procedura (articolo 21, legge 1034/71) che stabilisce, per la notifica del ricorso, il termine perentorio di 60 giorni «da quando l'interessato (...) ne abbia comunque avuta piena conoscenza».

Vittorio Italia

CONTABILITÀ - Mancati introiti

Nella riscossione la negligenza crea danno erariale

LA COMPETENZA - Gli incaricati sono soggetti al giudizio della Corte conti perché esercitano poteri autoritativi per acquisire soldi pubblici

Costituiscono danno erariale le minori entrate riscosse a seguito di grave negligenza dell'agente della riscossione e della concessionaria. Lo ha ribadito la Corte dei conti in appello (Sezione I centrale, n. 241/2008) confermando una pronuncia della Sezione dell'Emilia Romagna (n. 1088/2005) in un procedimento nato da un'istanza di riconoscimento dell'inesigibilità di quote di tributi non correttamente documentata. Il Fisco e la Guardia di Finanza avevano accertato che le domande di disarcico per inesigibilità dei crediti d'imposta erano viziate da irregolarità varie. Il concessionario, infatti, aveva prodotto notifiche di atti, accessi, pignoramenti negativi, sottoscritti con firma illeggibile da soggetti non identificati. Gli stessi

atti sarebbero stati eseguiti in giorni in cui l'agente addetto era in ferie, in malattia, in permesso, o risultava assegnato al servizio interno. In altri casi la riscossione risultava svolta in giorni non consentiti (sabato e festivi). Infine, in alcune giornate, gli agenti avrebbero eseguito un numero di accessi inverosimile e certificato un numero eccessivo di verbalizzazioni su irreperibilità, pignoramenti negativi e altre operazioni. La pronuncia afferma la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli ufficiali della riscossione. Per i giudici d'appello, infatti, non può essere negato che lo svolgimento dell'attività di riscossione, da parte dell'agente legato da rapporto di impiego con la Concessionaria, «ineriva all'iter procedimentale... per l'ac-

quisizione di pecunia pubblica, anche mediante l'esercizio dei poteri autoritativi propri della Pubblica amministrazione». Quindi nessun illegittimo inserimento del giudice contabile in un contenzioso relativo al rapporto creditorio tra ente impositore e concessionaria, da risolvere in via amministrativa sul punto del disarcico. La sentenza ha precisato che la definizione del contenzioso, cui può seguire un giudizio dinanzi alla Corte a istanza del concessionario, diretto al riconoscimento del diritto al rimborso per inesigibilità di entrate iscritte a ruolo con l'obbligo del non riscosso come riscosso, è cosa diversa dalle responsabilità individuali degli agenti contabili per «gli eventuali effetti lesivi della loro condotta nei confronti dell'ente al quale

quelle entrate debbono confluire». I giudici contabili, in particolare, respinta la pregiudiziale penale in una materia definibile sulla base della documentazione contabile, hanno rigettato anche la tesi che, in caso di diniego del disarcico da parte dell'amministrazione, non si verificherebbe alcun danno, perché al diritto di credito dell'ente impositore nei confronti del contribuente non realizzato si sostituirebbe un diritto di credito dello stesso ente nei confronti del concessionario. Deduzioni «inaccettabili», si legge nella sentenza. Che ha ribadito «l'automatica responsabilità dell'agente contabile per fatto dei propri dipendenti».

Salvatore Sfrecola

ANCI RISPONDE

Stabilimenti balneari anche su aree non demaniali

Il Tar Puglia-Lecce, con la sentenza 1132/2008, ha sancito la possibilità per il ricorrente (il titolare di un polo turistico del Brindisino) di svolgere l'attività di stabilimento balneare su un'area di sua proprietà non oggetto di concessione demaniale. Il giudice amministrativo ha tenuto conto dell'articolo 41 della Costituzione sulla libertà dell'iniziativa economica privata e dell'articolo 1, punto 3), dell'allegato al Dpcm 13 settembre 2002, in base al quale gli stabilimenti balneari sono «pubblici esercizi di norma posti su area in concessione demaniale». L'utilizzo dell'inciso «di norma» non esclude che tali attività possano essere condotte, seppure eccezionalmente, anche su altre aree disponibili a diverso titolo. Nella sentenza si ribadisce il potere autorizzatorio del sindaco, disposto dall'articolo 9, commi 1 e 2, della legge 135/2001, in base ai quali «l'apertura e il trasferimento di sede degli esercizi ricettivi sono soggetti ad autorizzazione, rilasciata dal sindaco del Comune nel cui territorio è ubicato l'esercizio. L'autorizzazione è rilasciata anche ai fini di cui all'articolo 86 del Tulp 773/1931». **Il trasporto turistico - L'amministrazione affida a una ditta di trasporti pubblici un servizio urbano turistico per**

la stagione invernale del costo di circa 130.000 euro. Con questo servizio si intende disincentivare l'uso di automezzi personali per recarsi agli impianti. Di fatto è un servizio a favore di una precisa utenza, gli ospiti che si recano a sciare. E' legittimo prevedere la gratuità del biglietto del bus? Si fa presente che il servizio considerato non sembra rientrare tra quelli a domanda individuale individuati dal Dm 31 dicembre 1983, neanche come servizio turistico, in quanto limitato a stabilimenti balneari, approdi turistici e simili. La legge si è anche preoccupata di demandare ai comuni l'individuazione di prestazioni non rientranti tra i servizi pubblici essenziali o non espletati a garanzia di diritti fondamentali, per le quali richiedere un contributo all'utente. L'articolo 4p, comma 4, della legge 449/97 demanda l'individuazione di tali prestazioni a un regolamento per la cui adozione sono stati individuati i criteri con direttiva del presidente del Consiglio dei ministri del 20 dicembre 1999. Non vertendosi in alcuno dei casi considerati, e trattandosi di un'attività il cui svolgimento è finalizzato a una valorizzazione della funzione turistica connaturata al territorio, si ritiene che l'ente possa fornire anche gratuita-

mente il servizio in esame purché questo non alteri l'equilibrio economico finanziario del bilancio. **La somministrazione - Alcuni Enti locali hanno istituito una fondazione per la gestione di una struttura ricettiva realizzata, con fondi europei, nell'ambito della ristrutturazione di un vecchio complesso monasteriale. La Fondazione ha predisposto un bando per individuare il soggetto gestore della struttura ricettiva, previa distinzione degli spazi fisici che rientrano nella gestione stessa da quelli, sia pure contigui, che restano nella disponibilità esclusiva della Fondazione. Poiché il rilascio dell'autorizzazione all'attività ricettiva abilita anche alla somministrazione di alimenti e bevande alle persone alloggiate (articolo 9, Dlgs 135/2001) la Fondazione ritiene che la mancanza della «unitarietà delle strutture e della gestione» possa pregiudicare, da parte del gestore, l'attività di somministrazione in occasione di convegni organizzati dalla Fondazione per cui occorrerebbe una licenza distinta e autonoma. Si fa presente che nel capitolato d'onere sono poste a carico del gestore le attività di supporto alle manifestazioni organizzate dalla Fondazione comprese**

quelle di somministrazione. Si chiede un parere. Si ritiene di condividere dubbi espressi dalla fondazione. Infatti l'articolo 9 della legge 135/2001 consente, negli esercizi ricettivi, la somministrazione di alimenti e bevande, oltre che alle persone alloggiate e ai loro ospiti, anche a coloro che sono ospitati nella struttura ricettiva in occasione di manifestazioni e convegni organizzati. La norma fa riferimento soltanto alla struttura ricettiva nella sua configurazione appositamente individuata. A questo proposito la legge della Regione Lombardia 15/2007, prevede che la licenza d'esercizio della struttura ricettiva (articolo 28) deve contenere le indicazioni relative al numero degli appartamenti, delle camere e dei letti. Pertanto le autorizzazioni riferite alla struttura ricettiva individuata nei suoi elementi strutturali non sembra possano estendersi ad altri ambiti che di quest'ultima non fanno parte. Si rappresenta, quale soluzione da attivare nelle singole circostanze quella indicata nell'articolo 32, comma 3, della citata legge regionale 15/2007, che consente il rilascio di nulla-osta per manifestazioni temporanee in immobili non designati abitualmente alla ricettività collettiva.

Antonella Galdi

EURO PA

A Venezia viaggia su internet la critica agli uffici comunali

La filosofia della condivisione e del miglioramento nella gestione di un ente locale passa sempre più frequentemente attraverso il canale Web, che inizia a dare segnali continuativi di scambio tra amministratori e amministrati. Il progetto Iris - Internet Reporting Information Systerft - sviluppato dal Comune di Venezia è una piattaforma informatica open-source ad accesso aperto grazie alla quale i cittadini possono segnalare disservizi relativi alla manutenzione urbana (http://iris.comune.venezia.it/Iris/). Non più lamentele scritte o verbali che corrono il rischio di perdersi negli uffici ma un accesso alla Rete dal computer di casa o dal cellulare, con cui il cittadino può indicare la criticità riscontrata, facendola rientrare in una delle tipologie di problemi previsti dal software e chiedendone la risoluzione. Le segnalazioni sono inoltrate agli uffici competenti, che forniscono risposta. Su Iris è possibile vedere il percorso della pratica, da chi ha effettuato la richiesta fino allo stato di

esecuzione. La piattaforma Iris è attiva da meno di due mesi e ha già riscontrato un buon successo tra i potenziali utenti. Nelle intenzioni degli amministratori comunali di Venezia Iris può riuscire a far superare il palleggiamento di responsabilità che troppo spesso affligge il settore pubblico in Italia. L'obiettivo è quello di valorizzare il fattore condivisione e migliorare contestualmente anche il metodo di lavoro della struttura comunale. Appoggiato su una tecnologia di mappe satellitari, Iris permette di vedere

con un solo colpo d'occhio la situazione delle segnalazioni in tempo reale della città di Venezia, dato questo che probabilmente tende a far incrementare il livello di responsabilità sociale a cui il cittadino sente di dover rispondere. Una buona prassi che va senza dubbio a migliorare la qualità del rapporto e dei servizi di pubblica utilità.

Gianluca Incani

Indagine Deloitte su 200 funzionari pubblici

Il rilancio della p.a. passa dalla gestione finanziaria

Il rilancio della pubblica amministrazione passa attraverso una buona gestione finanziaria. È questo il messaggio lanciato da 200 funzionari pubblici residenti in più di 28 paesi del mondo che hanno preso parte all'ultima indagine condotta da Deloitte sul funzionamento della pubblica amministrazione. In base ai risultati dello studio, quasi un funzionario pubblico su due ha dichiarato di essere convinto che l'organizzazione in cui si trova a operare manchi di importanti capacità di gestione finanziaria. E questo, nonostante i progressi compiuti negli ultimi dieci anni verso il miglioramento dell'efficienza dei processi decisionali. «In passato, nell'ambito della pubblica amministrazione, la finanza è stata spesso relegata a un ruolo secondario», ha spiegato Roberto Lolato, partner e responsa-

bile del settore pubblico del network Deloitte. «L'esigenza di adeguamenti normativi, i problemi legati alla difficoltà di reperimento di risorse e l'esiguità dei controlli interni stanno obbligando il settore pubblico a conferire alla finanza un carattere di maggiore priorità». È così che oltre 100 funzionari sui 200 intervistati hanno evidenziato che nella propria organizzazione sono presenti competenze limitate nel controllo della gestione finanziaria, mentre soltanto un quarto di questi ritiene che la propria organizzazione possieda capacità avanzate nell'identificazione e gestione dei rischi finanziari. Non solo. Appena il 29% del campione ha ammesso che le proprie organizzazioni hanno sviluppato competenze nel risk management che vadano oltre un livello di base. E questo incrementa la possi-

bilità di errori celando il reale stato della finanza di un'organizzazione. Ma i punti dolenti del sistema di finanza pubblica messi in luce dall'inchiesta di Deloitte non finiscono qui. Per il 68% degli intervistati, infatti, un'altra area di preoccupazione riguarda la carenza di informazioni. «I funzionari pubblici considerano prioritaria, per una gestione orientata agli obiettivi, la capacità di saper produrre informazioni finanziarie aggiornate e puntuali e ritengono questa lacuna una barriera significativa al miglioramento della performance della propria organizzazione», si legge nel rapporto di Deloitte. Non solo. La maggior parte degli intervistati ha denunciato la mancanza di dati sufficienti sul costo degli investimenti necessari per valutare il reale costo dei servizi pubblici. Senza contare l'alta percentuale di

manager pubblici che hanno lamentato l'indisponibilità di dati per poter misurare il ritorno sull'investimento (roi) dei programmi finanziati con risorse pubbliche. Ed ecco allora che, secondo i risultati dello studio di Deloitte, la crescita del costo della spesa sociale, il bilanciamento tra le esigenze dell'attuale generazione e di quelle future, la maggiore attenzione ai risultati, e la domanda di crescente trasparenza richiedono una specializzazione della finanza. Il 67% del campione ha infatti individuato nella gestione finanziaria uno strumento per rinnovare l'intera struttura pubblica, mentre il 52% ritiene la funzione finanziaria prioritaria per il rilancio dell'intera organizzazione.

Gabriele Frontoni

"Piano casa per le fasce deboli" la Cgil: mobilitazione in autunno

L'annuncio di Berlusconi. Bersani: alzare salari e pensioni

ROMA - Il premier Silvio Berlusconi annuncia da Tokyo, alla vigilia del G8 di Hokkaido, che il piano casa del governo per rilanciare l'edilizia popolare è quasi pronto. Poi aggiunge la preoccupazione per l'impenata dei prezzi degli alimentari e dei prodotti petroliferi. E dice che se «ci saranno fasce deboli della popolazione che devono essere aiutate» il governo lo farà. Così l'accelerazione dell'emergenza economica rischia di prendere in contropiede l'esecutivo che solo qualche giorno fa ha varato in una riunione lampo del Consiglio dei ministri, la sua manovra triennale per la stabilizzazione dei conti pubblici e lo sviluppo. La sensazione, insomma, è che quella manovra potrebbe essere destinata a subire alcune integrazioni. In Giappone, Berlusconi ha sposato la tesi del suo ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, secondo il quale l'aumento vertiginoso del prezzo del

barile di petrolio e delle derivate alimentari è causato dalla speculazione, e che quindi le armi in mano ai governi nazionali sono decisamente spuntate. Proprio oggi Tremonti porterà a Bruxelles la sua proposta di contrastare l'azione degli speculatori rafforzando il ruolo dell'Antitrust europeo. «Al di là di un certo intervento - ha detto Berlusconi - non si può andare. Ma l'intenzione dell'esecutivo è quella di aiutare le famiglie più bisognose. Un passo l'abbiamo già fatto con la Robin tax. Da lì arriveranno contributi che saranno devoluti alle persone che più ne hanno bisogno». Berlusconi ha poi annunciato che il governo incontrerà nei prossimi giorni i rappresentanti delle grandi catene di distribuzione. Ma la raffica di annunci non rasserenava affatto il clima sociale che ormai tende al brutto. Il leader della Cgil, Guglielmo Epifani, è tornato ieri a bocciare l'insieme delle misure

contenute nella manovra economica, rilanciando la richiesta di usare la leva fiscale per dare ossigeno, attraverso soprattutto le detrazioni, alle buste paga dei lavoratori. Ma poi ha parlato chiaramente di mobilitazione: «E se il governo non dovesse dare risposte - ha detto a Serravalle Pistoiese alla festa della Cgil - sarà un autunno in cui ci sarà bisogno di mobilitare le persone contro l'aumento dei prezzi e a difesa dell'occupazione». Pur essendo critiche sulle scelte di politica economica di Tremonti, Cisl e Uil, tuttavia, non parlano ancora di mobilitazione. Certo la linea rigorosa del governo di non concedere per ora nulla sul versante fiscale, perché non c'è il "tesoretto" dovuto all'extraggettito, e di scommettere tutto sul recupero di produttività, rende più difficile l'ipotesi di un patto per la crescita che, non a caso, Tremonti ha definito il "patto della speranza". «Invece -

ha detto il ministro ombra dell'Economia, Pier Luigi Bersani - è necessario un intervento immediato a favore del potere d'acquisto delle retribuzioni e delle pensioni». «La verità - sostiene Nicola Rossi, economista del Pd e relatore di minoranza del Dpef alla Camera - è che la manovra è stata sbagliata, decisamente rinunciataria e poco coraggiosa sul versante dei tagli. Nel Dpef c'è un'implicita ipotesi di moderazione salariale. Ma questa è possibile solo se è accompagnata da una massiccia detrazione sui redditi da lavoro. Ora il governo è davanti a un bivio: o mina l'equilibrio dei conti pubblici, o mina gli equilibri sociali del paese ma quest'ultima alternativa aprirà una questione politica all'interno della maggioranza. E si vedrà che questa maggioranza è più debole di quanto si pensi».

Roberto Mania

La REPUBBLICA – pag.3

DOSSIER - Una "legge obiettivo" per ridurre i tempi anche in deroga ai piani regolatori Coinvolti fondi pubblici e privati. Lo Stato farà cassa vendendo le abitazioni ex Iacp

Centomila alloggi da 50 mq da dare in affitto a 300 euro

Costruirli costerà oltre cinque miliardi di euro

ROMA - Case popolari, da costruire, vendere o affittare a prezzi bassi a chi - oggi - non può permettersi un tetto sopra alla testa: giovani coppie e anziani a basso reddito, studenti fuori sede e famiglie mono-entrata. A sessant'anni esatti dal famoso «piano Fanfani» che spianò la strada allo sviluppo edile del dopoguerra, il governo Berlusconi lancia un nuovo progetto abitativo a livello nazionale. Il premier dice di voler fare in fretta: il decreto legge che fissa i capisaldi dell'operazione c'è già, i dettagli, assicura, sono «quasi pronti». Queste le dimensioni dell'operazione: entro l'estate, secondo quanto già anticipato dal sottosegretario allo Sviluppo economico Ugo Martinat, il governo darà il via ad un piano per la costruzione e riqualificazione di 100 mila alloggi dai 40 ai 60 metri quadrati da affittare a fasce sociali deboli (indicate dallo stesso decreto, ma principalmente nuclei familiari a basso reddito, giovani coppie, anziani, studenti e immigrati regolari) a canoni da 250 a 350 euro il mese. Le nuove case dovranno rispettare i criteri di efficienza energetica e la riduzione delle emissioni inquinanti. Il costo dell'operazione è valutato fra i 5 e gli 7 miliardi (circa 1200 euro al metro quadro per la costruzione), in parte coperti dai partner privati chiamati a partecipare all'impresa (in cambio di agevolazioni e con l'impegno di destinare almeno il 60% dei nuovi alloggi a edilizia popolare), in parte attingendo ai ricavi delle vendite degli ex Iacp. Sarà assegnato a canone agevolato non meno del 60 per cento delle abitazioni costruite. Entro i prossimi cinque anni infatti il governo intende cedere agli occupanti (se legittimati in tal senso) buona parte del suo patrimonio abitativo di edilizia popolare. Si tratta di circa un milione di alloggi che, in base ai soli valori

catastali, garantirebbero un patrimonio di circa 23 miliardi di euro. Parte di queste entrate finanzieranno appunto la realizzazione dei nuovi appartamenti. Il decreto che fissa le linee principali dell'operazione è stato varato alla fine di giugno e - nei punti che fanno riferimento alla parte riguardante il dicastero di Renato Brunetta, Funzione Pubblica - prevede la costituzione di fondi immobiliari «innovativi», legati a un sistema integrato fra pubblico e privato; agevolazioni (anche amministrative) in favore di cooperative edilizie ad hoc; associazioni di comuni, regioni e province allo scopo di migliorare la realizzazione dei progetti. Gli enti locali, tra l'altro, saranno chiamati a firmare convenzioni per cedere gratuitamente aree di loro proprietà o concedere cubature sulle aree demaniali da destinare alle costruzioni. Ora, cruciale, diventa la questione dei tempi: obiettivo del governo è

far partire i cantieri al più presto, entro sei mesi dalla definitiva approvazione del piano. Dunque, secondo le intenzioni, entro il prossimo inverno. Ma i tempi della burocrazia non vanno così in fretta per cui, spiega Martinat, sempre entro l'estate sarà varata una sorta di «Legge obiettivo per l'edilizia popolare» che consenta di ridurre i tempi di cambio di destinazione d'area dei piani regolatori dagli attuali due anni ai sei mesi, appunto. La Legge obiettivo è uno strumento «ampio», ideale per restringere i tempi. Potrebbe però contenere un rischio, legato alle sue «larghe maglie»: se non saranno prese le dovute precauzioni assieme al cambio di destinazione d'uso potrebbero incautamente passare operazioni meno nobili come, ad esempio, sanatorie o nuovi abusivismi.

Luisa Grion

CORRIERE ECONOMIA – pag.8

FINANZIARIA 2009 - Il titolare dell'Economia prepara la fase due della manovra. Dura

Dalla scuola alla difesa, Tremonti affila le forbici

Il piano del ministro è molto ambizioso: taglio del 20% della spesa per tutti i dicasteri. I rilievi della Ragioneria

Tutti. «Siete tutti senza portafoglio» aveva detto il ministro dell'Economia ai suoi colleghi nella prima riunione dell'esecutivo appena dopo l'assegnazione degli incarichi. Quindici giorni dopo anche i più ottimisti e inesperti, quelli che avevano creduto in una battuta, per non dire dei veri ministri di spesa, si sono resi conto che Giulio Tremonti non scherzava affatto. Il decreto con la manovra triennale, approvato il 18 giugno scorso dopo appena 9 minuti di discussione, indica 8 miliardi di tagli ai ministeri nel 2009, 8 e mezzo nel 2010 e addirittura più di 15 nel 2011. La sforbiciata è pesantissima, mai vista né immaginata prima d'ora. Una decurtazione secca del 20% l'anno prossimo, di un altro 20% nel 2010 e del 40,5% l'anno successivo. Roba da far tremare i polsi. Eppure quel giorno, in quei nove minuti, il decreto fu approvato sostanzialmente in bianco. E' il governo del Presidente e di un forte ministro dell'Economia, quindi non stupisce. Così come non sorprende la fatale rassegnazione della squadra di governo. Benché oggi, davanti alle vere cifre dei tagli approdate finalmente in Parlamento, tutti i ministri siano letteralmente con le mani nei capelli. Persino il governatore della Banca d'Italia, Mario Draghi, dice che

la riduzione programmata della spesa è alquanto ambiziosa. E anche la stessa Ragioneria dello Stato, che ha costruito il maxi-taglio con penna e calcolatrice, si rende conto che in pratica non sarà affatto facile. Per non parlare dell'opposizione parlamentare, che ritiene i tagli semplicemente irrealistici. Dalla parte di Tremonti c'è la constatazione oggettiva che la manovra disegnata da Tommaso Padoa-Schioppa per il governo Prodi appena tre mesi fa, almeno sulla carta, non era affatto diversa. Anzi, nel decreto ci sono pure i tagli del precedente ministro, perché l'accantonamento del 10% che lui aveva previsto nell'ultima Finanziaria è stato confermato. Detto questo, basta guardare un po' di numeri, per capire che la situazione è drammatica, difficilissima da gestire. Tecnicamente e politicamente. Al Ministero dell'Interno la voce «Ordine pubblico e sicurezza» subisce un taglio nel 2009 di 254 milioni di euro, che salgono a 480 milioni nel 2011, ma già adesso le auto della Polizia cadono a pezzi e restano una settimana al mese senza benzina. Al Ministero della Giustizia, Angelino Alfano ha avviato una riforma piuttosto incisiva, ma ci sono già nove milioni di processi arretrati e un nuovo taglio all'orizzonte di 174 milioni, destinati a salire a

375. Non si salva neanche la Difesa: meno 251 milioni per la «Difesa e sicurezza del territorio», e meno 230 sui fondi da ripartire. Per parlare solo del primo anno, quando la riduzione della spesa ministeriale si fermerà a 8 miliardi, bisognerà risparmiare 1,3 miliardi sulla mobilità, 1 miliardo e 700 milioni sugli aiuti alle regioni sottosviluppate, 500 milioni di aiuti alle imprese e altri 500 destinati alle infrastrutture minori, a 127 milioni stanziati per i giovani e lo sport, e via dicendo. Passando per la scuola e l'università, con 430 milioni di tagli che saliranno a 770 nel 2011, i Beni culturali (meno 230 milioni), per finire con i fondi del soccorso pubblico e quelli per il turismo. La flessibilità potrà aiutare solo fino a un certo punto. La possibilità dei ministri di dirottare la spesa da un capitolo all'altro del proprio bilancio è limitata, si potrà spostare al massimo il 10% dello stanziamento, non di più. E tutto dovrà passare pure per il Parlamento, quindi con procedure e tempi lunghi. La tenuta della maximanovra di Tremonti sulla spesa, insomma, è tutta da verificare. Tenendo presenti le altre due incognite che gravano sulla Finanziaria triennale. La prima riguarda la lotta all'evasione fiscale: la manovra sconta cospicue maggiori entrate cospicue, ma quanto

sarà effettivamente recuperato nessuno può dirlo. Che il 10% di dipendenti in più all'Agenzia delle Entrate significhi il 10% di maggiori imposte mediamente riscosse è un ragionamento solo virtuale. Così come i 770 milioni nel triennio che dovrebbero venire dal recupero delle frodi Iva senza nuove norme, ma solamente con «un presidio sistematico e coordinato del fenomeno», o i 2,4 miliardi che si spera di recuperare estendendo il metodo dell'accertamento sintetico. Sono cifre molto consistenti (solo nel 2011 sono previsti 4 miliardi in più alla voce «Sviluppo delle attività di controllo»), ed è su queste e quelle dei tagli di spesa che si basa l'intera manovra. Che tuttavia non risolve l'ultimo problema. Benché pesanti, tagli e controlli fiscali, infatti, non creano il minimo spazio per l'attesa riduzione delle tasse. Nei prossimi tre anni non se ne parla, nonostante le promesse elettorali di Silvio Berlusconi. Giulio Tremonti ha confermato in Parlamento che non c'è nessun tesoretto da distribuire. E la manovra appena varata non aiuta la crescita: come ammette lo stesso governo la crescita del pil tendenziale e quella programmata (che sconta l'effetto della manovra), coincidono.

Mario Sensini

La riforma della Basilicata

Comunità montane? A Potenza si dice «local»

Fuga in avanti della regione Basilicata contro la riduzione (e la ventilata abolizione totale) delle comunità montane, sognata dal ministro dell'Economia Giulio Tremonti. Il consiglio regionale lucano ha approvato un disegno di legge che cancella completamente tutte le 14 comunità montane della regione. Peccato che, al loro posto, nascano sette «comunità locali», ente ancora da definire in maniera chiara che, ad esclusione dei due capoluoghi di provincia, Potenza e Matera, occuperà l'intero territorio regionale. Il presidente della Regione Basilicata, Vito De Filippo, deve avere preso alla lettera la minaccia di Tremonti sulla cancellazione dell'ente in-

termedio e anche la denuncia del libro *La Casta* di Gian Antonio Stella e Sergio Rizzo (che accendevano i riflettori su alcune comunità montane al livello del mare). Ha deciso di farla finita subito. Così, mentre le altre regioni stanno facendo i salti mortali per ridurre le comunità montane in seguito all'ultima Finanziaria, la Basilicata con un disegno di legge, ha scelto di cancellarle tutte. «Oggi le comunità montane sono degli scheletri un po' vuoti, con piccole funzioni di gestione — spiega De Filippo —. Ridurre i costi del 30% quest'anno e di un altro 30% nel 2009 comporterà uno svuotamento, trasformandolo in ente assolutamente inutile. A questo punto, per noi che

abbiamo una situazione territoriale all'80% montuosa e con 131 comuni, spesso piccolissimi, appollaiati sulla montagna, non ha più senso mantenerle. Così le abbiamo cancellate tutte». Le sette nuove «comunità locali», che nascono al loro posto, comprenderanno l'intero territorio regionale, con almeno 60 mila abitanti l'una. L'impressione è che questa rivoluzione sia più che altro un restyling, per guadagnare pubblicità e dribblare le misure della Finanziaria. Il governatore però getta acqua sul fuoco: «Abbiamo utilizzato la norma presente nell'ordinamento sull'unione di comuni per creare un ente intermedio adeguato alle esigenze del territorio — dice il pre-

sidente della regione —. Nel nostro caso, si tratta di sette grandi unioni di comuni che avranno competenza non soltanto sulla gestione dei servizi ma anche sullo sviluppo e sulla programmazione del proprio territorio. Potrebbero andare avanti anche da soli, con le proprie gambe, grazie alle economie che realizzeranno nella somministrazione di servizi». Intanto però, per convincere tutti i comuni che entro il 30 giugno 2009 dovranno aderire volontariamente alle nuove comunità, i finanziamenti ci sono, eccome: 400 milioni di euro di fondi regionali del programma operativo 2007-2013.

Antonio Calitri

SCADENZE - Il Parlamento riapre la questione degli immobili dati in uso gratuito ai familiari

Ici, la Camera allarga i confini dell'esenzione

Valide le assimilazioni della delibera, sanatoria per gli errori

Esenzione Ici, il Parlamento ha fatto un po' di luce. Anche se non tutti i dubbi sembrano essere stati risolti in via definitiva. Tra le modifiche introdotte dalla Camera al decreto legge 93/08 alcune sono rilevanti sia per i proprietari immobiliari e sia per i comuni, perché superano rigidità interpretative che lo scorso 16 giugno hanno creato non poche difficoltà nel corretto pagamento dell'acconto Ici 2008. E chi ha sbagliato avrà tempo per correre ai ripari ed evitare le sanzioni. Uso gratuito Uno degli aspetti più controversi ha riguardato l'estensione dell'esenzione Ici agli immobili concessi in uso gratuito ai parenti e da loro utilizzati come abitazione principale (quella dove di norma si ha la residenza). La Camera dei deputati ha modificato il testo originario del decreto, accogliendo i suggerimenti segnalati anche da CorriereEconomia, ampliando il beneficio dell'esenzione anche ai comuni

in cui l'assimilazione non è prevista nel regolamento, ma risulta indicata nella delibera di approvazione delle aliquote. Il testo iniziale, invece, faceva riferimento solo al regolamento. Il superamento della rigidità formale del regolamento, a favore della volontà sostanziale della delibera, consente ai contribuenti dei comuni interessati di beneficiare dell'esenzione, al momento in cui il decreto sarà definitivamente convertito in legge dal Senato. Purtroppo però non è ancora chiaro se basta l'applicazione della medesima aliquota all'abitazione principale e agli immobili dati in uso gratuito ai familiari per far scattare l'assimilazione o se serve una specifica manifestazione d'intenti in questo senso. Coloro che, per prudenza, hanno provveduto al pagamento, ma ora grazie all'estensione del beneficio sono completamente esonerati dall'Ici potranno, dopo la definitiva conversione del decreto, richiedere il rim-

borso di quanto erroneamente versato. C'è tempo per battere cassa: l'istanza di rimborso va presentata entro 5 anni dalla data di pagamento. Sanatoria Molto utile anche un'altra modifica che consente ai contribuenti, che non hanno versato entro il 16 giugno l'Ici, per avere erroneamente pensato che l'immobile fosse assimilato all'abitazione principale e, quindi esente, di correre ai ripari senza incorrere in sanzioni. A condizione che provvedano a versare l'imposta dovuta entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto, presumibilmente, quindi, entro la fine di agosto. Sarebbe però il caso che tutti i comuni, in via autonoma, decidessero di evitare l'applicazione di sanzioni per obiettiva condizione di incertezza normativa, vista la confusione creatasi. Di fatto con le correzioni apportate dal Parlamento chi ha versato in eccedenza può richiedere il rimborso e chi non

ha pagato l'acconto in attesa di chiarimenti, può regolarizzare la posizione senza applicazione di sanzioni. E' opportuno attendere il testo definitivo della legge di conversione per capire come muoversi. Rimborsi. Buone notizie anche per i comuni, che vedono eliminati i rischi di ritardi nei trasferimenti compensativi del minore gettito derivante dall'esenzione Ici per le abitazioni principali e assimilate. Viene infatti dato avvio all'erogazione agli enti locali di una somma a titolo di primo acconto nella misura del 50% del rimborso spettante, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione. Ora la parola passa al Senato. Gli emendamenti approvati raccolgono molte delle esigenze segnalate e, quindi, è ragionevole ritenere che questi miglioramenti saranno confermati.

Cesare Cava

ENTI LOCALI/1 - Già installati 260 mila apparecchi. Previste mappature satellitari a disposizione della polizia

L'occhio del sindaco arriva dappertutto

Parte da Ancona la sperimentazione che si estenderà a 67 comuni: telecamere per la sicurezza dei cittadini

Almeno un milione e 300 mila telecamere di sorveglianza ci scrutano ogni giorno, per garantire sicurezza. La valutazione è di Anie-Anciss, l'associazione delle aziende produttrici, e si riferisce al 2007. «Il numero delle installazioni è in continuo aumento — dice Florindo Baldo, presidente Anciss — e 260 mila sono quelle preposte al controllo del traffico cittadino e alla sicurezza nei Comuni». Che iniziano a dotarsi di sistemi per il monitoraggio 24 ore su 24. È il caso del progetto «A9.Città sicura», messo a punto da 43 Comuni della regione Marche. Altri 67 centri urbani sono già pronti a seguirne le orme in altre regioni italiane. Ha avviato l'iniziativa Sic1, azienda di Ancona, in collaborazione con il prefetto Giovanni D'Onofrio e il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Il progetto prevede un largo uso di telecamere per la videosorveglianza e sonde elettroniche, installate in aree pubbliche. Spiega Stefano Ricci, direttore generale di Sic1: «L'obiettivo è duplice. Da un lato garantire la sicurezza dei cittadini contro

atti criminali, dall'altro monitorare il territorio per intervenire tempestivamente in caso di calamità naturali». Per risolvere il problema si fatto uso, per la prima volta nel nostro Paese, di un sistema di «mappatura tattica» del territorio. Tutto inizia con il rilevamento ambientale compiuto da un automezzo, sul quale viene installata una speciale telecamera munita di sei punti di ripresa. Il mezzo percorre le strade cittadine filmando a 360 gradi edifici, strade e piazze, ma anche punti di riferimento e segnaletica stradale. Le immagini reali vengono poi ricostruite a computer con grafica 3D, inserendo le coordinate geografiche fornite dal Gps satellitare. A questo punto il software «virtualizza» l'intero territorio, codificando ogni singolo edificio e riferimento. Così facendo, in caso di emergenze per soccorsi e interventi anticrimine, si dispone online della mappatura della zona. E un po' come per un videogame, dalla centrale operativa, si possono isolare aree o sezioni interi edifici. Non solo. «Georeferenziare» significa anche collegare tra loro pezzi del territorio. Ad

esempio: vengono messe in relazione la ripresa di una strada in superficie e poi quella della zona sottostante. Così, spostando il puntatore verso il basso, si evidenzia su un unico schermo un tunnel o lo scavo sotto il manto stradale. Il sistema di mappatura realizzato da Sic1 può essere confrontato e sovrapposto con i dati forniti da Google Maps. Lo scopo è allargare il numero di informazioni sulle singole aree urbane. Ed è proprio nel segno dell'integrazione delle informazioni che opera il progetto «A9.Città sicura». «Perché il sistema, messo a punto per la prima volta nel Comune di Chiaravalle, alle porte di Ancona — spiega Ricci — consente di inviare via web e attraverso sistemi wireless codificati le informazioni alle forze dell'ordine e di pronto intervento. In tempo reale e secondo le priorità di azione». La soluzione, basata su protocollo Ip, rende possibile l'integrazione dei sistemi informativi dei vari Comuni. Attualmente il progetto vede in azione 160 telecamere fornite dalla svedese Axis: ognuna è dotata di indirizzo Internet, quindi comandabile via web attraverso

il semplice clic del mouse. Ogni telecamera fornisce immagini in alta risoluzione con condizioni di illuminazione diurna e notturna: fondamentale per interpretare in modo efficiente gli eventi dal vivo, disponendo poi di zoom per dettagli e oggetti in movimento, con la possibilità di fermare l'immagine. E la privacy? Spiega Andrea Sorri, responsabile di Axis Communications: «Le telecamere sono dotate della funzione di mascheratura per la tutela della privacy. Oscurando zone sensibili delle riprese, ad esempio i volti dei minori». Resta il rischio Grande Fratello che tutto vede e spia. Ma per scongiurarlo «basta un uso oculato — dice Elisa Borello — assessore all'informatica del Comune di Cuneo —. Nella nostra città, per esempio, non facciamo un impiego continuativo di monitoraggio, bensì forniamo aiuto alle forze dell'ordine solo nei momenti delle indagini». A quanto pare la cittadinanza ha gradito la discrezione degli occhi elettronici.

Umberto Torelli

ENTI LOCALI/2 - Efficienza e pubblica amministrazione

Sportelli pugliesi alla prova del blog

Video e dati condivisi con il web 2.0. Servirà?

Parlando di web 2.0 il pensiero corre a blog, wiki, social network e alle altre piattaforme per la distribuzione di contenuti autoprodotti dagli utenti della Rete. Ma qual è il significato del termine, applicato alla comunicazione pubblica? Ci si riferisce ai contenuti prodotti dagli operatori della pubblica amministrazione, dal cittadino utente, oppure da entrambi? Nel caso del progetto Puglia 2.0, appena avviato dal settore Comunicazione istituzionale della Regione Puglia, ci si riferisce, come chiarisce Eugenio Iorio, dirigente del settore presso la presidenza della regione, «a uno strumento studiato per gli operatori degli Urp (gli Uffici per le relazioni con il pubblico istituiti dalla legge 150/2000) comunali, provinciali e regionali». Strumento che «si prefigge di promuovere lo scambio e la

condivisione di conoscenze e informazioni, accelerando la circolazione delle migliori pratiche». In sostanza, il progetto prevede l'utilizzo degli strumenti tipici del web 2.0. 1) Un wiki per l'elaborazione collettiva di documenti; 2) un social network che ospiti video, immagini e testi inseriti dai comunicatori pubblici, per il confronto di metodi e pratiche di lavoro; 3) infine, una piattaforma di e-learning per la formazione permanente. Quest'ultima, spiega Iorio, non s'ispira a modelli accademici di apprendimento, perché la qualità dei contenuti è garantita dallo scambio orizzontale di saperi tra comunicatori pubblici. «Si tratta di realizzare una dimensione formativa non autoritaria — dice Iorio — per cui i moduli didattici verranno sviluppati autonomamente dal network degli operatori in maniera in-

dividuale o collettiva, attraverso l'organizzazione di meeting e master diffusi». È una filosofia che sembra effettivamente configurare un approccio democratico alle relazioni interne. Resta da vedere, però, se tale approccio favorisca anche la democratizzazione delle relazioni fra operatori e cittadini, nonché una maggiore efficienza dei servizi erogati. «La scommessa — dice Iorio — è che questa ingegneria organizzativa orizzontale, che abilita la circolazione di tutte le informazioni prodotte dalla pubblica amministrazione generando un sapere condiviso, paritario e partecipato fra tutti gli attori istituzionali, consenta di produrre un flusso d'informazione più dinamico e flessibile, quindi più utile per territorio e cittadini. Del resto qui non si parla di comunicazione politica, che mira alla ricerca

del consenso, bensì di comunicazione pubblica, che ha il dovere d'informare sui processi, le fonti e i risultati delle azioni amministrative». Per la realizzazione del progetto, la Regione ha scelto tecnologie open source: una scelta dettata non solo dall'analisi costi-benefici, ma anche da considerazioni ideologiche. Si fa esplicito riferimento a un disegno di legge regionale «recante norme in materia di trasformazione e adeguamento tecnologico della pubblica amministrazione regionale secondo criteri di difesa della libertà, della democrazia e della sicurezza informatica nell'era della comunicazione digitale». Si prevede che il fatto non mancherà di suscitare critiche da parte delle società produttrici di software proprietario.

Carlo Formenti

CORRIERE MEZZOGIORNO ECONOMIA - pag.

CITTÀ VIRTUOSE - Il progetto di telegestione dell'illuminazione pubblica illustrato dal vicesindaco Giovanni Romano

Risparmio energetico, San Severino regina

Dopo il primato nella differenziata un altro record per il comune salernitano

E la luce fu. Ma non troppa. Dopo il primato nella raccolta differenziata che l'ha reso famoso in tutt'Italia e oltre, il piccolo centro di Mercato San Severino, nel Salernitano, si appresta a mettere a punto un altro piccolo grande record nel risparmio energetico. Merito, anche stavolta, di un uomo solo al comando, il vicesindaco di centrodestra Giovanni Romano, con deleghe all'ambiente, all'urbanistica e all'attuazione del programma, che lavora full time da amministratore pubblico. Quarantasei anni ad agosto, docente all'Università di Salerno, di lui sono diventati leggendari gli appuntamenti

che fissa alle sei del mattino. «La giornata è lunga e gli impegni sono tanti», spiega quasi scusandosi con i malcapitati che butta giù dal letto. Nei giorni scorsi alla Città della Scienza di Napoli Romano ha presentato l'innovativo sistema sperimentale per la telegestione degli impianti di pubblica illuminazione sul territorio comunale frutto della cooperazione tra l'amministrazione comunale, la Ge.Se.Ma. (Gestione Servizi Manutenzioni spa) - società multiservizi del Comune di Mercato San Severino - e il dipartimento di Ingegneria dell'Informazione e Ingegneria Elettrica dell'Università di Salerno.

«Il progetto - spiega il vicesindaco - è una delle prime azioni concrete previste dal Piano Energetico Ambientale Comunale. Fino ad oggi la luce pubblica poteva essere accesa o spenta. Con il nostro dispositivo, invece, abbinato al telecontrollo a distanza, sarà possibile aumentare o abbassare l'intensità dei corpi illuminanti in base agli orari e alle esigenze. Inoltre, diversamente da quanto accade nei sistemi di illuminazione pubblica convenzionali, nella rete di Mercato San Severino saranno integrabili sistemi di alimentazione elettrica per piccole utenze private temporanee, sistemi di chiamata di soccorso in caso di inci-

dente, aggressione o malore, sistemi per la messaggistica e informazione alla cittadinanza». Dopo una fase sperimentale di qualche mese, si passerà alla fase operativa che prevede l'estensione del sistema di telegestione all'intera rete di illuminazione pubblica comunale. Poi il programma di contenimento del consumo energetico proseguirà con l'installazione di pannelli solari fotovoltaici e per il solare termico sui tetti delle abitazioni private. Prepariamoci dunque a sentire ancora parlare di Mercato San Severino. E bene.

Gabriele Bojano

IL DOSSIER - La rilevazione dell'Associazione studi e ricerche per il Mezzogiorno

Mutui agli enti locali, il Meridione assorbe il 34% delle erogazioni

Sotto la lente prestiti obbligazionari e project financing - Campania prima al Sud con 651 milioni, Basilicata ultima (33) -

Nei giorni scorsi è stato presentato nella sede della Provincia di Napoli il «Rapporto 2007 sulla finanza locale in Italia». Il Dossier è stato curato dagli esperti di numerosi centri di analisi e statistica italiani: Isae, Ires, Irpet, Irer e Associazione Studi e Ricerche per il Mezzogiorno. Pubblichiamo di seguito uno degli articoli che compongono il Rapporto: «Il finanziamento degli investimenti degli enti locali — Gli strumenti e il loro utilizzo». Questo articolo si propone di proseguire il filone tematico intrapreso con i Rapporti 2005 e 2006, aventi come oggetto il finanziamento degli investimenti degli enti locali. In particolare l'analisi svolta ha i seguenti obiettivi: fornire un panorama delle novità in materia di finanza locale emerse dall'ultima legge finanziaria in riferimento al finanziamento degli investimenti; realizzare una rilevazione quantitativa di tre degli strumenti di finanziamento maggiormente utilizzati dagli Enti Locali: mutui, prestito obbligazionario e project financing, scelti perché i primi rappresentano una fonte finanziaria di tipo classico, i secondi, invece, una modalità più innovativa e complessa e gli ultimi in quanto forma di collaborazione pubblico-privato; fornire, per quanto possibile, spunti di rifles-

sione e proposte migliorative sul funzionamento degli strumenti analizzati analizzando nei paragrafi conclusivi le principali criticità emerse dalle statistiche elaborate e dalla normativa vigente. La corretta scelta dello strumento finanziario più adeguato al finanziamento degli investimenti per lo sviluppo del territorio appare oramai un percorso obbligato per gli amministratori locali, in quanto la presenza dei vincoli di indebitamento unitamente alla maggiore flessibilità dei prodotti finanziari, impongono un'attenta analisi sia sulla natura della spesa che sulle ripercussioni di equilibrio economico finanziario sui bilanci. Nell'ultimo anno, purtroppo, le amministrazioni locali hanno dovuto fare i conti con una sempre maggiore difficoltà di reperire i fondi necessari a causa non solo dei progressivi tagli dei trasferimenti statali, pur associati alla maggiore autonomia fiscale agli stessi riconosciuti, ma anche per le significative innovazioni apportate al Patto di stabilità interno, che interessano le Province e i Comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti. La Finanziaria 2007 (legge 296/2006) che, come negli anni passati, guarda al contenimento della spesa pubblica e alla riduzione del deficit tramite politiche di tagli alle spese e con l'intro-

duzione di nuove o maggiori entrate, ha introdotto una diversa formulazione del fattore di contenimento su cui intervenire. Il riferimento non è più alla spesa, come previsto dalle leggi finanziarie per il 2005 ed il 2006, ma al saldo finanziario tra entrate e spese finali, allo scopo di far convergere il più possibile le regole del patto di stabilità interno con quelle previste dal patto di stabilità e crescita. In questo modo la Finanziaria 2007, pur non prevedendo dei limiti all'incremento dell'indebitamento, va comunque a ridurre in modo significativo le possibilità di assunzione di nuovo indebitamento degli enti locali. Occorre, inoltre, sottolineare che il 2006 e il 2007 sono stati anche anni che hanno visto consolidarsi il processo di trasformazione della Cassa Depositi e prestiti da ente finanziatore a ente di sviluppo. L'assetto normativo disciplinante il finanziamento degli investimenti degli enti locali ha registrato anche un'importante modifica riguardante l'elevazione dal 12 al 15% del limite di indebitamento. L'ente locale può così assumere nuovi mutui ed accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, al netto dei contributi statali e regionali, non super-

ri il 15% delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione di mutui. La complessa articolazione normativa non ha impedito lo sviluppo dell'indebitamento locale ma ha contribuito a rendere più efficaci ed efficienti le scelte strategiche mediante il ricorso a nuove modalità di finanziamento. L'articolo si propone proprio di analizzare la dinamica degli strumenti finanziari, sia tradizionali che innovativi, maggiormente utilizzati dagli Enti Locali per cogliere le attuali tendenze evolutive, fornendo anche un dettaglio delle differenziazioni di carattere territoriale. **L'indebitamento degli enti locali** - L'indebitamento degli Enti locali è stato pari nel 2005 al 3,9% del Pil con un aumento rispetto l'anno precedente dell'0,6%. Solo nel 2003 si è avuto un incremento superiore determinato, tuttavia, da motivi contabili a causa della riclassificazione della Cassa depositi e prestiti al di fuori del settore delle Amministrazioni pubbliche. A partire dalla trasformazione della Cassa Depositi e prestiti in società per azioni il debito locale è, quindi, aumentato a tassi crescenti con incrementi analoghi in tutte le partizioni geografiche. Il Nord Ovest è, in particolare, la macro-area con

lo stock debitorio maggiore (15.069 milioni di euro) seguito dal Centro che, tuttavia, ha un rapporto debito/Pil più alto (5,2%). Nel Mezzogiorno, invece, si segnala il maggior incremento nell'ultimo anno con una crescita dell'indebitamento rispetto al Pil dello 0,7% contro lo 0,6% del Centro e lo 0,4% del Nord. In tutte e quattro le aree geografiche il debito ha interessato in via prevalente gli enti comunali: a livello nazionale la domanda di finanziamento proviene, infatti, per l'84% dai Comuni e solo per il 12% dalle Province. Per quanto concerne il mercato dei mutui, le concessioni di credito agli enti locali per il finanziamento degli investimenti nel 2005 sono state pari a 6.116 milioni di euro segnando una flessione del 14,4% rispetto ai finanziamenti concessi nel 2004. Dopo il significativo aumento dei mutui concessi negli anni 2003 e 2004, il flusso di credito agli Enti locali è ritornato pertanto su livelli prossimi a quelli del 2000. Con una contrazione del 20% la riduzione ha interessato soprattutto la Cassa Depositi e prestiti che, pur continuando ad essere il principale soggetto finanziatore, ha diminuito la sua partecipazione al totale dei mutui concessi al settore pubblico dal 70 al 66%. Naturalmente di contro, nonostante una variazione negativa nel 2005 dell'1,5%, si è ulteriormente consolidato il ruolo dell'intermediazione privata (34% contro il 30% del 2004). Analizzando le concessioni di mutui per tipologia di ente si osserva che, nel 2005 i comuni, capoluogo e quelli con una popolazione inferiore a 20.000 abitanti hanno avuto un minor ricorso al credito rispetto al 2004 con una va-

riazione negativa in termini assoluti superiore ai 400 milioni di euro. Seguono i Comuni con più di 20.000 abitanti, anche se questi registrano un decremento percentuale maggiore a causa di un'esposizione debitoria iniziale di minore entità rispetto a quella degli altri Enti. Tra gli istituti finanziari, è stata in particolare la Cassa Depositi e prestiti a ridurre le concessioni di mutui (-494 milioni di euro ai Comuni al di sotto dei 20.000 abitanti; -303 ai Comuni capoluogo) mentre gli altri istituti hanno aumentato le loro quote di mercato, superando la Cassa nella attività di finanziamento alle amministrazioni e dei Comuni di minori dimensioni demografiche. Il 25% dei prestiti erogati nel 2005 è stato assorbito dal settore Viabilità e Trasporti (1.537 milioni di euro), seguito da quello delle Opere viarie (15,1%) e degli Impianti e attrezzature ricreative (14,2%). Altri settori particolarmente rilevanti sono quelli dell'Edilizia sociale (12,3%) e pubblica (13,8%). In particolare la Cassa Depositi e prestiti ha contribuito soprattutto al finanziamento dei settori Viabilità e trasporti (34,3%) e Edilizia sociale (17,3%) mentre gli altri istituti hanno concentrato il proprio intervento nel campo dell'edilizia pubblica (25,6%) ed opere viarie (22,8%). Sotto il profilo della distribuzione territoriale, le macroaree geografiche che assorbono le maggiori quote del credito sono il Sud (34,8%) ed il Nord Ovest (32,48%). In queste due partizioni i valori più alti si rilevano rispettivamente in Piemonte, prima regione anche a livello nazionale con 994 milioni di euro (16,26%), ed in Campania (651 milioni di euro), con quest'ultima pre-

ceduta per ammontare solo dalla Lombardia (888 milioni di euro). Non raggiungono, invece, nemmeno l'1% la Basilicata (0,54%), il Molise (0,25%) e la Valle d'Aosta (0,23%). Le medesime considerazioni si ottengono rapportando i valori delle singole aree geografiche alle rispettive popolazioni con la sola eccezione della Calabria, prima regione nel Mezzogiorno con un livello di indebitamento pro-capite di 228,50 euro, leggermente inferiore solo a quello del Piemonte (228,94 euro). La Calabria è la regione che ha aumentato più di tutte il ricorso all'indebitamento passando dai 184 milioni di euro del 2004 ai 458 del 2005, mentre i decrementi più significativi si registrano nel Lazio (-389) ed in Campania (-340). Nel complesso le concessioni di credito agli enti locali nel biennio 2004-2005 sono aumentate solo in 6 regioni su 20, mentre le variazioni negative, oltre ad essere state più numerose, sono risultate anche di maggiore entità. **Il ricorso a nuovi strumenti finanziari** - Il processo di diversificazione delle modalità di finanziamento consente agli enti locali di affacciarsi sui mercati finanziari con maggiore autonomia, abbandonando almeno formalmente il monopolio degli intermediari finanziari istituzionali, rappresentati dalla Cassa Depositi e prestiti. Tra gli strumenti di finanza innovativa saranno presi in considerazione i prestiti obbligazionari ed il project financing. Per i primi si è fatto ricorso alla banca dati dell'Ance-Cnc, fornendo anche uno spaccato territoriale-regionale per il trend che va dal 2000 al 2006, mentre per i secondi si sono analizzati i dati dell'Osservatorio nazionale del Project finan-

cing, confrontando la distribuzione delle iniziative sia per macro-area che per tipologia di opera. I prestiti obbligazionari Una forma di indebitamento alternativa ai mutui a cui gli enti locali possono ricorrere per finanziare la propria attività di investimento, ferma restando l'osservanza delle condizioni per l'indebitamento (rispetto del limite di indebitamento, presenza di solidità di bilancio, redazione del piano economico-finanziario e utilizzo delle somme sulla base dei documenti giustificativi della spesa o di stati di avanzamento dei lavori), è rappresentata dall'emissione dei prestiti obbligazionari. Rispetto ai mutui, quest'ultimi, soprattutto nel tipo di emissione «a fermo», cioè attraverso l'intera sottoscrizione delle obbligazioni da parte dell'intermediario aggiudicatario della gara, offrono come principale vantaggio la possibilità di riscuotere l'intero ammontare al momento della stipulazione del contratto nonché una maggiore flessibilità rispetto alle diverse condizioni ed esigenze di bilancio. A tal proposito, il Nord Est raggruppa i Comuni che nel 2006 hanno emesso il più alto numero di prestiti obbligazionari: 40, di cui 8 nel Veneto e 32 in Emilia Romagna (prima regione per numero e volumi di Boc emessi). Osservando il trend delle emissioni si nota, tuttavia, come questo dal 2000 al 2005 sia cresciuto passando da 50 emissioni nel 2000 (per un ammontare di 157 milioni di euro) a 120 nel 2005 (per un volume di 473 milioni di euro), anno in cui si è avuto il massimo incremento. Nel 2006 il dato ha, invece, subito una forte contrazione con un decremento rispetto l'anno precedente del 75%. Tale

andamento rispecchia sostanzialmente i vari trend regionali con l'eccezione del Trentino Alto Adige, unica regione insieme alla Valle d'Aosta dove non sono stati emessi Boc. Al secondo posto si colloca il Nord Ovest con 28 emissioni di Boc, tutte in Lombardia, regione che ha subito nell'ultimo biennio la più alta flessione: - 76 unità per una variazione percentuale del 73% che risulta ancora più elevata in termini di ammontare (-97%). Nel 2005 si registra il massimo incremento con un aumento di circa 30 emissioni e di oltre 200 milioni di euro. Segue il Centro, le cui 14 emissioni obbligatorie sono distribuite abbastanza equamente tra le diverse regioni. Anche per quanto riguarda l'Italia centrale, la dinamica dei Boc presenta, dopo una lieve flessione nel 2001, una crescita graduale e costante fino al 2005 prima di interrompersi nel 2006, anno in cui si è passati da 51 a 14 emissioni con una diminuzione superiore ai mille milioni di euro. Il Mezzogiorno risulta, infine, la macroarea con la più bassa diffusione numerica di Boc ma con la più alta concentrazione di volumi. I soli 9 prestiti obbligazionari emessi dai Comuni del Sud nel 2006 raggiungono un ammontare che sfiora i 240 milioni di euro, ossia circa 50 milioni in più rispetto all'importo complessivo dei restanti 82 buoni comunali emessi a livello nazionale. In Sicilia, in particolare, il Comune di Palermo ha effettuato un Boc dal valore di 150 milioni che rappresenta in assoluto la cifra più alta. A livello di trend il Sud si caratterizza per una fase di crescita energica già a partire del 2004, quando i volumi sfiorano i 950 milioni di euro, mentre nel 2005, a dif-

ferenza di quanto accaduto nelle altre partizioni, ad aumentare è solo il numero di emissioni (passate da 45 a 74). La dinamica dei prestiti obbligazionari provinciali è sostanzialmente simile a quella dei Boc, in quanto ad una crescita graduale e costante nel quinquennio 2000-2005 ha fatto seguito una forte contrazione nell'ultimo anno pari a livello nazionale ad una riduzione del 77% delle emissioni (passate da 47 a 11) e del 80% dei volumi (passati da 1.016 a 209 milioni di euro). Questo andamento si presenta più o meno fedelmente in tutte e quattro le partizioni geografiche, relativamente alle quali si osserva un maggior attivismo nelle Province del Nord Est, in particolare del Veneto, che nel 2006 hanno effettuato 3 delle 4 emissioni complessive per un ammontare di circa 25 milioni di euro, che copre in sostanza l'intero importo relativo al dato di macroarea, visto che il Bop emesso in Emilia Romagna ha un valore di un milione di euro, il più basso anche a livello nazionale. La cifra più alta è stata, tuttavia, raggiunta nel 2004 con 21 emissioni, ossia più del doppio di quelle emesse nell'anno precedente. Nel 2006 tre sono anche i buoni degli enti provinciali che risiedono al Centro e nel Sud dove, tuttavia, l'importo totale, pari a più di 60 milioni di euro, è molto più elevato di quello relativo all'Italia Centrale (18,54 milioni). In entrambe le partizioni si registra nel 2004 un picco di crescita che ha comportato un aumento superiore ai 150 milioni di euro nel Mezzogiorno e di oltre 300 al Centro, cifra pari quasi interamente al Bop emesso nel Lazio, che solo nel 2004 ha utilizzato questo strumento finanziario.

Già nel 2005 si segnala invece un'inversione di tendenza che continuerà nel 2006 in virtù soprattutto del minor ricorso al mercato obbligazionario da parte delle Marche e della Campania. Il rapporto tra numero e valore delle emissioni è ancora più significativo nel Nord Ovest, dove c'è stato un Bop emesso in Lombardia, il cui ammontare (circa 105 milioni di euro) incide per la metà sul dato nazionale. L'analisi della distribuzione temporale evidenzia incrementi più consistenti negli anni 2001-02 ed in particolare 2004-05, quando si è passati da 7 a 15 emissioni per un ammontare superiore al mezzo miliardo di euro. L'andamento dei Boc e dei Bop negli ultimi due anni per partizione geografica, evidenzia sia per il 2005 che per il 2006 un maggiore utilizzo di tale strumento finanziario da parte dei Comuni. Fa eccezione solo il Nord Ovest, dove nel 2006 il valore dei buoni provinciali è stato circa il doppio di quelli comunali: 105 contro 58 milioni di euro. Per i Boc, una diffusione più elevata nel 2005 tra gli enti del Nord Ovest (2.142 milioni di euro), con distacchi rilevanti soprattutto rispetto al Nord Est (474 milioni di euro). Nel 2006 si assiste ad un sovvertimento delle posizioni iniziali per cui salgono le regioni del Sud e del Nord Est, con rispettivamente 240 e 90 milioni di euro, e scendono quelle del Nord Ovest e del Centro. Ciò è stato determinato dalle forti riduzioni di volumi che, pur coinvolgendo tutto il Paese, hanno interessato soprattutto il Nord Ovest (-98%) ed il Centro (-96%). Per i Bop, così come per i Boc, nel 2006 è diminuito il ricorso al prestito obbligazionario, soprattutto nel

Nord Ovest (da 519 a 105 milioni di euro) e nel Nord Est (da 192 a 26 milioni di euro), ma le variazioni non sono state così rilevanti da determinare cambiamenti significativi. Sia per il 2005 che per il 2006 il Nord Ovest è, infatti, la prima partizione geografica in termini di volumi, seguita dal Sud mentre i prestiti obbligazionari continuano ad essere poco diffusi tra le Province del Nord Est e del Centro.

L'utilizzo della finanza di progetto - Un notevole contributo alle finanze delle amministrazioni locali, impegnate nello sviluppo della competitività del proprio territorio, può essere rappresentato dagli stessi interventi su risorse e infrastrutture attraverso forme di collaborazione con il privato, sempre più diffuse a causa della carenza di fondi e della riduzione degli oneri di gestione e dell'indebitamento. Nel primo trimestre 2007, le iniziative di partenariato pubblico privato indette in Italia sono state 244 per un volume d'affari di poco meno di 1,3 miliardi. Rispetto al primo trimestre 2006, anno in cui sono state promossi 1.367 interventi, si registra una dinamica negativa con una flessione di oltre il 28% in termini di numero e del 65% in termini di importo. Passando all'analisi delle diverse procedure di Ppp, nel 2006 gli investimenti più consistenti sono stati registrati dalle due fasi di Project financing che insieme raccolgono oltre 12 miliardi di euro, pari al 67% della spesa complessiva. Il primo trimestre del 2007 conferma questa tendenza con 48 selezioni di proposte e 36 gare di concessione in gestione (Cg) su proposta del promotore per un importo complessivo di 988 milioni. La tipologia di procedura più dinamica dal punto

di vista numerico è, tuttavia, rappresentata dalle gare di concessione di servizi (86). Sotto il profilo della distribuzione territoriale, nel 2006 il 43% delle iniziative si è concentrato nelle regioni del Mezzogiorno (591 su 1.367 totali) mentre il 41% della spesa nel Nord (7,4 su 18 miliardi totali). Nel primo trimestre 2007, tale leadership risulta invertita collocando in prima posizione le amministrazioni del Nord per numero di interventi (106 su 244 totali) e le regioni meridionali per importo (506,9 milioni su 1,28 miliardi totali). Confrontando la distribuzione degli avvisi di Ppp nei primi tre mesi del 2006 e 2007 emerge, tuttavia, una flessione complessiva che coinvolge tutte le aree territoriali, facendo segnare -35% nel Sud, -18,2% al Centro e -17,8% nel Nord. L'articolazione tipologica delle opere mostra, infine, una richiesta focalizzata soprattutto sul settore delle reti ed impianti sportivi, che insieme raccolgono il 35% del totale. Significativo anche il numero di avvisi relativi al comparto dell'arredo urbano e verde pubblico (33) e della riqualificazione urbana (22).

Considerazioni conclusive

- Prima di esporre le conclusioni finali appare opportuno fare una premessa iniziale: resta ancora difficile reperire e razionalizzare dati completi sull'utilizzo degli strumenti finanziari a disposizione degli enti locali per effettuare investimenti. L'affermazione nasce dalla complessità con cui sono stati reperiti tutti i dati elaborati e resi disponibili nel lavoro. Le informazioni provengono da diverse fonti: alcune istituzionali, altre da banche-dati elaborate da associazioni di categoria, altre ancora da elaborazioni di uffici studi ed enti di ri-

cerca specializzati in materia. Le fonti ufficiali dei dati di finanza locale sono, infatti, rappresentate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, dalla Corte dei Conti e dalla Banca d'Italia. Differenti sono i dati relativi agli strumenti finanziari; basta considerare che: fino al 2003 non è esistito un osservatorio istituzionale sul project financing (la legge istitutiva di tale strumento è del 1998); non esiste ancora una fonte ufficiale contenente i dati relativi alle emissioni obbligazionarie che specifichi, oltre agli importi, anche le motivazioni per cui il prestito è stato emesso; sarebbe interessante, infatti, comprendere anche quali tipologie di investimenti sono state effettuate con i buoni stessi; la comunicazione al pubblico dei dati relativi ai bilanci degli enti locali è ancora molto frammentata e dovuta alla sensibilità del singolo ente, e non sempre adeguata per permettere un'immediata disponibilità degli stessi. A titolo di esempio, pochissimi Comuni rendono disponibili sui propri siti internet i bilanci ed i documenti di programmazione. Si avverte, quindi, più che mai l'esigenza di razionalizzare le informazioni su tutte le operazioni di finanza per gli enti locali attraverso strumenti di monitoraggio che consentano di avere una maggiore fruibilità dell'informazione oltre che una maggiore visibilità contestuale ad una minore frammentazione dell'informazione stessa. Una sorta di osservatorio sugli strumenti finanziari. Gli interventi legislativi degli ultimi anni hanno reso sempre più complesso il campo della finanza locale, grazie ad un'offerta più ampia sia per quanto concerne i soggetti

che gli strumenti adottati, comportando una crescente responsabilità decisionale e gestionale degli Enti locali. Nello scenario dei possibili finanziatori, la Cassa Depositi e Prestiti continua ad essere il principale soggetto finanziatore, pur avendo ridotto la sua partecipazione nel 2005 al totale dei mutui concessi al settore pubblico dal 70 al 66%. Di contro si è ulteriormente rafforzato il ruolo dell'intermediazione privata che ha superato la Cassa Depositi e prestiti nella attività di finanziamento alle Amministrazioni provinciali e dei Comuni superiori ai 20.000 abitanti. La progressiva erosione della quota di mercato detenuta dalla Cassa può essere spiegata sia in base alla maggiore diversificazione dei prodotti offerti dagli istituti di credito che in virtù della presenza di competitors internazionali particolarmente aggressivi. Le fusioni avvenute tra grandi istituti bancari (alcune operativamente in corso di definizione), unitamente all'avvento di banche estere specializzate, ha sicuramente stimolato le banche italiane ad accrescere la propria competitività in materia di finanza locale, creando nuovi prodotti che garantissero all'ente una scelta sempre più ampia degli strumenti finanziari da utilizzare. Lo sviluppo operativo della banca non ha riguardato solo i prodotti ma anche i servizi finanziari e la politica delle alleanze. Per effettuare operazioni di emissione di prestiti obbligazionari, prestiti in pool, operazioni di project financing, viene richiesto alla banca il ruolo non di mero, seppur importante, finanziatore ma anche quello di affiancare ed assistere l'ente in tutto il complesso dell'architettura finanziaria dell'investimento. Una figura

di «consulente globale» meglio definito come advisor o, nel caso dei prestiti in pool, anche il ruolo di eventuale «capofila». Tali ruoli necessitano di elevate competenze in termini di conoscenza economica e finanziaria del territorio, di finanza tradizionale ed innovativa ed in generale richiedono una struttura che riesca ad offrire all'ente locale un pacchetto di prodotti e servizi finanziari a tutto campo. Per quanto riguarda la politica delle alleanze, anch'essa diventa via via sempre più necessaria da parte delle banche, che nel comparto della finanza innovativa devono anche saper agire in forme di aggregazione con consulenti di livello internazionale, così da poter offrire una consulenza completa che va dalla fase di definizione dello strumento finanziario alla fase del collocamento o del finanziamento effettivo, ad esempio di una infrastruttura. Sotto il profilo della distribuzione territoriale, i valori più alti di indebitamento si rilevano nel Sud (34,8%) e nel Nord Ovest (32,48%), dove è localizzata la regione che assorbe la più alta quota di credito a livello nazionale, il Piemonte (994 milioni di euro). Per quanto riguarda le emissioni obbligazionarie, è invece il Nord Est a raggruppare i Comuni e le Province che nel 2006 hanno emesso il più alto numero di prestiti per un totale di 40 Boc e 4 Bop. Il Mezzogiorno risulta, tuttavia, la macroarea con la più bassa diffusione numerica di Boc ma con la più alta concentrazione di volumi, pari al 56% del dato nazionale. A livello di trend, per entrambi i buoni si registra una dinamica sostanzialmente simile, caratterizzata da una crescita graduale e costante nel

quinquennio 2000-2005 seguita da una forte contrazione nell'ultimo anno, particolarmente accentuata per i Boc in termini di volumi (-90%). Su tale fenomeno hanno inciso verosimilmente le novità apportate dalla legge Finanziaria 2006, che hanno reso più complessa e meno conveniente la struttura dei benefici fiscali per l'emissione di prestiti obbligazionari che anche per il 2007 si presenta molto articolata, non avendo attuato l'ultima finanziaria un'opera rilevante di semplificazione. Secondo la letteratura più recente in tema di utilizzo degli strumenti finanziari e di rapporto tra istituti finanziari ed enti locali, esistono alcune criticità che, se superate, potrebbero migliorare la qualità dei progetti di investimento. Il sistema finanziario può favorire la realizzazione di schemi di intervento pubblico più razionali, ma anche più complessi. A tal fine si richiede, tuttavia, un cambiamento nel modus operandi delle istituzioni creditizie che dovrebbero elaborare nuove procedure di concessione dei mutui; nuove nel senso che contengano, come punti qualificanti, la sincronia delle decisioni, la molteplicità ma anche il significato unitario dei progetti e la presenza di più debitori, aventi un interesse comune a portare avanti una iniziativa significativa per lo sviluppo economico locale. Oltre alle novità di carattere procedurale, occorrerebbe attribuire a questi progetti un grado unico di rischio, diverso da quello che esprime il rating dei singoli partecipanti all'intervento complessivo ed accanto al diffondersi di tecniche standardizzate e ripetitive di esame e di valutazione, si potrebbe, infine, immaginare che gli istituti intermediari di maggiori

dimensioni (come la CDP) si dotino di proprie strutture di consulenza, specializzate nel campo degli investimenti pubblici (Salvemini, 2007). Merita un'ulteriore riflessione l'uso degli strumenti di debito per progetti di investimento in relazione alla loro finalità, destinazione e ai benefici che ne derivano per le comunità locali. Allo stato attuale non vi è una sufficiente attenzione per la qualità dell'investimento in quanto il legame con l'opera risulta talvolta allentato, essendo spesso sufficiente il riferimento alla spesa del conto capitale o soprattutto il rating ottenuto dall'Ente. Non è, tuttavia, chiaro se gli effetti sui futuri bilanci dell'Ente di un programma di investimenti siano adeguatamente rilevati - o rilevabili -. Sia le società di rating che gli istituti finanziari, sembrano non in grado di valutare adeguatamente non solo quanto un investimento o un insieme di investimenti possano contribuire allo sviluppo del territorio, e attraverso questo sviluppo alla crescita delle entrate future dell'ente, ma anche, più semplicemente, quale effetto esso abbia sulle uscite future, in termini di servizio del debito e di costi di funzionamento. Le banche estere operanti in Italia in questo settore hanno avuto risultati positivi in termini di crescita della propria quota di mercato proprio perché hanno portato nel nostro paese schemi adottati in altre stati, come Francia e Germania, dove il credito anche al settore pubblico, più che alle garanzie, è legato alla bontà dei progetti e alla affidabilità gestionale. Altra soluzione a disposizione degli Enti locali per il finanziamento degli investimenti locali è costituita dalla finanza di progetto.

Nel primo trimestre 2007 si registra, tuttavia, una dinamica negativa che ha coinvolto tutte le aree territoriali, con una flessione rispetto ai primi mesi del 2006 in termini di numero del 35% nel Sud, del 18,2% al Centro e del 17,8% nel Nord. Ancor più significativa la contrazione dei volumi che ha fatto segnare - 65% a livello nazionale. Si può quindi affermare che, nonostante i vantaggi che tale strumento offre, il suo utilizzo resta poco diffuso per la persistenza di difficoltà normative a causa di una contrattualistica non sempre facile da definire. Il project financing rimane una forma finanziaria complessa con numerose problematiche ancora aperte che ne rendono difficile l'applicazione concreta. Le operazioni effettivamente decollate sono, infatti, ancora in numero esiguo benché i dati non ci permettano di quantificarle numericamente (da stime effettuate dall'Associazione SRM solo il 7-8% delle opere risulta aver raggiunto la fase di realizzazione). Di seguito si è cercato, comunque, di razionalizzare ed illustrare alcune problematiche generali, non strettamente tecniche, che non consentono un definitivo lancio di questo strumento.

Strumentazione urbanistica - Una delle maggiori problematiche, incontrate nella fase della proposta da parte del promotore, (all'ente pubblico - amministrazione aggiudicatrice) è rappresentata dal fatto che il promotore stesso non sempre presenta iniziative conformi alla strumentazione urbanistica vigente nel territorio interessato. Dal canto suo, l'Amministrazione aggiudicatrice (l'ente pubblico) non è in grado di provvedere in tempi brevi all'eventuale rimozione dei vin-

coli dell'area.

Tempi delle autorizzazioni - Una volta individuata la proposta dell'opera da parte dell'Amministrazione aggiudicatrice, questa spesso non è in grado di formulare dettagliatamente i tempi delle procedure autorizzative necessarie (concessioni edilizie, espropri etc.).

Chiarezza sulla realizzazione delle opere - Gli enti pubblici (Amministrazioni aggiudicatrici) spesso non forniscono indicazioni chiare sull'opera da realizzare (ad esempio nei bandi è indicata la semplice dicitura: realizzazione di cimitero, ponte, strada, etc.). Questo non dà al promotore gli elementi conoscitivi indispensabili per strutturare la proposta.

Modesta propensione al rischio - Le imprese di costruzioni (le maggiori se non le uniche presentatrici di proposte) hanno a volte una scarsa propensione al rischio e soprattutto sono inesperte nella gestione delle opere. E' questa una delle spiegazioni per cui il fenomeno dei bandi di gara vanno deserti. Opere di importo esiguo. L'operazione di PF è ritenuta spesso troppo onerosa nel complesso (costi di progettazione, di asseveramento, studi ambientali, studi di fattibilità, verifiche, etc.) per essere applicata ad operazioni di piccolo importo (intendendosi opere al di sotto dei 50 min.).

Sistemi Tariffari - Un altro fattore deterrente è rappresentato dall'impossibilità per il privato di incidere in modo significativo sulle tariffe da applicare all'utenza, dalle quali deriva la remunerazione dei costi sostenuti per la realizzazione del progetto. L'analisi effettuata conferma ancora una volta il mutuo come principale fonte di finanziamento adoperata dagli Enti Locali per i propri investimenti; al calo

del ricorso ai buoni obbligazionari hanno contribuito diversi fattori, precedentemente illustrati, ma a nostro avviso il principio generale della flessione è dovuto ad un atteggiamento cautelativo che lo Stato ha voluto imporre agli enti locali al fine di calmierare l'utilizzo dei buoni stessi. Per quanto riguarda la finanza di progetto, il suo decollo resta ancorato ad una serie di vincoli che ne rendono difficile l'applicazione. Ultima questione è l'utilizzo di alcuni strumenti di finanza innovativa ancora di fatto inutilizzati nel nostro Paese; essi potrebbero però offrire un grande contributo alla ricerca di nuove soluzioni per favorire il finanziamento e la realizzazione di progetti di investimento; esempi potrebbero essere gli Asset Backed Securities (Abs)

e i covered bonds. I primi sono strumenti finanziari emessi a fronte di operazioni di cartolarizzazione di crediti, sia presenti che futuri, e di altre attività destinate, in via esclusiva, al soddisfacimento dei diritti incorporati nelle ABS ed eventualmente alla copertura dei costi dell'operazione di cartolarizzazione. Tali crediti, relativi a debitori localizzati in specifiche aree o aventi altre caratteristiche in comune, sono ceduti ad una società veicolo che, a sua volta, emetterà delle obbligazioni con lo scopo di collocarle presso gli investitori finali al fine di ripagare l'acquisto dei crediti stessi. Le ABS si distinguono dai comuni bond per la stretta correlazione esistente tra pagamento cedole/rimborso delle obbligazioni a scadenza con le somme incassate

dai crediti ceduti (sia interessi, sia rimborso del credito a scadenza), i quali, infatti, costituiscono patrimonio separato in capo alla SPV, società che deve avere come oggetto esclusivo la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione (Borsa Italiana). Il covered bond è, invece, un'obbligazione garantita, oltre che dalla banca emittente, anche da un portafoglio di mutui «destinato» in via prioritaria a soddisfare il pagamento delle cedole e il rimborso del capitale dell'obbligazione stessa. Questo portafoglio di crediti non viene ceduto ad una società veicolo (come avviene nelle cartolarizzazioni) ma rimane nel bilancio della banca che ha fatto i crediti, e soprattutto ne ha valutato affidabilità e profili di rischio. Alcune riflessioni conclusive: i

provvedimenti statali mirano a contenere il ricorso all'indebitamento e di fatto a disincentivare l'utilizzo di strumenti di finanza innovativa. Dall'altro lato, si continua a effettuare forti tagli ai trasferimenti degli enti locali. Ci si domanda quale strada debba allora perseguire un ente locale per far crescere e rendere competitivo il proprio territorio. Il dibattito è ancora aperto, le vie possibili sono da individuare nelle forme di aggregazione tra gli enti locali, in un utilizzo dei finanziamenti comunitari, soprattutto per il Mezzogiorno, in modo più mirato ed efficiente, in una normativa più favorevole allo sviluppo locale con benefici fiscali e sul costo e, non ultimo, in progetti di investimento con forme più efficaci di partenariato pubblico privato.

DALL'ISTRUZIONE ALLA SANITÀ**Aprire ai privati, la sfida dello Stato**

Fra le varie proposte di riforma che circolano ce n'è una che apparentemente riguarda un settore molto particolare, ma che in realtà potrebbe aprire la strada ad una riflessione più vasta su un aspetto che può risultare decisivo per il confronto con l'attuale crisi dei sistemi europei. La proposta è quella di trasformare le Università in Fondazioni, sottraendole all'attuale statuto più o meno di ramificazioni dello Stato (per quanto datate di una certa autonomia). Probabilmente non si coglie subito il significato che avrebbe una simile trasformazione. Certo si può dire che essa è fatta per consentire un diretto coinvolgimento di finanziatori privati (che avrebbero incentivi fiscali per entrare nel settore) e che permetterebbe un più agile ed articolato rapporto con il personale che vi lavora (docente e amministrativo), rendendo possibili per esempio differenziazioni retributive a seconda della "qualità" dei singoli pur all'interno di una stessa categoria. Il significato più profondo va però in un'altra direzione. Se questo modello trovasse successo, noi avremmo (finalmente!) nel nostro sistema una articolazione migliore rispetto alla attuale stretta dicotomia che riduce il dualismo pubblico/privato al dualismo statale/privato. Infatti con questo tipo di Fondazioni verremmo a creare un ambito in cui la sfera "pubblica", cioè quella dove si agisce in campi di rilevante interesse per la collettività e per il bene comune, non deve necessariamente essere confinata ad istituzioni che sono direttamente nelle mani dello Stato (o dei suoi consimili, come comuni e regioni), ma può invece essere messa nelle mani della "società civile" che accetta di farsi carico di questi obiettivi di cui in definitiva essa beneficerà per prima. Lo sviluppo di questo modello è molto vasto. Pensiamo ad esempio al problema della scuola. Oggi la creazione di istituti di eccellenza dove i docenti non si assumono con i macchinosi sistemi di concorsi e graduatorie, dove si possono offrire stipendi più incentivanti a fronte di impegni più onerosi, dove si faccia appello al finanziamento privato per allestire laboratori didattici di avanguardia, è praticamente impossibile. Se fosse possibile istituire Fondazioni scolastiche togliendo al piatto dell'istruzione pubblica alcuni centri, il quadro cambierebbe. Aggiungiamo qualche considerazione per la sanità. Qui già convivono pubblico e privato, ma non di rado il privato è davvero tale, con un orientamento al profitto inevitabile e di conseguenza con degenerazioni

possibili verso profitti gonfiati che possono diventare illeciti. Il terreno delle Fondazioni potrebbe fornire, con un attento studio delle modalità operative, uno strumento sia per dare efficienza e sviluppo a poli di eccellenza che già esistono, sia per crearne di nuovi facendo appello alla capacità e all'orgoglio della società civile, a cui si chiederebbe non più di donare a scatola chiusa, ma di accettare anche il ruolo di imprenditori del bene comune. Sono esempi, che naturalmente valgono solo come grande linea di riferimento, poiché sappiamo tutti che la materia è delicata e andrà regolamentata attentamente nel dettaglio, per evitare abusi e furberie. Tuttavia va anche ricordato che qualcosa di simile esiste già. Il sistema cooperativo, che, sia detto per inciso, è nella nostra Carta considerato di rilievo costituzionale (art. 45) costituisce già un esempio di "patrimoni" (finanziari, conoscitivi, sociali) che non appartengono a singoli o gruppi, ma che sono "indisponibili" ai loro sottoscrittori perché devono statutariamente essere gestiti per passare di generazione in generazione. Al di là di polemiche, spesso strumentali e interessate, su alcuni aspetti dei vantaggi garantiti a queste forme di mutualità, va riconosciuto che esse co-

stituiscono già un esempio di istituzioni di fatto "pubbliche" che però non rientrano affatto nella sfera "statale". In un tempo in cui si sta vanificando la capacità dello stato di essere una specie di grande mamma che dà tutto a tutti senza badare a spese e accontentandosi di ben poco in cambio, una riflessione sulla importanza di inventare canali in cui far rivivere il senso del servizio alla collettività e al bene comune è più che opportuna. Significa, quanto meno, togliere l'idea che pubblico significa "burocratico" nel senso svalutativo che la parola ha assunto, liberare la creatività e la voglia di fare della nostra società dove non mancano le energie desiderose di prendere in mano il loro futuro, rispondere alla trasformazione che ci sta davanti in termini creativi e non più solo col linguaggio dell'arrocamento nel passato. Non ci sembra sarebbe poco. Certamente sarebbe un dibattito arricchente per la società e la politica italiana, un dibattito che avrebbe un orizzonte epocale ed internazionale, perché il tema del declino del modello dello stato onnipotente è una priorità sempre più largamente riconosciuta.