



**CONSORZIO
ASMEZ**

RASSEGNA STAMPA



DEL 17 NOVEMBRE 2008

INDICE RASSEGNA STAMPA

DALLE AUTONOMIE.IT

LE MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI LOCALI ALL' ACCERTAMENTO DELLE ENTRATE ERARIALI 4

NEWS ENTI LOCALI

LA GAZZETTA UFFICIALE DEGLI ENTI LOCALI 5

PROVVEDIMENTO AGCOM PER VELOCITÀ MINIMA SERVIZIO BANDA LARGA..... 6

ITALIA PRIMA IN EUROPA PER DIFFUSIONE DATI 7

INCENTIVI CONCESSI AI COMUNI..... 8

TRE MILIARDI ALLE REGIONI PER I RIMBORSI..... 9

NO AGLI APPALTI PUBBLICI MASCHERATI COME CONCESSIONI..... 10

L'ITALIA HA IL PRIMATO MONDIALE DELLA LENTEZZA..... 11

IL SOLE 24ORE

REGIONI E FISCO: CARRIERE FACILI..... 12

In tre anni promozioni per oltre il 90% del personale dei due comparti

INTESA BIPARTISAN GUARDANDO AL MERITO 13

I NUOVI ACCORDI AUMENTANO IL «FISSO» 14

LA DELEGA CONTRATTI RIAPRE LA PARTITA 15

COMPETENZE IN BILICO - Il progetto vuole sottrarre alla concertazione le regole che disciplinano gli avanzamenti e l'organizzazione degli uffici

I MINISTERI GUIDANO LA CORSA DEGLI STIPENDI 16

Dal 2005 al 2007 aumenti fino al 23% - Ai top manager dei Monopoli buste paga da 250mila euro l'anno

L'ONOREVOLE SI AUTOASSOLVE 17

Intanto a Montecitorio riprende l'esame del lodo Consolo

LA SESSIONE DI BILANCIO APRE I BATTENTI AL SENATO 18

SULLA POVERTÀ RIMEDI A RILENTO 19

CON IL LIBRO BIANCO L'ESECUTIVO INDIVIDUERÀ I POSSIBILI INTERVENTI 19

IL GOVERNO HA QUATTRO OPZIONI PER AIUTARE LE FASCE DEBOLI 20

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI

PER L'AREA EDIFICABILE IL PRG NON BASTA PIÙ 21

Spesso l'identikit è tracciato dal piano del sindaco

IL GIUDICE «PESA» IL MOBBING..... 22

L'Ufficio del massimario ha messo a punto l'analisi della figura

LA CONSULTA VIAGGIA SUI BIT..... 23

Notifiche anche online - Più tempo alle parti per l'udienza

LA GARA È OBBLIGATORIA PER LE OPERE PRIMARIE..... 24

Procedura estesa ai lavori sotto i 5,15 milioni

IN ALTERNATIVA ALL'APPALTO L'ACQUISTO DI COSA FUTURA..... 25

PATTO DI STABILITÀ ANCORA «AL BUIO» SU ENTRATE E PREMI 26

Da chiarire le modalità per poter evitare le sanzioni

TEMPI STRETTI SUI BILANCI: RENDICONTI ENTRO APRILE	27
<i>LA SORVEGLIANZA - Ripristinata la competenza del prefetto a nominare un commissario quando l'ente accumula ritardi eccessivi</i>	
LA FORMAZIONE BASE DELLE RIFORME	28
ANAGRAFE, ACCESSO ANCORA IN STAND BY	29
<i>DUE PROBLEMI - Vanno stabiliti gli strumenti di esecuzione successivi all'ingiunzione e le Entrate devono dettare le specifiche agli uffici locali</i>	
L'EMILIA METTE ONLINE LE AZIONI DEGLI UFFICI	30
IN HOUSE CON RADIOGRAFIA	31
<i>Un business plan deve dimostrare la convenienza sulla gara</i>	
ENTRO IL 4 GENNAIO IL PIANO DI ADDIO ALLE «STRUMENTALI»	32
<i>LE TAPPE - Le amministrazioni devono individuare le realtà da salvare e avviare il programma per le dismissioni senza rischiare svendite</i>	
PER LIBERALIZZARE SI PUÒ FAR ROTTA SULLA QUOTAZIONE.....	33
<i>LA PROSPETTIVA - Rafforzando le garanzie di chi va in Borsa si tutelerebbe il valore in capo a Comuni e Province</i>	
SICUREZZA, ONERI INTERNI ALLA SOMMA COMPLESSIVA	34
DALL'AUTHORITY UN PARERE «OBBLIGATORIO NON VINCOLANTE».....	35
LA REPUBBLICA	
MENO IRAP E BONUS DI FINE ANNO UN DECRETO CON AIUTI DA 4 MILIARDI.....	36
<i>Proroga per lo sconto-straordinari e pagamento Iva ritardato</i>	
L'ULTIMA CROCIATA DI TREVISO "VIA I CAMINI: TROPPO INQUINANTI"	37
<i>Ma i produttori protestano: "Scelta coreografica"</i>	
CORRIERE DELLA SERA	
«CERTIFICATI MEDICI SENZA PRIVACY» IL GARANTE DÀ L'ALTOLÀ AL MINISTERO	38
<i>I dipendenti della Giustizia costretti a indicare anche la diagnosi</i>	
CORRIERE ECONOMIA MEZZOGIORNO	
SUD, RISORSE TAGLIATE NELL'INDIFFERENZA.....	39
EDISON ILLUMINA ANCORA GLI UFFICI PUBBLICI MERIDIONALI	40
<i>Il gruppo milanese fornirà energia nel Mezzogiorno</i>	
IL MESSAGGERO	
STIPENDI DA 300 MILA EURO AGLI ESPERTI CHE VALUTANO GLI STATALI.....	41
<i>La riforma in discussione al Senato prevede una nuova Agenzia con cinque membri. Spese totali: 8 milioni</i>	
FEDERALISMO FISCALE ALLA TEDESCA: SOLDI AI LÄNDER POVERI, MA NON TROPPI.....	42
<i>Gli stati-regioni dell'Ovest vogliono ridurre gli aiuti: se no l'Est si "impigrisce"</i>	
IL MATTINO	
FANNULLONI, È SCONTRO TRA BRUNETTA E LA CGIL	45
STIPENDI: LA SCUOLA FANALINO DI CODA, LA MAGISTRATURA IN VETTA.....	46
<i>Salari leggeri pure per i dipendenti di Regioni, ministeri ed enti locali</i>	
LA GAZZETTA DEL SUD	
LA REGIONE FINANZIA L'OPERAZIONE DI MONITORAGGIO DEL TERRITORIO.....	47

DALLE AUTONOMIE.IT**SEMINARIO****Le modalità di partecipazione degli enti locali all'accertamento delle entrate erariali**

L'importanza del ruolo dei Comuni nella lotta all'evasione fiscale è stata da sempre avvertita dall'Amministrazione finanziaria. La spinta a nuove ed efficaci sinergie per il contrasto all'evasione è giunta, tuttavia, dall'art. 1 del D.L. n. 203 del 2005, attraverso il riconoscimento ai Comuni del 30% delle maggiori entrate riscosse in conseguen-

za della collaborazione offerta. Il recente D.L. n. 112 del 2008, convertito poi nella L. n. 133/2008, nel confermare il mantenimento dell'incentivo di una quota parte delle maggiori somme riscosse, stabilisce un generale rafforzamento dell'azione di contrasto all'evasione attraverso un rinnovato coinvolgimento degli Enti locali. In un contesto in cui (art. 1 comma 7 del D.L.

n. 93 del 2008) viene stabilito che fino all'attuazione del federalismo fiscale è precluso ai Comuni deliberare aumenti dei tributi delle aliquote e delle addizionali, diventa fondamentale per i Comuni saper cogliere l'opportunità offerta dalle recenti misure, il cui compimento presuppone anche l'approntamento di un'adeguata strategia organizzativa che sappia tradurre la

collaborazione in un reale e positivo coordinamento sinergico nella lotta all'evasione. Date le difficoltà di applicazione delle modalità operative, Asmez ha organizzato un Seminario di approfondimento che si svolgerà presso la sede di Napoli al Centro Direzionale, Isola G1, il prossimo 20 NOVEMBRE dalle ore 9.30 alle 17.30.

LE ALTRE ATTIVITÀ IN PROGRAMMA:**CICLO DI SEMINARI: LE NOVITÀ SUI SERVIZI DEMOGRAFICI: STRANIERI E COMUNITARI NEL DECRETO LEGGE 92/2008 E LA GESTIONE DEL SERVIZIO PUBBLICO CIMITERIALE**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 17 NOVEMBRE e 9 DICEMBRE 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.75045 04 - 61 - 55 - 14

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

SEMINARIO: IL PACCHETTO SICUREZZA - ASPETTI E COMPETENZE DELLA POLIZIA MUNICIPALE (D.L. 23 MAGGIO 2008 N. 92 CONV. IN LEGGE 24 LUGLIO 2008, N. 125)

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 27 NOVEMBRE 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 04 - 61 - 55

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

SEMINARIO: LE NUOVE MODIFICHE AL CODICE DELLA STRADA (D.L. 23 maggio 2008, n. 92 conv. in L. 24 luglio 2008, n. 125, D.L. 3 giugno 2008 n. 97 conv. in L. 2 agosto 2008 n. 129, D.M. 30 luglio 2008 e D.M. 28 luglio 2008)

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 4 DICEMBRE 2008. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.7504514 - 04 - 61 - 55

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

NEWS ENTI LOCALI

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La Gazzetta ufficiale degli enti locali

La Gazzetta Ufficiale n. 266 del 13 novembre 2008 presenta i seguenti documenti di interesse per gli enti locali:

a) il decreto del Presidente della Camera dei deputati 6 novembre 2008 - Ripartizione saldo rate 2008 dei rimborsi per le spese elettorali sostenute dai movimenti politici e partiti per il rinnovo dei Consigli provinciali di Trento e di Bolzano del 2003, del Parlamento europeo e del Consiglio regionale della Sardegna del 2004, dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario del 2005, della Camera dei deputati, dell'Assemblea regionale siciliana e del Consiglio regionale del Molise del 2006, dei Consigli regionali del Friuli-Venezia Giulia e della Valle d'Aosta del 2008;

b) l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 31 ottobre 2008 - Ulteriori disposizioni dirette a fronteggiare la situazione di criticità socio-ambientale determinatasi nel settore della depurazione delle acque reflue nel Comune di Tolmezzo, in Provincia di Udine.

NEWS ENTI LOCALI

INTERNET

Provvedimento Agcom per velocità minima servizio banda larga

L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha approvato un provvedimento sulla qualità del servizio di accesso a internet a larga banda, che prevede da parte degli operatori l'indicazione della velocità minima del servizio (e non solo di quella massima come avviene oggi) e la partenza a breve di un test di verifica delle prestazioni della proprio linea. L'obiettivo, spiega l'Agcom in un comunicato, è quello di introdurre un sistema "per permettere al singolo consumatore di conoscere, in totale trasparenza, sia le prestazioni relative all'offerta di connessione ad Internet di ciascun operatore, al fine di effettuare una scelta consapevole anche sul piano della qualità dei servizi, sia le effettive prestazioni del proprio accesso una volta attivato il servizio". Grazie al provvedimento che riguarda l'accesso a internet da postazione fissa "gli utenti potranno confrontare meglio le diverse offerte pubblicizzate, in quanto gli operatori dovranno indicare nelle informazioni, con qualunque mezzo diffuse, la velocità minima risultante dalle misurazioni effettuate, definita come 'banda disponibile in download nel 95% dei casi', mentre oggi le offerte pubblicizzate indicano solo la velocità massima teorica". Sarà messo a disposizione dei singoli utenti, in una fase successiva, un servizio gratuito di verifica delle reali prestazioni della propria linea di accesso (velocità di trasmissione, ritardo e tasso di perdita di pacchetti dati, durante le fasi di uploading e downloading). A seguito di apposita manifestazione d'interesse, da presentare entro 30 giorni, l'Autorità individuerà un soggetto indipendente che, sotto il proprio coordinamento, avrà il compito di condurre l'attività di misurazione.

NEWS ENTI LOCALI

APPALTI

Italia prima in Europa per diffusione dati

L'Italia si aggiudica il primo posto in Europa per la quantità e la qualità dei dati forniti sugli appalti pubblici attraverso il proprio sistema di rilevazione e analisi dei dati statistici elaborato dall'Autorità di vigilanza dei contratti pubblici. E' questo il giudizio espresso dalla Commissione europea, che si è pubblicamente compiaciuta con l'Italia durante l'ultima riunione del Comitato consultivo appalti pubblici, gruppo di lavoro Economico e Statistiche. La stessa Commissione ha invitato l'Italia a presentare il proprio sistema di rilevazione dati identificandolo come una "best practice" chiedendo agli altri Stati membri di seguirne l'esempio. Secondo la Commissione europea, infatti, la raccolta dei dati statistici sugli appalti pubblici è fondamentale per l'analisi economica e per la sua funzionalità alla definizione di una strategia politica europea. Esiste inoltre anche una direttiva europea che obbliga ogni Paese membro a fornire annualmente tali dati alla Commissione. Nel quadro delle direttive sugli appalti pubblici, analogo positivo apprezzamento si è riscontrato sul Progetto Pilota per la comparazione dei prezzi, per la completezza e la puntualità dei dati forniti da questo Dipartimento d'intesa con l'Autorità Vigilanza Contratti Pubblici.

NEWS ENTI LOCALI

MOBILITÀ

Incentivi concessi ai Comuni

Incentivi per i Comuni che collaboreranno alla creazione di basi dati per la gestione dell'informazione sulla mobilità in tempo reale. Come, dove e quando spostarsi nel modo più conveniente e veloce in Toscana? La risposta è «Imobility», un sistema di informazioni, disponibili su web, palmare e cellulare, sulla mobilità privata e pubblica in tempo reale.

Grazie alla collaborazione dei Comuni toscani sarà possibile costruire una rete che permetta l'informazione tempestiva sull'orario reale di arrivo del prossimo bus, il percorso multimodale migliore per percorrere un certo itinerario attraverso Firenze, ma anche tutta la Toscana, il pagamento del pedaggio o il controllo degli accessi con le tecnologie satellitari, lo stato del traffi-

co e di percorribilità delle strade in tempo reale, il supporto alle ambulanze o ai mezzi della protezione civile o di pubblica sicurezza per spostarsi in situazioni di emergenza e sapere quali altri mezzi sono in un certo luogo e possono essere allertati. Insomma, un sollievo alla vita frenetica dell'automobilista e del cittadino e soprattutto una boccata di ossigeno a favore di una

mobilità sostenibile. «Il sistema va nella direzione scelta e intrapresa dalla Toscana accessibile - spiega l'assessore regionale alle infrastrutture e trasporti, Riccardo Conti - quella del Piano di indirizzo territoriale, che garantisca collegamenti veloci, intermodali, capillari e il meno possibile inquinanti per la maggioranza della popolazione».

NEWS ENTI LOCALI

RISORSE

Tre miliardi alle Regioni per i rimborsi

Quasi 3 miliardi di euro affluiranno nelle casse delle Regioni entro l'anno. Una boccata d'ossigeno per quei 'soggetti che hanno rapporti con le Regioni', come ha definito i creditori delle Regioni Vasco Errani, presidente della Conferenza delle Regioni. Il denaro fresco arriverà nelle casse delle Regioni perché nella riunione del 12 novembre della conferenza (più di un'ora di dibattito a porte chiuse e una grande soddisfazione ad accordo raggiunto) è stata concordata la ripartizione dei fondi previsti dal decreto 56/200 per l'anno 2007. Il decreto, derivato da quello Giarda del 2001, vale nel complesso 81 miliardi, che sono già stati quasi tutti ripartiti. La somma residua è stata ripartita con l'accordo del 12 novembre. Adesso la tabella concordata dai politici deve essere verificata dai funzionari e tecnici e poi sarà oggetto di un'intesa in Conferenza Stato-Regioni.

NEWS ENTI LOCALI

Il caso della tramvia su gomma nel Comune di L'Aquila

No agli appalti pubblici mascherati come concessioni

Le concessioni di lavori pubblici in regime di finanza di progetto non possono eludere il rischio d'impresa: i soggetti interessati devono farsi carico della gestione delle opere. Altrimenti si devono seguire le procedure per gli appalti pubblici. Lo afferma una sentenza della Corte di giustizia europea che ha condannato l'Italia per non aver rispettato la direttiva 93/37/CEE sugli appalti pubblici. Il procedimento ha preso avvio da un reclamo riguardante una concessione rilasciata nel 2002 dal Comune di L'Aquila ad un raggruppamento di imprese per la progettazione e la realizzazione di una tramvia su gomma. Risulta dagli atti che il costo dell'opera sarebbe stato finanziato per il 60 per cento dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (circa 20 milioni di euro) e per il restante 40 per cento dal raggruppamento di imprese (circa 13,4 milioni di euro). Per le tipiche modalità della finanza di progetto pubblico-privato, le imprese ottengono come ritorno economico la gestione delle infrastrutture o dei servizi realizzati. Questa modalità è riconosciuta come concessione di lavori pubblici sia dalla legge 109/1994 che dalla direttiva 93/37/CEE. Nel caso di specie emerge tuttavia che il raggruppa-

mento di imprese avrebbe percepito un canone annuale di circa 1,5 milioni di euro per trenta anni da un terzo soggetto: l'Azienda della Mobilità Aquilana S.p.a., con la quale il Comune avrebbe sottoscritto un contratto di servizio per la gestione della tramvia. I giudici europei hanno condannato l'Italia per aver adottato una procedura non conforme per una operazione da designare piuttosto come appalto pubblico di lavori e non come concessione di lavori pubblici. Per la giurisprudenza europea si è in presenza di una concessione di servizi allorché le modalità di remunerazione pattuite consistono nel dirit-

to del prestatore di sfruttare la propria prestazione ed implicano che quest'ultimo assume il rischio legato alla gestione dei servizi in questione. La sentenza riporta una seconda nota di censura per via di una modifica del progetto preliminare dell'opera posto a base della gara, successivamente alla pubblicazione del bando della concessione. La modifica, approvata dal Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture nel 2004, comporta una violazione dei principi di trasparenza e dell'obbligo di non discriminazione richiamati dagli articoli 43 e 49 del Trattato CE.

Corte di Giustizia europea 13.11.2008

NEWS ENTI LOCALI

RIMBORSI IRPEF

L'Italia ha il primato mondiale della lentezza

Fino a 27 anni per un rimborso Irpef 'consistente' e mediamente 13,8 anni per uno 'piccolo'. Secondo la classifica di Contribuenti.it l'Italia si aggiudica il 'primato mondiale' per la lentezza nei rimborsi fiscali, seguita dalla Turchia (4 anni), dalla Grecia (3,1 anni), dalla Spagna (2,2 anni), dalla Francia (1,7 anni), dall'Inghilterra (1,3), dalla Germania (1 anno), dall'Austria (0,4 anni), dagli Usa (0,2 anni) e dal Giappone (0,1). Secondo Lo Sportello del Contribuente, in Italia, ad ottobre, i rimborsi Irpef da erogare hanno raggiunto la cifra di 29,1 miliardi di euro. Il credito dei contribuenti verso il fisco è cresciuto di 13,8 miliardi rispetto a settembre 2003 quando ammontava a 15,3 miliardi di euro.

PUBBLICO IMPIEGO - Le dinamiche - Graduatorie - Anche la presidenza del Consiglio fra le amministrazioni più generose - In ruolo - Quasi 12mila le stabilizzazioni che hanno sfruttato la Finanziaria 2007

Regioni e Fisco: carriere facili

In tre anni promozioni per oltre il 90% del personale dei due comparti

Una stretta di mano con i colleghi, una pacca sulla spalla, e una spinta allo stipendio. Negli uffici pubblici i gesti rituali delle promozioni si sono ripetuti negli ultimi tre anni un milione di volte. Anzi, a essere puntigliosi, in 1.047.801 occasioni, e quindi, al netto dei doppioni, hanno riguardato il 47% dei dipendenti, escludendo dal calcolo la scuola che, formato in larghissima parte da insegnanti, non è in pratica soggetta a queste misure. In un caso su quattro, la "progressione" è "verticale", cioè determina un vero passaggio di categoria, in genere dopo una selezione, mentre le più frequenti sono le "progressioni orizzontali", che cambiano la qualifica (e lo stipendio) senza varcare i confini dell'area di appartenenza. E in questi casi il passaggio attraverso un concorso è assai più eventuale. Il fenomeno della promozione facile è endemico nel pubblico impiego, e concorre a spiegare perché le retribuzioni di fatto corrono più veloci rispetto a tutti i settori privati. Come ha rilevato recentemente Palazzo Vidoni, nel pubblico gli aumenti reali tra 2001 e 2007 hanno viaggiato a un ritmo del 3,9% l'anno, contro il 2,9% dell'industria e il 2,5% dei servizi. Insieme ai contratti decentrati degli enti locali, la spinta viene appunto dalla generosità del datore di lavoro. Che non ha rivali quando si guarda proprio il comparto Regioni-enti locali: in tre anni, le «progressioni» hanno sfiorato quota 484mila, cioè un numero pari al 93,8% dei dipendenti a tempo indeterminato. Livelli simili si incontrano solo fra le agenzie fiscali, che nel triennio 2005/2007 hanno promosso il 90,7% delle proprie forze in campo, mentre al terzo posto, piuttosto distanziata, si incontra la presidenza del consiglio. Nei tre anni rilevati dalla Ragioneria, Palazzo Chigi ha mosso in avanti 1.752 carriere, cioè il 64,7% dei 2.707 dipendenti. Che anche grazie a queste spinte riescono a superare i livelli retributivi medi mostrati dagli altri comparti. Il diluvio delle promozioni è uno dei punti più critici su cui dovrebbe concentrarsi il giro di boa in cantiere in Parlamento. Almeno nelle intenzioni del ministro per la Pubblica amministrazione Renato Brunetta, gli inter-

venti dovrebbero scardinare la logica della «bassa retribuzione con bassi controlli» che ha dominato il pubblico impiego italiano, e che nelle ondate di promozioni trova un corollario importante. Sulla carta, infatti, la progressione è uno strumento per premiare l'impegno, ma nei fatti si trasforma in un ricostituente per alzare stipendi considerati troppo bassi. Una stretta alle progressioni verticali è già arrivata nel 2007, soprattutto a causa dell'equiparazione normativa con le nuove assunzioni che ha chiuso i cordoni delle amministrazioni. Quel che si frena da una parte, però, sfugge dall'altra, e nello stesso anno le progressioni orizzontali sono aumentate del 55% attestandosi a quota 280.330. Nel mirino del ministro Brunetta sono finite anche le stabilizzazioni, cioè l'ingresso in ruolo del personale precario che è cresciuto nelle pieghe dei blocchi alle assunzioni. Il collegato alla Finanziaria 2009 ha fissato la scadenza al 1° luglio 2009, e la Ragioneria ha fatto i conti dei precari che possono aspirare a salire sull'ultimo vagone del posto fisso: le rilevazioni di Via

XX Settembre hanno incontrato 56.281 persone con contratti a tempo determinato o di collaborazione coordinata e continuativa, che in 11.676 casi vengono utilizzati per più di tre anni. Anche in questo caso a primeggiare sono le Regioni e gli enti locali, che da soli coprono il 57% di questi potenziali candidati all'ingresso in ruolo, seguiti dalla sanità (20%) e dall'Università (19%). Il possesso dei requisiti di legge non è però una garanzia per il posto, come mostrano le analisi sulle stabilizzazioni avvenute nel corso del 2007: che hanno interessato 10.982 persone (6.519 delle quali negli enti territoriali), cioè il 28% degli aspiranti. Anche in questo caso, come spesso avviene nel pubblico impiego, la strategia messa in campo dalle amministrazioni è il risultato del compromesso fra le esigenze di bilancio e le spinte sindacali, soprattutto a livello locale. Un braccio di ferro destinato a intensificarsi nei prossimi, ultimi, mesi di partita.

Gianni Trovati

PUBBLICO IMPIEGO - *Le dinamiche*/Analisi

Intesa bipartisan guardando al merito

Un esercito di generali. O, quanto meno, di ufficiali. Senza che, a tutt'oggi, nessuno sappia bene il perché. E, soprattutto, a quali meriti debbano essere collegate così tante "mostrine" tra gli statali. Nella pubblica amministrazione il processo di valutazione del personale è a dir poco inefficace, se non addirittura monco, nonostante l'attivazione con le riforme Bassanini di specifici nuclei di controllo. Così come inefficaci si sono rivelati i ripetuti tentativi, avviati fin dai primi anni '90, di giungere ad una vera responsabilizzazione dei burocrati rispetto ai risultati conseguiti nella loro attività. Non deve dunque stupire se le fotografie che vengono di volta in volta scattate al pianeta burocrazia, ultima

in ordine cronologico quella della Ragioneria generale, mostrano sempre tinte scure e colori sfocati da tante nubi. Nubi dalle quali può sgorgare la pioggia degli aumenti a tappeto sotto forma di premi non affatto legati alla produttività o la pioggia delle promozioni: in media una ogni due dipendenti negli ultimi tre anni. Oppure la pioggia delle consulenze. Che non sono quelle "esterne" da oltre 1,3 miliardi, distribuiti lo scorso anno, in tempi di sacrifici economici, dalle amministrazioni (anche da enti con problemi di bilancio), ma anche quelle elargite dalla burocrazia sostanzialmente a sè stessa, ovvero ai suoi "funzionari": un "tesoretto" quantificato nel 2007 in quasi 300 milioni spalmato su poco meno di 190mila

incarichi "interni". Una pioggia battente, insomma, sotto la quale rischia di affondare il pianeta-Pa. E proprio questa, forse, è stata una delle considerazioni fatte al Senato dai partiti di maggioranza e opposizione nello spingere in modo bipartisan l'ennesima riforma del pubblico impiego, questa volta targata Brunetta. Una riforma imperniata sulla rigida applicazione di sanzioni (anche il licenziamento) nei confronti di dipendenti e dirigenti non in linea con i risultati attesi per la loro attività, sull'accentuazione in via definitiva del criterio di responsabilità, sullo stretto collegamento tra premi e produttività. E, soprattutto, sull'attivazione di un meccanismo di valutazione a prova di aggi-

ramento. Un obiettivo, quest'ultimo, su cui è nata la sostanziale intesa. Il Pd si è battuto fin dall'inizio per la nascita di un'Authority di valutazione super partes, quindi non dipendente né dal potere politico né da quello amministrativo, che non era prevista dal versione originaria del ministro Brunetta. E alla fine l'opposizione l'ha spuntata. Nel testo, all'esame del Senato, ora è prevista un'Authority indipendente chiamata a far sentire il suo fiato sul collo dei valutatori, ovvero dei nuclei di controllo. Che, a loro volta, dovranno incalzare dipendenti e, soprattutto, dirigenti. Il tutto alla luce del sole. Di cui, dopo tanta pioggia, la pubblica amministrazione sembra davvero avere bisogno.

Marco Rogari

PUBBLICO IMPIEGO - *Le dinamiche* /Tavoli - All'Aran

I nuovi accordi aumentano il «fisso»

La sfida della produttività nel pubblico impiego si gioca sul salario variabile. Che andrebbe agganciato ai risultati di strutture e dipendenti. Negli ultimi anni, però, le buste paga sono state il teatro di un costante spostamento di risorse dalla parte variabile a quella fissa, e la tendenza non sembra fermarsi. Nel 2005, le «voci stipendiali» fisse, rappresentavano il 77,6% del totale, e due anni dopo la loro incidenza era salita al 78,2%. Un margine, apparentemente minimo, dello 0,6%, che nell'oceano delle retribuzioni vale però almeno 5-600 milioni. Le novità arrivano dall'intesa sul contratto dei ministeriali per il 2008/09. Come da tradizione, i ministeriali aprono la tornata dei rinnovi e ne segnano l'evoluzione. I 70 euro di aumento sono stati tutti inseriti nello stipendio tabellare, dimenticando il protocollo appena firmato a Palazzo Chigi che destinava almeno 10 euro agli incentivi. I premi sono declinati al futuro, con il recupero del 20% del Fondo unico di amministrazione tagliato con il Dl. Gli aumenti a regime, però, sono tutti sul fisso: ed equivalgono, all'incirca, ai 200 milioni tagliati al Fua secondo le stime sindacali. La manovra d'estate, insomma, aveva ridotto i fondi incentivanti, e ora queste risorse tornano a casa, sotto forma di compenso fisso. La mossa non è da poco, e potrebbe legarsi alla volontà di mettersi al riparo dai tagli anti-assenteismo introdotti con l'articolo 71 della manovra d'estate. La stretta agisce solo sul trattamento «accessorio», per cui aumentare la quota di stipendio «fondamentale» significa alzare una barriera preventiva ai tagli. Il ripristino dei fondi ridotti a giugno sarà invece aggiuntivo, e finanziato con le «razionalizzazioni» delle strutture.

G.Tr.

PUBBLICO IMPIEGO - *Le dinamiche/*In cantiere - Le riforme in Parlamento

La delega contratti riapre la partita

COMPETENZE IN BILICO - Il progetto vuole sottrarre alla concertazione le regole che disciplinano gli avanzamenti e l'organizzazione degli uffici

Sei articoli in tutto che viaggiano in parallelo alla manovra 2009, contenenti altrettante deleghe per una riscrittura di importanti pezzi del vecchio testo unico sul pubblico impiego (Dlgs 165/2001). È questa l'ossatura del Ddl Brunetta sull'ottimizzazione della produttività nel lavoro pubblico, che dopo il via libera in Commissione Affari costituzionali del Senato, prosegue spedito la sua corsa in un clima di altalenante consenso bipartisan. Con il Pd che vota le modifiche ai singoli articoli, ma poi si astiene sul voto finale. Mentre il ministro ombra della Funzione pubblica Linda Lanzillotta si congratula per «un testo importante». Una paternità "difficile" che cela l'ambivalenza di una riforma annunciata dal centrosinistra nella passata legislatura, ma fatta propria dal centrodestra, sui cui si gioca una fetta del consenso nel Paese. Valutazione del personale, merito, premialità, dirigenza, sanzioni disciplinari e responsabilità del dipendente, saranno gli assi intorno ai quali girerà la nuova pubblica amministrazione. Ma ad accendere il dibattito in questi giorni è la delega per la riforma della contrattazione. Coni sindacati sulle barricate per paura di vedersi scippare interi settori fin qui oggetto di concertazione, e che ora invece rischiano di tornare sotto la regolamentazione pubblica. Un ritorno ai famosi 7 punti che il comma dell'articolo 2 del Dlgs 421/1992 riservava alla legge e rispetto ai quali il sindacato nel tempo è andato guadagnando sempre più spazio. Fino ad arrivare in alcuni casi a regolamentare l'accesso, come accaduto per il contratto dell'università in cui si è riconosciuto

per via pattizia il diritto alla stabilizzazione dopo cinque anni di precariato. Ma anche il tentativo di arginare il fenomeno delle progressioni di carriera di massa, imponendo principi di effettiva selezione negli avanzamenti economici e fissando un limite al personale interno per i passaggi di carriera veri e propri. La riserva Parlamentare, però, non finisce qui, investendo l'organizzazione degli uffici e indirizzando criteri, metodologie e finalità della valutazione del personale. Saranno sottratti alla concertazione l'individuazione degli strumenti premiali e di incentivazione della produttività e il regime della responsabilità e delle relative sanzioni disciplinari. Tutto regolamentato per legge e non più derogabile in sede sindacale. Non sfugge alla morsa neppure la contrattazione integrativa che dovrà rispondere a pa-

rametri collegati all'andamento della situazione economica e finanziaria. E la valutazione del personale non sarà più rimessa alla fantasia delle parti, ma dovrà ricalcare un apposito schema standardizzato. A chiudere il cerchio dovrebbe arrivare la tanto attesa riforma dell'Aran, il cui ruolo è stato spesso messo in dubbio, ma che ora esce rafforzato, sia pure con alcune limitazioni legate alla nomina dei componenti che dovrà tener conto degli incarichi precedenti e successivi. In questa partita rientra anche il cambio di rotta sulla durata dei contratti da allineare al settore privato in modo da ridurre i ritardi e i relativi oneri. Deleghe importanti sulla carta, ma tutte da attuare concretamente.

Francesco Machina Grifeo

PUBBLICO IMPIEGO - *Il Paywatch* - «Vicini» al Governo - Tra i non dirigenti spiccano le retribuzioni di Palazzo Chigi - In coda - Sotto i 25mila euro si incontra solo il personale tecnico dell'università

I ministeri guidano la corsa degli stipendi

Dal 2005 al 2007 aumenti fino al 23% - Ai top manager dei Monopoli buste paga da 250mila euro l'anno

La busta paga più gonfia è quella che arriva ogni mese ai cinque dirigenti di prima fascia dei Monopoli di Stato, che nel 2007 hanno guadagnato in media 250mila euro all'anno. Guardando alla dinamica, però, a scoppiare di salute sono le retribuzioni dei dirigenti ministeriali, che tra 2005 e 2007 sono aumentate del 16,7% nel caso dei vertici apicali (portando a un consuntivo medio di 173mila euro) e addirittura del 23% per i dirigenti di seconda fascia (giungendo a quota 80.500 euro l'anno). Nei ministeri, però, la corsa non è stata confinata ai livelli dirigenziali ma ha coinvolto anche i 190mila impiegati «semplici», che a fine 2007 hanno messo insieme in media l'11,8% in più di quanto guadagnato due anni prima. Uno sprint di tutto rispetto, secondo solo al +16,8% fatto registrare dal personale diplomatico, che però naturalmente ha dinamiche retributive non confrontabili con gli altri comparti pub-

blici. I dati emergono dal conto annuale del personale diffuso la scorsa settimana dalla Ragioneria generale dello Stato, che ha dedicato un capitolo all'analisi delle buste paga dei 3,36 milioni di dipendenti pubblici a tempo indeterminato. Il costo totale del personale nel 2007 si è attestato a 156 miliardi di euro, il 4% in meno nel 2006. Ma su questa dinamica incide l'altalena degli arretrati contrattuali (rispetto al 2005, l'aumento è del 5,6%), mentre le retribuzioni effettive, depurate da questo fattore, puntano tutte all'insù. E la fotografia arriva alla vigilia di una stagione fitta di rinnovi contrattuali, aperta mercoledì scorso proprio dai ministeriali e proseguita in questi giorni con una pioggia di atti di indirizzo, che fanno seguito al Protocollo firmato due settimane fa a Palazzo Chigi. E le firme in calce ai contratti spiegano anche le dinamiche rilevate dalla Ragioneria nei diversi comparti, che in una stagione contraddistinta da ritardi

cronici hanno seguito ritmi diversi nella stipula delle intese. Via XX Settembre spiega però che a influire sui valori della «retribuzione effettiva», vale a dire sulle somme reali lorde percepite dai dipendenti pubblici, è anche «la variabilità di alcune componenti della remunerazione» (cioè la diffusione di voci accessorie) e la «movimentazione del personale» (cioè, oltre al turn over, il tasso di generosità nelle promozioni) E l'insieme di questi fattori, insomma, a premiare i 2.700 dipendenti della presidenza del Consiglio, che lontano dai ruoli dirigenziali sfiorano i 37.500 euro l'anno (sono anche il comparto più "anziano", anche se di poco, all'interno di una Pubblica amministrazione in progressivo invecchiamento) e hanno visto aumentare del 10,3% le proprie entrate medie (grazie anche a un turno di rinnovo, contro i due che hanno caratterizzato il triennio dei ministeriali). Con la loro somma, i dipendenti di Pa-

lazzo Chigi staccano tutti gli altri settori pubblici confrontabili, a partire dalle agenzie fiscali che si piazzano al secondo posto con 33.300 euro alimentati anche dai premi frutto della lotta all'evasione. Le buste dimagriscono invece dalle parti della scuola e degli enti territoriali, per arrivare sotto i 25mila euro l'anno nel caso del personale tecnico delle università. Il cui contratto sul 2006/07 è però arrivato in forte ritardo (è stato siglato a fine ottobre), viziato anche da una serie di automatismi su stabilizzazioni e part time che hanno attirato l'attenzione di Corte dei conti e Funzione pubblica ma non hanno fermato l'intesa. Sulle cattedre, invece, la Ragioneria indica una cifra di 56mila euro, che però è frutto della media di docenti (il cui costo annuo viaggia intorno ai 110mila euro se ordinari e 74.500 se associati) e ricercatori (fermi invece a quota 50mila).

G.Tr.

AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE - Parere negativo nel 70% dei casi, che sale al 90 sulle insindacabilità

L'onorevole si autoassolve

Intanto a Montecitorio riprende l'esame del lodo Consolo

Quando si tratta di decidere sul loro destino, i parlamentari fanno quadrato. A mettere in fila le decisioni che Camera e Senato hanno preso nelle diverse legislature, ci si rende conto che quello che è un sentire comune - ovvero, che quando possono gli onorevoli si soccorrono l'un l'altro - trova conforto nei numeri. Nel caso delle autorizzazioni a procedere, l'assemblea di Montecitorio ha detto "no" alle richieste dei magistrati il 75% delle volte. Quella di Palazzo Madama, nel 70% delle occasioni. Risultati che si ottengono prendendo in considerazione le prime undici legislature. Fino a quando cioè, nel 1993, il sistema che prevedeva il necessario via libera delle Camere perché l'autorità giudiziaria potesse procedere penalmente contro deputati e senatori, venne abolito e si optò per un meccanismo che rende la magistratura più libera di indagare anche nei confronti del Palazzo. Ora, infatti, i magistrati si devono rivolgere al Parlamento solo per chiedere l'autorizzazione quando si tratta di arrestare il senatore o il deputato. Percentuali ancora più alte nel caso delle decisioni di insindacabilità, ovvero quando si è trattato di capire se i parlamentari - che, in base al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione «non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni» - avevano travalicato le tutele costituzionali. Ebbene, in tali casi le decisioni delle Camere raggiungono percentuali bulgare: 92% di "no" pronunciati dall'aula di Montecitorio (nel senso che il deputato non può essere "sindacato" per ciò che ha detto o fatto), che sale al 95% al Senato. In questo caso, sono state prese in considerazione le ultime quattro legislature (dalla dodicesima alla sedicesima), perché solo da allora esistono dati disaggregati sull'insindacabilità, che prima rientrava fra le richieste di autorizzazione a procedere. La tendenza ad autodifendersi cambia quando i parlamentari devono stabilire se un ministro può essere processato. Anche in questo caso i giochi si fanno

in casa, ma i numeri - ovviamente, più contenuti; non si tratta delle centinaia di richieste delle altre due situazioni - dicono che i "sì" sono più dei "no". Almeno al Senato, dove quasi il 90% delle richieste della magistratura sono state accolte. C'è, però, da sottolineare che la maggior parte dei via libera si riferisce a un'unica legislatura, la tredicesima, quando in Parlamento arrivarono decine di richieste per processare i ministri dell'era di Tangentopoli: da Francesco De Lorenzo, a Paolo Pomicino, da Gianni De Michelis a Gianni Prandini, da Rino Formica a Vincenzo Scotti. L'articolo 96 della Costituzione prevede, infatti, che anche per i ministri cessati dalla carica devono essere le Camere a decidere se mandarli alla sbarra. Sempre che il reato commesso sia riconducibile ad attività svolte durante il mandato. Negli altri casi, cioè quando si tratta di un reato comune, i magistrati non hanno bisogno del via libera parlamentare. Infatti, il tribunale dei ministri - composto da tre magistrati e costituito presso il tribunale

capoluogo di distretto di Corte di appello - trasmette direttamente gli atti all'autorità giudiziaria. Proprio quest'aspetto ha indotto il Pdl a presentare un disegno di legge per restituire al Parlamento ogni decisione. Ddl (atto 891) che la commissione Giustizia della Camera sta faticosamente esaminando - è in calendario anche questa settimana - tra mille polemiche. Perché il lodo Consolo, come è stato ribattezzato dal nome dell'avvocato Giuseppe Consolo che l'ha presentato e che è difensore del ministro delle Infrastrutture Altero Matteoli (accusato di favoreggiamento), è sospettato di servire per evitare il processo a personaggi illustri. Si prevede, infatti, che la novità valga anche per i processi in corso al momento dell'approvazione della legge. Così che, se le Camere conquisteranno la possibilità di avere l'ultima parola sulla "ministerialità" o meno del reato, la capacità del Parlamento di autoassolversi farà il resto.

Antonello Cherchi

L'AGENDA DEL PARLAMENTO - Alla Camera le misure anti-crisi

La sessione di bilancio apre i battenti al Senato

Le misure anti-crisi affrontano l'aula della Camera e la Finanziaria 2009 sbarca al Senato. In una settimana ancora destinata a seguire l'onda lunga e inarrestabile degli undici decreti legge in vigore, saranno soprattutto i provvedimenti in materia economica e finanziaria a tenere banco in Parlamento. E tuttavia, in un clima politico se possibile sempre più avvelenato dopo il colpo di mano del centro-destra nella scelta del presidente della commissione bicamerale di vigilanza sulla Rai, non mancheranno in questi giorni altri motivi di aspro confronto tra maggioranza e opposizione. Come le misure sugli immigrati, con l'emendamento ribadito dalla Lega al Ddl-sicurezza sulle prestazioni sanitarie agli stranieri irregolari. Ma anche la "legge Brunetta" anti-assenteismo nella Pa, nono-

stante il positivo confronto in commissione Affari costituzionali del Senato dove la settimana scorsa è stato concluso l'esame in sede referente con la sola astensione nel voto finale da parte del centro-sinistra, potrebbe innescare nuove contestazioni sul fronte sindacale destinate a scaricarsi sul Parlamento. Altro, delicatissimo fronte aperto, sono poi le questioni etiche soprattutto dopo la sentenza della Cassazione sul "caso Englaro": sul testamento biologico, all'esame della commissione Igiene e sanità del Senato, si annuncia un difficile confronto tra schieramenti anche trasversali alle forze politiche. Intanto in questi giorni dovrebbero arrivare definitivamente in porto col voto finale almeno tre decreti legge. I due Dl 147 e 150 su missioni internazionali e partecipazione all'intervento Ue in Georgia,

che sono stati accorpati in un solo provvedimento, attendono il via libera definitivo dall'aula di Montecitorio. Stessa sorte, al Senato, per il Dl 149 sugli adempimenti comunitari in materia di giochi. Possibile sprint, sempre in aula a Montecitorio, per il Dl 151 (scade il 1° dicembre) contro la criminalità organizzata e l'immigrazione clandestina. E ancora il primo sì della Camera, e quindi la trasmissione al Senato, è previsto per il Dl 158 (scade il 19 dicembre) sugli sfratti. Quanto ai due decreti legge anti-crisi, i Dl 155 e 157 che pure sono stati accorpati in un unico provvedimento, dopo il via libera della commissione Finanze già da questa settimana se ne occuperà l'aula della Camera con un timing che si annuncia particolarmente veloce: i due decreti scadono tra l'8 e il 12 dicembre e devono an-

cora affrontare l'esame del Senato. Proprio al Senato sono in agenda del resto alcuni degli appuntamenti più attesi. Domani sarà stabilito l'avvio della sessione di bilancio per l'esame della Finanziaria 2009. E con ogni probabilità si deciderà l'iter in aula sia della "legge Brunetta" sulla Pa che del Ddl sicurezza. Mentre nelle commissioni, proprio per l'avvio della sessione di bilancio, potrebbero rallentare i Ddl collegati su giustizia, lavoro e internazionalizzazione delle imprese, col federalismo fiscale che inizierà solo giovedì il suo cammino vero e proprio in sede referente. Per il Governo, che dei 63 provvedimenti varati in 27 Consigli dei ministri ha incassato finora 25 leggi (13 Dl e 9 ratifiche internazionali), l'inverno è ancora lungo.

Roberto Turno

WELFARE - Le misure per combattere il disagio sono rimaste bloccate dallo scontro politico

Sulla povertà rimedi a rilento

Con il Libro Bianco l'Esecutivo individuerà i possibili interventi

Quelli che non arrivano a fine mese. Quelli che hanno tanti figli e il frigo vuoto. Quelli che la pensione non basta. Quelli costretti a vivere con poco, pochissimo. Secondo l'Istat, la soglia di povertà nel 2007 è risultata pari a 986,35 euro. Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale cifra vengono classificate come «relativamente povere». In Italia le famiglie in questa condizione sono due milioni e 653mila, pari all'11,1% del totale dei nuclei. Nel complesso, i poveri sono sette milioni e 542mila, il 12,8% della popolazione. A fianco dei «relativamente poveri» ci sono poi i «poveri assoluti»: nel 2004 (ultimo anno in cui l'Istat ha effettuato la rilevazione) si trattava del 6,8% della popolazione. Non tutti i poveri, però, sono poveri allo stesso modo: ci sono le famiglie che tirano la cinghia (e che si definiscono i «nuovi poveri»), ma ci sono anche persone ben lontane dai 980 euro della soglia di povertà. Sono loro i più bisognosi, e sono loro quelli per cui le politiche fanno meno. Sono un esercito silenzioso e invisibile, sconosciuto (e forse sottostimato) dai vicini di casa, dalle rock-star, e da quelli che credono che la povertà riguardi solo il terzo mondo. Della povertà assoluta si occupa il Libro Verde del ministro del Welfare Maurizio Sacconi che la inserisce tra le urgenze da affrontare per costruire una società migliore. Nell'ultimo decennio, però, le politiche socio-assistenziali contro la povertà hanno fatto molto poco: nel 1997 la commissione Onofri nominata dal Governo Prodi propose l'introduzione di una misura universale contro la povertà rivolta alle persone il cui nucleo familiare avesse risorse economiche inferiori alla soglia. Il contributo avrebbe dovuto essere gestito a livello locale e avrebbe dovuto affiancare all'erogazione monetaria un progetto mirato di inserimento lavorativo e sociale. La commissione ebbe il merito di parlare della povertà, di sostenere l'esigenza di una politica di base e di indicare una via per l'attuazione. A oggi, però, l'Italia resta l'unico Paese (insieme a Grecia e Ungheria) a non avere mi-

sure di sostegno "strutturali" al reddito delle famiglie povere. Nel biennio 1999-2000, poi, il Governo attuò una sperimentazione del «reddito minimo di inserimento» (Rmi) in 39 Comuni (successivamente applicata in 300 Comuni). Ma la sperimentazione non si trasformò mai in prassi perché non fu inserita nella Finanziaria. Il reddito minimo di inserimento venne sostituito dall'Esecutivo Berlusconi nel 2001: in alternativa fu introdotto il «reddito di ultima istanza» (Rui). La differenza sostanziale stava nella forma di finanziamento: statale per il Rmi, cofinanziato dalle Regioni per il Rui. La concreta definizione del reddito di ultima istanza veniva lasciata alle Regioni e il Governo fornì solo scarse indicazioni e non diede disposizioni per l'attuazione. Un ulteriore provvedimento spot è stato introdotto nella collegata alla legge finanziaria varata lo scorso dicembre: il «bonus incapienti» del Governo Prodi prevedeva un contributo una tantum di 150 euro per i contribuenti con imposta pari a zero (residenti in Italia nel 2006). Tornato al

potere nella primavera di quest'anno, il Governo Berlusconi ha inserito nella manovra d'estate la social card, ovvero una tessera ricaricabile distribuita dalle Poste con cui lo Stato fornisce un aiuto economico alle persone meno abbienti. Dopo alcuni ritardi, le tessere dovrebbero essere consegnate tra qualche settimana. Permetteranno di pagare (grazie al contributo annuo di 480 euro) bollette dell'elettricità e del gas, e forse in futuro anche di accedere a sconti su prodotti alimentari in vendita nelle catene di grande distribuzione che firmeranno la convenzione. Nata inizialmente come sostegno per i pensionati, l'iniziativa è stata ampliata anche alle famiglie più bisognose (quelle con un figlio sotto i tre anni e un reddito inferiore ai 6mila euro l'anno) rendendo la social card uno strumento di aiuto "reale" per i poveri. Dal suo sviluppo e dalle proposte che il Governo inserirà nel Libro Bianco dipenderà il futuro delle politiche contro la povertà del nostro Paese.

Francesca Milano

WELFARE - Analisi**Il Governo ha quattro opzioni per aiutare le fasce deboli**

L'attuale crisi economica ha collocato la povertà sulle prime pagine dei quotidiani e ora si attendono le decisioni del Governo Berlusconi per affrontarla. Il Libro Verde dichiara il proposito di dedicarvi attenzione e, a breve, è atteso il regolamento della social card. A una compagine governativa che ci si aspetta in carica sino alla naturale conclusione del mandato - nel 2013 - la povertà pone quattro domande. Primo, bisogna decidere se costruire un progetto di lotta alla povertà per la legislatura. Significherebbe dare rappresentanza politica a quel circa 10% di popolazione in maggiore difficoltà, che sinora non l'ha avuta. In passato la destra non si è mai posta l'obiettivo di aiutare i poveri mentre la sinistra lo ha dichiarato, ha effettivamente compiuto qualche passo ma anch'essa non ha realizzato le riforme necessarie. Per cambiare, l'unica possibilità è un percorso di graduale introduzione di quella misura base contro la povertà mancante in Italia, partendo da alcuni gruppi di poveri - ad esempio famiglie con figli - e ampliando progressivamente l'utenza. La gradualità sarebbe necessaria al buon esito del processo attuativo e renderebbe il costo della riforma sostenibile dal bilancio pubblico. L'alternativa è una misura una tan-

tum - come il bonus incapienti di Prodi o i bonus bebè del precedente Governo Berlusconi - che servirebbe a vantare in televisione "un primo segnale di attenzione" ai poveri e sprecherebbe risorse perché incrementerebbe la spesa pubblica di oggi senza costruire nulla per domani. Secondo, bisogna scegliere come dovrebbe operare una misura nazionale contro la povertà. Se si intraprende la riforma è necessario, infatti, disegnare il nuovo intervento, partendo dalla decisione tra fornire un contributo economico autonomamente o insieme a servizi alla persona. Alcuni propendono per quest'ultima ipotesi, modulata secondo le esigenze degli utenti: l'erogazione di servizi (formativi, per l'impiego, contro il disagio o di cura) al fine di favorire l'inserimento sociale e lavorativo di chi li riceve. I suoi fautori ricordano la progressiva affermazione in Europa del mix denaro/servizi come la migliore ricetta per far uscire le persone dalla povertà e ritengono costituirebbe un'occasione importante per lo sviluppo dei fragili servizi italiani. Altri non nutrono particolare fiducia nella capacità del mix di svolgere questa funzione in generale e, comunque, non reputano un robusto sviluppo dei servizi sociali e di accompagnamento al lavoro un obiettivo realistico per l'Italia. La

scolta sui servizi definisce il ruolo dei livelli di governo. Erogarli significherebbe dare centralità ai Comuni - responsabili del welfare locale - mentre un puro contributo economico sarebbe gestito dal Governo centrale, configurando un suo rapporto diretto con i poveri. Terzo, bisogna decidere come posizionare il nuovo intervento rispetto alle prestazioni esistenti. Diverse misure - assegno sociale, assegni familiari e altre - contribuiscono al pure esiguo sostegno attuale poiché sono ricevute, in varia percentuale, dai poveri ma producono iniquità di trattamento e uno tra i peggiori risultati europei nel ridurre l'indigenza. Si può introdurre un nuovo intervento senza modificare il quadro, aggiungendo un ulteriore tassello a un puzzle già disomogeneo, oppure collocandolo, in un percorso di armonizzazione degli istituti odierni. Quarto, è da definire se considerare le differenze tra Nord e Sud. Si possono disegnare politiche uguali in tutto il paese - proposta a lungo dominante - oppure si può riconoscere il più basso costo della vita nel Sud, diminuendo lì l'importo della misura così da assicurare ai cittadini meridionali lo stesso potere d'acquisto di chi vive al Nord. È ugualmente possibile riconoscere le diverse performance territoriali prevedendo sanzioni dello Sta-

to alle amministrazioni locali inadempienti nell'attuare l'intervento nazionale e incentivi alle più brillanti. Le prime risposte arriveranno dal regolamento della social card. Questa dovrebbe rimanere negli anni mentre non è ancora chiaro come evolverà, se sarà collocata in un più ampio progetto di riforma e come si collegherà al Libro Bianco. La versione iniziale prevederà incisivi meccanismi per assicurare che ne fruiscono persone in effettive condizioni di povertà e la sua erogazione presso le Poste senza raccordi con i servizi alla persona. In prospettiva di legislatura l'impressione è che l'eventuale progetto contro la povertà del Governo emergerà dallo sviluppo della social card, verso la quale in questi mesi ha concentrato l'impegno dei tecnici e di cui ha fatto la bandiera del proprio sostegno alle fasce deboli. Il Libro Bianco, in ogni modo, illustrerà le intenzioni dell'Esecutivo. Il 2010 sarà l'anno europeo della lotta alla povertà. Le prossime scelte indicheranno se costituirà l'occasione per fare il punto su un'importante riforma del Governo Berlusconi o per riflettere sull'immobilità italiana.

Cristiano Gori

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.3

IMMOBILI E TASSE - *Il prelievo indiretto* - Sul territorio - Dalla Liguria alla Basilicata la programmazione è ormai su due livelli

Per l'area edificabile il Prg non basta più

Spesso l'identikit è tracciato dal piano del sindaco

Ancora dubbi sulla definizione di area edificabile. Nonostante la querelle sia stata oggetto di numerosissime sentenze e, alla fine, di un intervento legislativo considerato risolutore, il problema della definizione e - di conseguenza - della tassazione applicabile, si ripropone oggi su ampie parti del territorio nazionale. Con conseguente possibile incentivo a nuovo contenzioso. L'incertezza che da sempre ha connotato il concetto di area edificabile (mai precisato in modo univoco nelle singole leggi di imposta) pareva sciolta con l'articolo 36, comma 2, DI 233/2006 (convertito in legge 248/2006), per cui l'area è da considerare fabbricabile «se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall'approvazione della Regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo». In sintesi, secondo la Visco-Bersani, per la qualificazione di un'area come edificabile è sufficiente che: a) l'utilizzabilità edificatoria dell'area risulti dal Piano regolatore generale (Prg) del Comune; b) il Prg sia solamente «adottato» dal Comune. Pertanto, non occorre che la potenzialità edificatoria sia attuale ma può anche essere differita nel tempo, a seguito di eventuali normative comunali di scaglionamento; non occorre che sia inserita anche in un piano attuativo (tipo piano particolareggiato); non è necessario, infine, che Prg sia anche «approvato» definitivamente dalla Regione o dalla Provincia oltre che «adottato» dal Comune. Fino a qui, dunque, tutto chiaro. Ma, come spesso accade, le leggi si accavallano: ormai, in molte Regioni, il Prg (lo strumento cui la norma del 2006 fa evidente riferimento) è stato sostituito da forme di pianificazione più moderne. Come si vede dal grafico qui a destra, il Prg divide il territorio comunale in zone (agricola, residenziale, produttiva e così via) e individua in modo puntuale le aree edificabili (salvo poi disporre che, nei casi di maggior rilievo, lo svolgimento concreto dell'attività edilizia doveva essere subordinato all'approvazione di piani urbanistici particolareggiati o scaglionati nel tempo). Le più recenti leggi

regionali dispongono invece che la pianificazione generale avvenga mediante due diversi strumenti: a) un piano senza limiti temporali (spesso detto «piano strutturale») che contiene le scelte di fondo e che divide il territorio comunale in agricolo, urbanizzato e urbanizzabile; b) il cosiddetto "piano del sindaco", che dura cinque anni (spesso detto «piano operativo») e che, nell'ambito delle zone definite «urbanizzabili» dal piano strutturale, individua concretamente le aree dove avverrà l'edificazione. Ma allora, per applicare l'articolo 36, comma 2, del DI 233/2006, si deve prendere in considerazione il piano strutturale o il piano operativo? È assai difficile che la risposta possa essere nel primo senso: il piano strutturale infatti stabilisce, nel territorio comunale, il perimetro delle zone in cui l'edificabilità potrebbe essere disposta dal piano operativo, e con ciò le separa dalle zone in cui l'edificabilità non potrà mai realizzarsi. Ma, all'interno di queste zone perimetrate, fino a che non vi sia appunto una specifica previsione del piano operativo, non si può sapere

quale sarà, in concreto, l'area che ospiterà una costruzione e quella nella quale, nonostante la sua ubicazione all'interno del perimetro delle zone urbanizzabili, non sarà possibile svolgere attività edilizia. Un indizio nel senso di questa interpretazione lo forniscono anche i Comuni, sotto un duplice profilo: a) da un lato, quando gli uffici comunali rilasciano il certificato di destinazione urbanistica di un'area compresa nel piano strutturale, ma non contemplata nel piano operativo, la definiscono «agricola» e non «edificabile»; b) d'altro lato, l'avviso che il Comune è obbligato a fornire al proprietario del terreno, sull'attribuzione allo stesso della qualifica di area edificabile (articolo 31, comma 20, legge 289/2002), non viene mandato in occasione dell'approvazione del piano strutturale ma solo in occasione dell'approvazione del piano operativo. Questa soluzione appare senz'altro la più adeguata, ma non è escluso (come si diceva all'inizio) che, a seconda dei casi concreti, l'incertezza alimenti nuovi ricorsi.

Angelo Busani

CASSAZIONE - Dottrina, giurisprudenza e comparazione internazionale in assenza di una legge

Il giudice «pesa» il mobbing

L'Ufficio del massimario ha messo a punto l'analisi della figura

La Cassazione punta i riflettori sul mobbing. La scorsa settimana l'Ufficio del massimario della Suprema corte ha pubblicato una corposa relazione tematica, che, partendo da un'analisi comparata della disciplina internazionale ed europea, offre un quadro aggiornato ed esauritivo della situazione normativa italiana e delle più recenti pronunce giurisprudenziali. Nonché, da ultimo, dei contributi dottrinali giudicati di maggior interesse per la comprensione del fenomeno. **Legislazione nazionale** - Viene evidenziata l'assenza di una normativa rivolta a disciplinare specificamente il fenomeno del mobbing, anche se esistono alcuni disegni e proposte di legge attualmente all'esame del Parlamento. La lacuna normativa è però in parte colmata da altre disposizioni di legge, che disciplinano situazioni assimilabili al

mobbing. Oltre all'articolo 2087 del Codice civile, norma di chiusura del sistema di garanzia della salute del lavoratore, nella relazione si richiama la normativa antidiscriminatoria dettata dai decreti legislativi 215 e 216 del 2003, che equipara in alcune ipotesi la molestia alla discriminazione, consentendo così l'applicazione di un regime probatorio agevolato e di un apparato sanzionatorio particolarmente efficace a garanzia del lavoratore. Anche la disciplina sulla sicurezza, dettata da ultimo dal decreto legislativo 81 del 2008, può avere una rilevanza, ancorché indiretta, ai fini della identificazione di un'ipotesi di mobbing. Basti pensare all'ampia nozione di "salute del lavoratore", nonché al contenuto ampio e generale della "valutazione dei rischi" che deve essere effettuata dal datore di lavoro e che include una verifica

globale di tutti i potenziali rischi per la salute e sicurezza sul lavoro. **Le fattispecie** - Va peraltro precisato che i casi di mobbing effettivamente riconosciuti a livello giurisprudenziale non sono molti. In alcuni casi, si legge nella relazione, il comportamento mobbizzante si manifesta in atti penalmente rilevanti, come la violenza privata, le molestie, l'ingiuria, la violenza sessuale. Più spesso a giudicare di condotte mobbizzanti sono chiamati il giudici civili, i quali, al di là delle peculiarità del caso concreto e delle modalità di manifestazione del fenomeno, paiono oramai concordi nel ritenere il mobbing come un fenomeno unitario caratterizzato dalla reiterazione e dalla sistematicità delle condotte lesive e dalla intenzionalità delle stesse in direzione del risultato perseguito di isolamento ed eventuale espulsione del la-

voratore. Ciò che sicuramente emerge dall'esame delle pronunce giurisprudenziali è tuttavia una permanente fluidità del fenomeno ed una conseguente difficoltà di unificazione di condotte eterogenee. In ogni caso è indispensabile il superamento della soglia della ordinaria conflittualità al fine dell'effettiva riconducibilità della condotta ad una fattispecie illecita. È certo difficile distinguere, nell'ambito di fatti di per sé neutri, fin dove i conflitti lavorativi rientrano nella normale dinamica dei rapporti umani sul lavoro e dove sfocino, invece, nella patologia dei rapporti. Questa difficoltà si riverbera necessariamente anche sulla prova della sussistenza del fenomeno del mobbing, che grava in ogni caso sul lavoratore.

Emanuela Nespoli

GIUSTIZIA COSTITUZIONALE - In vigore dal prossimo 7 dicembre le nuove norme «integrative»

La Consulta viaggia sui bit

Notifiche anche online - Più tempo alle parti per l'udienza

Rivoluzione telematica anche per la Corte costituzionale che rivede pure alcuni termini procedurali. Sebbene il grosso delle incombenze resti appannaggio dello scambio di carte e faldoni, senza dubbio la possibilità per il cancelliere di notificare alle parti con posta elettronica o fax è un'autentica svolta. A stabilirlo è il nuovo articolo 5 delle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale» (pubblicate sulla Gazzetta del 7 novembre scorso) che consente, dietro espressa richiesta, di procedere alla notificazione veloce. Con un vantaggio in più per le parti: in questi casi, infatti, non è più necessaria l'elezione di domicilio a Roma. La norma è inserita nel primo capo della deliberazione della Consulta, relativo ai cosiddetti «giudizi incidentali», che scaturiscono cioè da quelle questioni («incidenti» appunto) di costituzionalità che emergono nel corso di un giudizio, ad

esempio, davanti a un Tribunale. A parte la "svolta" telematica, le novità più rilevanti su questo capitolo (oggetto della gran parte delle modifiche introdotte) riguardano i ritocchi di alcuni tempi processuali. Secondo una logica che sembra concedere qualche giorno in più alle parti, senza tuttavia incidere sulla durata complessiva della procedura, si spostano all'indietro alcune scadenze. Ad esempio, dopo la prima fase istruttoria, qualora il Presidente della Corte decida di procedere a giudizio, è necessario avvertire le parti della data fissata per l'udienza (pubblica o camera di consiglio che sia). Finora questa notifica doveva essere recapitata almeno 20 giorni prima del giorno stabilito; a partire dal prossimo 7 dicembre (data di entrata in vigore delle note integrative) tale termine diventa di almeno 30 giorni, facendo così guadagnare alle parti dieci giorni per prepararsi. Che poi le «norme integra-

tive» spingano verso l'addio alla carta è confermato anche dall'articolo 6 che regola il deposito degli atti del processo: a partire dalla data sopra indicata le parti non dovranno più produrre tante copie quanti sono i componenti della Corte e le parti, ma basteranno quelle sufficienti a coprire il fabbisogno delle altre parti. La deliberazione della Consulta impone poi qualche adempimento in più anche per il presidente del Consiglio dei ministri qualora intenda partecipare al procedimento davanti alla Corte costituzionale stessa. L'intervento in giudizio del Governo, infatti, che normalmente ha luogo con il deposito delle deduzioni sottoscritte dall'Avvocato generale dello Stato o da un suo sostituto, deve essere ora corredato anche delle conclusioni. In base agli articoli 12 e 13 delle norme integrative, la Corte costituzionale dispone con ordinanza i mezzi di prova che ritenga opportuni e stabilisce i termini e i mo-

di da osservare per la loro assunzione, che ha luogo a cura del giudice per l'istruzione con l'assistenza del cancelliere. Le parti sono avvertite da quest'ultimo dieci giorni prima di quello fissato per l'assunzione. Qualche ritocco anche nella disciplina della riunione dei procedimenti. In linea generale, il Presidente, d'ufficio o a richiesta di parte, può disporre che due o più cause siano trattate nella medesima udienza o camera di consiglio per essere discusse congiuntamente. Dopo la discussione, la Corte delibera se e quali cause debbano essere riunite per un'unica pronuncia. Ora, ed è questa la novità, qualora ne riscontri l'opportunità, il Presidente può rinviare una causa a una nuova udienza pubblica o a una nuova riunione in camera di consiglio, per la trattazione congiunta con altra causa connessa o che implichi la soluzione di analoghe questioni.

Andrea Maria Candidi

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.16

URBANIZZAZIONE - Il terzo correttivo al Codice si allinea alle norme europee

La gara è obbligatoria per le opere primarie

Procedura estesa ai lavori sotto i 5,15 milioni

Sotto la scure della Commissione europea, il legislatore ha modificato - con il terzo decreto correttivo del Codice degli appalti - la disciplina delle opere di urbanizzazione a scomputo (ad esempio strade residenziali, parcheggi, rete idrica, impianti sportivi). In sintesi, le nuove norme estendono l'obbligo della gara pubblica anche alle urbanizzazioni primarie sotto la soglia dei 5 milioni e 150mila euro, fino a oggi realizzabili senza gara dal titolare del permesso di costruire ed eliminano il diritto di prelazione finora riconosciuto al titolare del permesso di costruire per le opere primarie sopra soglia e per tutte le secondarie. Prima il Codice degli appalti consentiva al titolare del permesso di costruire di presentare - in veste di promotore - una proposta per le opere di urbanizzazione. Su questa base, l'amministrazione bandiva una gara per l'affidamento degli appalti. Nella gara, il promotore beneficiava di un diritto di prelazione che gli consentiva di aggiudicarsi l'appalto. Questa disciplina aveva determinato l'avvio di una procedura di infrazione europea, sia per la prelazione che per l'affidamento diretto delle urbanizzazioni primarie sotto soglia. Le nuove norme (introdotte dal Dlgs 152/2008) aprono ora due scenari. Il primo era già presente nella Legge Merloni, ed è quello in cui il privato titolare del permesso di costruire, che preveda opere a scomputo, indice la procedura di gara in veste di soggetto aggiudicatore. Il secondo scenario, invece, è nuovo, ed è quello in cui il privato, titolare del permesso di costruire, presenta, insieme con la richiesta di rilascio del permesso, un progetto preliminare delle opere di urbanizzazione, con il crono-programma e lo schema del contratto di appalto. Sulla base di questo progetto, poi, l'amministrazione indice una procedura di gara. L'offerta avrà ad oggetto il progetto definitivo e dovrà indicare il corrispettivo richiesto per la progettazione definitiva ed esecutiva, per l'esecuzione dei lavori e per gli oneri di

sicurezza. Il contratto di appalto, invece, avrà quale oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori. Da notare che alla gara potrà partecipare anche il titolare del permesso di costruire, se possiede tutti i requisiti. Maggiore impatto sono destinate ad avere le norme relative alle urbanizzazioni primarie sotto soglia che, appunto, prima venivano affidate senza gara al privato costruttore. Mentre alle opere di urbanizzazione secondaria (scuole, attrezzature culturali e impianti sportivi di quartiere, ad esempio) si applicava la disciplina prevista per le opere di urbanizzazione sopra soglia (ovvero gara pubblica, ma con l'eventuale diritto di prelazione). Ora, con le nuove regole, anche per le urbanizzazioni primarie sotto soglia (oltre che per le secondarie), vi è l'obbligo di indire una gara a evidenza pubblica nelle forme della procedura negoziata (ex trattativa privata, ma "procedimentalizzata"). Il soggetto appaltante deve invitare almeno cinque candidati, tra cui può esservi anche lo

stesso titolare del permesso di costruire, se in possesso dell'attestazione Soa. Anche per le urbanizzazioni sotto soglia, l'amministrazione potrebbe prima acquisire il progetto preliminare da parte del privato, per ottenere, tramite la gara informale tra (almeno) cinque operatori, un'offerta tecnica costituita dal progetto definitivo e un'offerta economica relativa al prezzo. L'uso del condizionale in questa ipotesi è d'obbligo: la procedura negoziata è sempre una procedura eccezionale. E quindi secondo un'interpretazione rigorosa potrebbe essere consentita al privato, titolare del permesso di costruire, mentre l'amministrazione pubblica sarebbe sempre obbligata a utilizzare la procedura aperta o quella ristretta, come prevede appunto il Codice dei contratti. Viene meno, infine, l'obbligo di inviare alla Corte dei conti gli atti adottati e tutta la documentazione relativamente agli interventi edilizi da realizzare a scomputo degli oneri di urbanizzazione.

Francesco Marzari

CASSAZIONE - Un'opzione da utilizzare per i «beni unici»

In alternativa all'appalto l'acquisto di cosa futura

Un'alternativa all'appalto. Un istituto che opera in deroga alla normativa generale per l'acquisizione di opere di pertinenza pubblica. E la compravendita di cosa futura, strumento che può essere utilizzato in casi particolari dalla pubblica amministrazione e che non è stato eliminato neppure dalle leggi più recenti. La possibilità di ricorrere a questo strumento, tuttavia, è sottoposta a regole individuate dalla giurisprudenza. Pur essendo ammissibile in astratto, l'esperibilità della vendita di cosa futura in concreto è condizionata dalla ricorrenza di situazioni eccezionali e dalla necessità -dettata dalla finalità di evitare intenti elusivi del principio tendenziale e generale del procedimento d'appalto - che l'amministrazione valuti preventivamente la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie di realizzazione delle opere pubbliche (Consiglio di Stato n. 816 del 1° marzo 2005). Più di recente, con la decisione n.11656 del 12 maggio 2008, la Cassazione ha esaminato la questione per stabilire se un contratto - per il quale si lamentava l'interruzione delle trattative - costituisse un contratto di compravendita di cosa futura (soggetto alla giurisdizione del giudice ordinario) o un contratto di appalto di lavori pubblici (soggetto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo). I criteri di distinzione proposti sono due. Il primo, che può definirsi oggettivo, distingue l'appalto dalla compravendita di cosa futura in base alla prevalenza quantitativa dell'elemento "lavoro" sull'elemento "materia" (ed è applicato soprattutto in materia tributaria). Anche se si è validamente obiettato - nel momento in cui tale criterio è stato trasferito fuori dall'area tributaria - che non è la prevalenza quantitativa del lavoro sulla materia ad avere valore decisivo, ma il modo in cui il lavoro è considerato dalle parti. Il secondo criterio di distinzione è quello soggettivo, alla stregua del quale si deve valutare il modo in cui le parti hanno considerato l'opera, se cioè in sé stes-

sa o in quanto prodotto necessario di un'attività. Criterio, quest'ultimo, che è il più seguito dalla giurisprudenza (Cassazione 16319/2002 e 11602/2002). In conclusione la Cassazione, con la sentenza 11656/2008, ha affermato che il contratto riguardante la cessione di un fabbricato non ancora realizzato - in cui il venditore e proprietario del terreno si impegna a costruire l'edificio - può integrare tanto gli estremi della vendita di una cosa futura (verificandosi allora l'effetto traslativo nel momento in cui il bene viene ad esistenza nella sua completezza), quanto quelli del negozio misto, caratterizzato da elementi propri della vendita di cosa presente (il suolo, con conseguente effetto traslativo immediato dello stesso) e dell'appalto. E ciò a seconda che nel rapporto contrattuale assuma un rilievo centrale il conseguimento della proprietà dell'immobile, oppure il trasferimento della proprietà attuale (del suolo) e dell'attività di costruzione. Si avrà quindi vendita di cosa futura quando l'intento

delle parti ha ad oggetto il trasferimento della cosa futura e considera l'attività costruttiva nella mera funzione strumentale. Per contro, si avrà vendita con effetti reali del suolo e appalto della costruzione quando l'attività costruttiva - che il cedente assume a proprio rischio con la propria organizzazione - viene considerata come oggetto della prestazione di fare. In quest'ultimo caso si verserà nell'ipotesi di contratto misto (di vendita e di appalto), la cui disciplina giuridica va individuata in quella risultante dalle norme del contratto atipico nel cui schema sono riconducibili gli elementi prevalenti (cosiddetta teoria dell'assorbimento o della prevalenza). Questo però senza escludere la rilevanza giuridica degli altri elementi, cui si applicano le norme proprie del contratto cui essi appartengono, in quanto compatibili con quelle del contratto prevalente (Cassazione 2642/2006).

Maurizio De Tilla

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.18**FINANZIARIA 2009 - Nodi irrisolti dopo gli emendamenti
Patto di stabilità ancora «al buio» su entrate e premi***Da chiarire le modalità per poter evitare le sanzioni*

Finanza locale senza pace. A 40 giorni dall'inizio dell'esercizio 2009, gli enti sottoposti al Patto non hanno ancora alcuna certezza sulla determinazione dell'obiettivo per il prossimo anno. Appaiono un po' trionfalistici, date queste premesse, i toni usati dal sottosegretario Davico, che indica l'emendamento al Dl 154 approvato in Senato (relativo alla determinazione dei trasferimenti erariali e alla compartecipazione Irpef) l'ultimo tassello necessario alla compilazione dei preventivi entro dicembre. La risposta dei Comuni va in tutt'altra direzione, con l'Anci che chiede di non approvare i bilanci in attesa di certezze. Oltre al buio sui trasferimenti derivata dalla compensazione per il mancato gettito Ici, i sindaci si devono confrontare con alcuni emendamenti alla Finanziaria 2009 che modificano sostanzialmente i criteri per determinare il saldo programmatico del Patto per il prossimo triennio. Accantonata, non si sa se definitivamente, l'idea di modificare la base di calcolo stabilita nell'articolo 77-bis del Dl 112/2008, gli emendamenti approvati in Aula incidono sia sull'esercizio in corso, sia sul prossimo triennio, lasciando ancora aperti molti dubbi interpretativi. Per limitare i danni provocati dai mancati pagamenti alle imprese aggiudicatrici da parte degli enti locali degli stati di avanzamento lavori di opere pubbliche già appaltate, il nuovo comma 21-bis dell'articolo 77-bis, consente un'eccezione. Se gli enti dimostrano di essere stati in regola con il Patto nel triennio 2005/07, di avere le necessarie disponibilità di cassa senza dover ricorrere alle anticipazioni di tesoreria e di registrare per l'anno in corso impegni di spesa corrente, al netto delle spese per adeguamenti contrattuali (segretario compreso), inferiori a quelli mediamente registrati nello stesso triennio 2005/07, allora il mancato rispetto del Patto di stabilità non implica il regime sanzionatorio previsto dalla manovra d'estate, compreso il blocco delle assunzioni. L'emendamento approvato alla Camera pone alcuni dubbi applicativi. Deve essere dimostrato che il mancato raggiungimento degli obiettivi programmatici deriva dai pagamenti in conto capitale. Come? In attesa di chiarimenti, appare logico suddividere il saldo misto tra la parte corrente e la parte in conto capitale. La

parte corrente deve mantenere un saldo positivo pari almeno alla quota di rimborso delle quote capitali, dimostrando in tal modo che l'obiettivo non è stato raggiunto per la sola parte riferita agli investimenti. Dalla lettura della nuova norma, emerge un ulteriore dubbio. Le spese riferite ai rinnovi contrattuali dei dipendenti e del segretario devono essere tolte dal solo esercizio 2008 o anche dal triennio di riferimento? Seguendo il criterio dell'omogeneità che ha sempre caratterizzato le norme sul Patto, le esclusioni dovrebbero riguardare tutti gli anni presi a riferimento. Ma se è così, perché integrare la norma con un inciso che, alla prova dei fatti, rischia di penalizzare gli enti? Visto l'intento del legislatore di favorire l'immissione di liquidità nel sistema economico, appare ragionevole considerare i rinnovi contrattuali sul solo anno 2008. In ogni caso le esclusioni dei pagamenti non evitano a Comuni e Province di essere considerati inadempienti ai fini del rispetto del Patto 2008, esponendosi in ogni caso a eventuali penalizzazioni a posteriori. Per la determinazione del saldo obiettivo del prossimo triennio, le novità

si concentrano sulla rivisitazione del comma 8 dell'articolo 77-bis. Oltre all'inciso relativo alle esclusioni dei proventi derivanti da operazioni straordinarie poste in essere da società che gestiscono servizi pubblici locali se quotate sui mercati regolamentati, nato per sciogliere il nodo-Brescia, la nuova formulazione esplicita che tutte le alienazioni non sono conteggiate nella base di calcolo. Resta, come nella versione attuale, l'inciso che le esclusioni si estendono anche ai fini dei saldi utili del rispetto del Patto. Anche in questo caso, siamo di fronte a dubbi interpretativi che solo l'Economia può chiarire. Se le alienazioni non possono essere considerate entrate utili per il rispetto degli anni 2009 e successivi, saremmo di fronte a un duplice effetto distorsivo: l'inutilità di un emendamento che specifica le esclusioni dal 2007 e l'aggiunta di ulteriori entrate proprie, dopo l'avanzo di amministrazione, che, invece di migliorare i saldi di finanza pubblica, finiscono per far aumentare il deficit di comparto.

Gianmarco Conti

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.18

FINANZIARIA 2009 - Scadenze accorciate nella conversione del Dl 154

Tempi stretti sui bilanci: rendiconti entro aprile

LA SORVEGLIANZA - Ripristinata la competenza del prefetto a nominare un commissario quando l'ente accumula ritardi eccessivi

Dall'articolo 2-bis della legge di conversione del Dl 154/2008, approvata la scorsa settimana al Senato e ora alla Camera per il via definitivo, arrivano nuove norme per le regolazioni contabili negli enti locali. Una delle principali novità è al comma 6: la deliberazione del rendiconto di gestione deve essere adottata entro il 30 aprile e non più entro fine giugno. Questo comporta che il conto del tesoriere e degli agenti contabili dovranno essere resi entro un mese dalla chiusura dell'esercizio. Del resto in tutta la norma si rafforza la sorveglianza sulle scadenze contabili: il comma ha ripristinato la competenza del prefetto per la nomina di un commissario quando la Giunta non approva lo schema di bilancio entro i termini, o il consiglio non lo

vara entro i 20 giorni assegnati dallo stesso prefetto. Tali norme si applicano anche per la verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio. Per il 2009 sono confermate le modalità di determinazione dei trasferimenti già fissate con la Finanziaria 2008. Il comma 4 modifica l'articolo 160, lettera e) del Tuel, eliminando il riferimento alla tabella dei parametri della situazione di deficitarietà tra i modelli che approvati con regolamento ex lege. Con la modifica dell'articolo 161 del Tuel si prevede un maggior coinvolgimento dell'organo di revisione, in quanto le certificazioni che l'ente deve redigere sui principali dati di bilancio devono recare anche le firme dei revisori, oltre che del segretario e del responsabile finanziario. L'ultima comma del nuovo articolo dispone che

la dichiarazione sul minor gettito dell'Ici (per i fabbricati del gruppo catastale D), per gli anni 2005 e precedenti, dovrà essere ripresentata, entro il 31 gennaio, a firma del responsabile finanziario e asseverata dall'organo di revisione, evidenziando le minori entrate e i contributi statali comunicati. Il Dl 154, già nella versione originaria, ha autorizzato gli enti ad accertare convenzionalmente la differenza tra i minori contributi ordinari derivanti dalla riduzione per l'Ici fabbricati ex rurali e l'importo attestato dall'ente con la certificazione. La questione non aiuta sul fronte della liquidità ma, almeno, mette al riparo gli equilibri di gestione. Il comma 4 dispone che i residui da questi accertamenti confluiscono nell'avanzo, senza vincolo di destinazione. Ciò potrebbe consentire

l'utilizzo del maggiore avanzo anche per il finanziamento di spese correnti, seppur in sede di assestamento di bilancio. L'eccessivo atteggiamento prudentiale, non giustificato dagli impegni presi dal Governo, potrebbe determinare, invece, dimenticanze con il rischio di perdere traccia dei crediti vantati per le decurtazioni subite. È comunque necessario che lo Stato inizi a erogare i fondi decurtati nel 2007 in quanto si stanno creando negli enti una grande massa di residui attivi che genereranno problemi di cassa. C'è da dire, infine, che proprio la cassa e gli indicatori finanziari relativi all'efficienza entrate - riscossioni ne risentiranno in maniera considerevole.

Eugenio Piscino

INTERVENTO

La formazione base delle riforme

Si fa un gran parlare di processi educativi oggi nel Paese: è quindi utile, anche in riferimento a questo dibattito, richiamare l'attenzione su un sistema troppo spesso sottovalutato, quello della formazione pubblica. Pur senza tirare in ballo tradizioni molto diverse dalle nostre (l'Ena, ad esempio, ha giocato in Francia un ruolo centrale non solo nella creazione di una cultura amministrativa condivisa, ma anche nella formazione di una classe politica), non c'è dubbio che la formazione e l'aggiornamento della classe dirigente pubblica nel nostro Paese soffrano tuttora di uno scarso rilievo, che si traduce il più delle volte in una sostanziale inefficacia in termini di risultati e di valore prodotto. In parole povere, la formazione pubblica viene percepita dai suoi stessi utenti come un'esperienza occasionale, astratta, a scarso valore aggiunto, di qualità non elevata, poco integrata con il resto delle attività lavorative, spesso addirittura disarmonica. È dunque fondamentale invertire questa tendenza. In primo luogo è importantissimo che i sistemi formativi rivolti ai dirigenti pubblici escano dalla logica del puro aggiornamento giuridico-amministrativo, e sempre di più si orientino a diffondere la cultura del cambiamento e la propensione all'innovazione; è inoltre necessario, anche con l'aiuto della formazione a distanza, fare in modo che i processi formativi diventino un servizio permanente e siano percepiti come lo strumento principe per accrescere l'efficacia dell'azione amministrativa: usando in modo adeguato le opportunità offerte dal Web,

la classe dirigente pubblica oggi può e deve essere "immersa" in modo costante in un contesto formativo: per parafrasare Negroponte, essa deve essere in formazione anytime-anywhere. La connessione tra formazione e riforma non è solo lessicale: è evidente che così si potranno meglio supportare anche i processi di riforma che stentano a trovare applicazione pratica nel quotidiano. Pensiamo al federalismo fiscale, al decentramento del Catasto, all'applicazione delle norme sulla semplificazione, la sicurezza urbana, all'ambiente. Last but not least anche questa "rivoluzione copernicana" richiede un sistema normativo e regolamentare incentivante: sarebbe utile, ad esempio, l'introduzione negli enti locali di meccanismi di accesso alla carriera della dirigenza che, pur lasciando

intatta l'autonomia degli amministratori, definisca quantomeno l'obbligatorietà di un'area di saperi comune. La riforma prevista dal Dpr 27/2008, mira proprio a favorire questa piccola svolta, affidando alla Sspal il ruolo di ente preposto la formazione dei dirigenti e degli amministratori degli enti locali. Non si tratta affatto di una trasformazione indolore: la Sspal è stata sino ad oggi lo strumento per l'accesso e il passaggio in carriera dei segretari comunali e provinciali, mentre da ora in avanti, oltre al suo compito storico, dovrà garantire la preparazione tecnica, normativa e manageriale dell'intero sistema amministrativo locale, con l'inclusione della classe politica.

Paolo Zocchi

TRIBUTI - Inattuata la norma antievasione

Anagrafe, accesso ancora in stand by

DUE PROBLEMI - Vanno stabiliti gli strumenti di esecuzione successivi all'ingiunzione e le Entrate devono dettare le specifiche agli uffici locali

Enti locali per l'ennesima volta in stallo sulla riscossione in proprio delle entrate. Nonostante le molte norme per parificare la posizione dell'Agente della riscossione con quella degli Enti locali che riscuotono le proprie entrate autonomamente o tramite un loro concessionario, molti tasselli della normativa rimangono ancora inattuati. In particolare, restano da specificare due aspetti fondamentali della procedura di riscossione forzata delle entrate locali da parte dei soggetti che abbiano rinunciato al ruolo come strumento di riscossione coattiva: in primo luogo, vanno stabiliti gli strumenti di esecuzione adottabili dopo la notifica dell'ingiunzione, e vanno resi accessibili agli enti i dati necessari a individuare i beni del debitore. Sul primo aspetto, rimane da stabilire

l'interpretazione dell'articolo 36 del DI 248/2007 che - dopo avere riconosciuto la possibilità di continuare ad avvalersi dell'ingiunzione - aveva stabilito che l'esecuzione forzata avrebbe potuto essere eseguita tramite le disposizioni del Titolo II del Dpr 602/1973, «in quanto compatibili». Non è infatti mai stato chiarito quali tra questi strumenti possano essere utilizzati dagli enti, e con quali modalità operative. Sul secondo aspetto, il legislatore è intervenuto da ultimo (articolo 87, comma 28-sexies, DI 112/2008) stabilendo che, in attesa di un Dm già previsto dalla Finanziaria 2008, gli enti locali e i loro concessionari possono accedere ai dati disponibili presso il sistema informativo dell'agenzia delle Entrate sulla base delle disposizioni contenute nel decreto del ministro delle Finanze 16 novembre 2000,

che regolamenta l'accesso di Equitalia all'anagrafe tributaria. Quest'ultimo intervento è fondamentale per attuare davvero la riscossione in proprio dei tributi locali, perché crea un deterrente nei confronti degli evasori e rende più fruttuosa la riscossione forzata. Nella norma sono state dettate limitazioni alla facoltà di accesso, per evitarne un uso arbitrario, stabilendo che lo stesso potrà essere attuato solo ad esecuzione già iniziata (vale a dire dopo la notifica dell'ingiunzione) e solo da parte di dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato da almeno due anni, i cui nominativi dovranno essere comunicati alle Entrate entro il 31 marzo di ogni anno. Tuttavia, malgrado il legislatore abbia dettato tutte le specifiche per attuare tale disposizione, non risulta che le Entrate abbiano fornito le

specifiche tecniche necessarie affinché tale accesso sia effettivamente attivabile, né tanto meno risulta avere fornito chiarimenti ai propri uffici periferici circa le modalità applicative della norma. Che si ritrovano a non saper quindi rispondere alle richieste avanzate dagli enti locali. È necessario che l'Agenzia detti quanto prima tali specifiche applicative, per colmare un ritardo in conflitto con lo stesso spirito dell'intervento adottato dal legislatore, il quale ha espressamente previsto che l'accesso al sistema informativo dell'agenzia delle Entrate deve essere finalizzato a escludere qualunque discriminazione tra Equitalia e gli enti locali che riscuotono in proprio.

Maurizio Rigagnolo

EURO PA

L'Emilia mette online le azioni degli uffici

Prosegue on line l'operazione trasparenza dalla Regione Emilia-Romagna. Dopo avere pubblicato sul web i dati sulle assenze per malattia dei dipendenti, l'ente ha inaugurato una sezione del portale per rendere conto dei programmi delle direzioni generali, e del loro stato di avanzamento. La novità mette in pratica alcuni dei principi fissati con legge regionale, e permette ai cittadini di avere una chiara visione d'insieme. Accedendo alla

nuova sezione, gli interessati possono sia consultare i programmi delle Direzioni, sia quelli assegnati alle aree e ai servizi che da esse dipendono. I programmi sono illustrati sinteticamente, con tanto di indicazioni su responsabili, personale e risorse assegnate, e per ognuno di essi si fornisce una serie di indicatori, quali monitoraggi e consuntivi. L'intera operazione poggia sul «Programma di attività», il nuovo processo di pianificazione del lavoro messo a

punto dalla Regione per valutare le prestazioni delle strutture, a partire da una precisa correlazione tra quanto programmato e quanto effettivamente realizzato. Servendosi di un software che garantisce adeguati livelli di flessibilità e autonomia, direttori e responsabili di Servizio devono predisporre entro marzo i programmi delle strutture. Questi sono scomposti in macroattività, a loro volta articolate nelle attività portate avanti dai servizi, per

ognuna delle quali si indicano responsabili e collaboratori coinvolti, e i target da raggiungere entro l'anno. Ed è proprio ai target che fanno riferimento gli indicatori di valutazione sulle prestazioni delle strutture e sull'operato dei dirigenti, che sarà divulgato on line, annunciano in Regione, assieme a tutta la pubblicazione dei PDA e dei relativi consuntivi.

Roberto Zarro

Collegamento di riferimento: www.servizi.regione.emilia-romagna.it/integra

SERVIZI PUBBLICI - Nei report all'Antitrust è fondamentale l'analisi del territorio di riferimento

In house con radiografia

Un business plan deve dimostrare la convenienza sulla gara

L'affidamento di un servizio pubblico locale a rilevanza economica in deroga alla regola generale della gara pubblica deve essere fondato su un'accurata analisi del mercato di riferimento. La possibilità di fare ricorso al sistema in house è prevista dall'articolo 23-bis, comma 3 della legge 133/2008 per situazioni che non permettono un efficace e utile ricorso al mercato. In tali casi, l'ente affidante (tra questi rientrano anche le autorità d'ambito, come chiarito recentemente dal Tar Campania - Napoli, sezione I, con la sentenza n. 18797 del 28 ottobre 2008) deve (comma 4): a) dare adeguata pubblicità alla scelta; b) motivare la decisione in base ad un'analisi del mercato; c) trasmettere una relazione con gli esiti della verifica all'Antitrust e alle autorità di regolazione del settore (se presenti), per l'espressione di un parere entro 60 giorni dalla relazione. Nella comunicazione illustrativa delle modalità di richiesta del parere, l'Antitrust ha precisato le richieste agli enti locali. I soggetti che intendono affidare in deroga un servizio pubblico locale devono evidenziare le condizioni di contesto che determinano, in termini comparativi, la convenienza dell'affidamento diretto rispetto alla gara pubblica. Il report deve anzitutto descrivere il servizio per cui si intende procedere all'affidamento diretto, precisandone le modalità di sviluppo, l'ambito territoriale di riferimento, l'utenza potenziale, le dimensioni produttive ed economiche. Lo schema deve essere in grado di evidenziare le dinamiche di sviluppo del servizio entro un quadro temporale ottimizzato per il rientro degli investimenti e per la resa qualitativa per gli utenti: deve essere sviluppato in sostanza un business plan. Il com-

plesso delle attività deve quindi essere proiettato nel mercato potenziale, con un'analisi per evidenziarne: a) la rilevanza (prodotto e dimensione geografica); b) le caratteristiche, con focalizzazione su quelle determinanti criticità specifiche (ad esempio il ridotto volume erogativo su base pluriennale); c) le possibilità di confronto su base locale e nazionale (o comunitaria), rilevando gli operatori presenti nel settore e le quote di mercato gestite, o precisando situazioni critiche particolari (assenza di operatori qualificati, oligopoli concentrati, rilevazione della presenza di cartelli in alcuni contesti, eccetera). Il profilo-chiave della verifica finalizzata a permettere l'affidamento in deroga alla gara si deve quindi incentrare sull'analisi delle caratteristiche del contesto territoriale che non consentono il ricorso al mercato. Questa parte del report

deve essere strutturata in modo tale da porre in evidenza tutti gli elementi utili per comprendere le particolarità connesse alle: a) caratteristiche economiche (desumibili dai risultati dell'indagine di mercato svolta); b) caratteristiche ambientali (ad esempio connotando aspetti storici, di valorizzazione e di salvaguardia ostative ad una gestione standardizzata del servizio); c) caratteristiche geomorfologiche (ad esempio correlate a territori montani); d) caratteristiche sociali (ad esempio derivanti da limiti tariffari molto rilevanti, imposti dall'ente regolatore al fine di garantire fasce deboli di utenza). Sulla base di questi elementi, l'analisi deve condurre ad una valutazione comparativa tra la scelta di affidamento in house ed il ricorso a procedure ad evidenza pubblica.

Alberto Barbiero

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.19**SERVIZI PUBBLICI - Decreto Visco-Bersani/Verso la scadenza**

Entro il 4 gennaio il piano di addio alle «strumentali»

LE TAPPE - Le amministrazioni devono individuare le realtà da salvare e avviare il programma per le dismissioni senza rischiare svendite

Si avvicina la scadenza dettata dal decreto Visco-Bersani (articolo 13, comma 3, DI 223/2006), che entro il 4 gennaio prossimo impone di una serie di vincoli alle società che producono servizi strumentali agli enti locali e prevede la nullità dei contratti non in linea con le nuove norme. In particolare, il decreto prevede, per le società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate da Regioni ed enti locali (con esclusione dei servizi pubblici locali) l'esclusività dell'oggetto sociale e dei soggetti a cui erogare il servizio e il divieto di partecipare ad altre società ed enti. La scadenza al 4 gennaio è frutto di due successive proroghe, che però ora cessano di avere efficacia. Per rispettare le limitazioni imposte i soggetti indicati nella norma devono cessare le attività

non consentite attraverso la cessione delle stesse a terzi, nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica, oppure attraverso lo scorporo costituendo, se necessario, una separata società. Come ha chiarito la Corte Costituzionale (sentenza 326/ 2008), la disposizione effettua una distinzione tra attività amministrativa «di natura finale o strumentale» alla Pa e «attività di erogazione dei servizi rivolta al pubblico (consumatori o utenti), in regime di concorrenza». L'una e l'altra possono essere svolte attraverso società di capitali, ma le condizioni di svolgimento devono essere diverse per «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» e possano provocare una «distorsione della concorrenza». Inoltre la norma non vieta in assoluto di detenere partecipazioni, ma vieta la detenzione di

partecipazioni «in società o enti che operino in settori preclusi alle società stesse». È necessario porre molta attenzione alla scadenza del 4 gennaio in quanto la norma dispone la perdita di efficacia dei contratti relativi alle attività non cedute o scorporate entro la data indicata. Gli organi amministrativi devono predisporre una procedura che preveda: - una ricognizione: oggetto sociale esclusivo e inerente territoriale; - una delibera ad hoc; - la redazione di un programma di dismissione; - l'avvio della procedura di dismissione entro i termini stabiliti dalla norma anche se non viene completato l'iter, in quanto, il termine dovrebbe essere di carattere perentorio e non ordinatorio e per evitare che l'incalzare della scadenza possa portare gli enti a "svendere" le partecipazioni o le attività incorrendo in speculazioni, da

parte dei soggetti privati, nella determinazione del prezzo di acquisto (parere n. 48 dell'8 luglio 2008 della Corte dei conti Sezione controllo Lombardia anche se riferito alle norme contenute nella Finanziaria 2008 si ritiene, per analogia, che possa essere applicato anche a quelle contenute nel DI Visco-Bersani). A fronte dell'ingente numero di società pubbliche, è forse auspicabile che vengano nuovamente prorogati i termini per le dismissioni delle partecipazioni o per le cessazioni delle attività non più consentite (il Ddl 1082 in discussione al Senato proroga le scadenze per le norme della Finanziaria 2008, ma nulla si dice riguardo al decreto 223).

Davide Di Russo

SERVIZI PUBBLICI - Analisi

Per liberalizzare si può far rotta sulla quotazione

LA PROSPETTIVA - Rafforzando le garanzie di chi va in Borsa si tutelerebbe il valore in capo a Comuni e Province

E se fossero le società quotate lo strumento per accelerare il processo di liberalizzazione e di privatizzazione dei servizi pubblici locali? L'Assonime, per far fronte alla giusta esigenza di aprire il mondo dei servizi pubblici locali ha proposto in sostanza di imporre per legge la cessione delle aziende partecipate di Comuni e Province. Una terapia d'urto, in apparenza, ma di fatto è una ricetta che si pone in continuità con i tanti tentativi finora falliti. Si parla, è vero, di meccanismi di incentivazione alle dismissioni, ma in modo vago e senza dare suggerimenti concreti: la sostanza della proposta mira a fare pressione sugli enti perché si spoglino dei loro averi. Eppure dovrebbe essere ormai chiaro a tutti che questo estenuante braccio di ferro tra chi vuole la privatizzazione e chi vi resiste ha come fondamento non solo una maggiore o minore vocazione riformista. C'è al fondo una preoccupazione che non è sempre interpretabile in termini di natura

clientelare o ideologica ma anche, più concretamente (e legittimamente), di tipo patrimoniale. In altre parole: è giusto pretendere che gli enti locali debbano svendere le aziende di cui detengono il controllo? È questa la remora che, spesso, porta Comuni e Province a resistere al meccanismo dell'evidenza pubblica: il valore delle proprie aziende cadrebbe a precipizio. Se è così, o se almeno in parte è così, allora si deve cercare di immaginare un percorso più leggero verso le privatizzazioni, senza le quali la liberalizzazione è irrealizzabile, visto il gigantesco, obiettivo e ineliminabile conflitto di interessi che si è venuto a creare e che non risolvono certo le Ato o l'affidamento delle procedure di gara a Province e Regioni. Acutamente, infatti, la stessa Corte dei conti (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, parere 48/2008) ha segnalato che ipotizzare la cessione di quote societarie entro una data rigida e prestabilita presenta profili di dubbia

costituzionalità in quanto contrasta con il principio del buon andamento (articolo 87 della Costituzione). La strada allora, potrebbe essere quella di dare forti garanzie di mantenimento del valore a chi attiva reali processi di dismissione delle società (ad esempio il mantenimento dell'affidamento per un periodo sufficientemente lungo). L'articolo 23-bis al comma 9 ha assicurato, in maniera per ora parziale e molto più timidamente di quanto previsto nelle prime versioni della stessa norma, un qualche privilegio alle società quotate, il che è certo giustificato dalla obiettiva necessità di non turbare i mercati finanziari (che in effetti oggi di tutto hanno bisogno fuorché di questo). Perché non pensare, allora, di rafforzare le garanzie di continuità a quelle società a partecipazione pubblica locale che avviino il processo di quotazione? Si avrebbe così modo di mettere sul mercato le realtà più solide, garantendo a Comuni e Province di non disperdere il

valore patrimoniale accumulato in decenni e dando loro la sensazione di poter comunque influenzare gli assetti di governance di tali società. Oltre a ciò si avrebbe anche il beneficio di riuscire ad arricchire una Borsa che, al di là di quello che sta accadendo in questi giorni, ha comunque il problema di essere asfittica e con pochi titoli in offerta. Dopo anni di tentativi più o meno deboli di privatizzare le aziende di servizi pubblici locali forse, invece del «tutto e subito» a spese dei Comuni, sarebbe l'ora di sperimentare una strada che assicuri agli enti meritevoli, che hanno gestito bene le proprie società, di ricavare un adeguato cash flow, piuttosto che pretendere dagli stessi delle vendite a saldo rese obbligatorie per legge e che forse possono interessare qualche «capitano coraggioso», ma certo non tutelano né gli enti locali né i cittadini.

Stefano Pozzoli

CONSIGLIO DI STATO

Sicurezza, oneri interni alla somma complessiva

In un appalto-concorso, se nel bando di gara l'importo globale a base d'asta è comprensivo anche degli oneri per la sicurezza, come tale va considerato per il raffronto con il prezzo offerto dai partecipanti per l'individuazione dell'offerta migliore. Evitando, dunque, di espungere dal totale il valore degli oneri della sicurezza. Se inoltre i documenti riportano l'importo di questi oneri come presunto nel generale importo a base d'asta, è legittimo che l'offerente ne indichi in rapporto ai progetti specificamente presentati con la propria domanda e in misura, per-

tanto, anche inferiore a quanto riportato negli atti indittivi. Ha così deciso il Consiglio di Stato, sezione V, nella sentenza 4378/2008. Il fatto trae origine dal ricorso vinto da un'impresa risultata seconda in una gara pubblica per un appalto concorso indetto da un Comune per l'affidamento con il criterio dell'offerta più vantaggiosa, di alcuni lavori di viabilità. Il Tar aveva accolto il ricorso per l'asserito superamento della base d'asta nell'offerta della prima classificata, in quanto il prezzo base, per i giudici, andava depurato degli oneri per la sicurezza, non sogget-

ti a ribasso. Nell'accogliere l'appello, il Consiglio di Stato ha sottolineato che quando il bando di gara è di «solare chiarezza» nel considerare l'importo a base d'asta come comprensivo anche degli oneri per la sicurezza, sia preclusa qualsiasi diversa considerazione sull'esegesi delle clausole del bando, non essendovi alcuna incertezza sul loro effettivo significato. La puntuale individuazione dell'importo globale a base d'asta non consente alcuna sottrazione di voci. Ne consegue che l'indicazione di oneri per la sicurezza in misura inferiore rispetto a

quanto indicativamente specificato dagli atti indittivi «non si traduce in un inammissibile ribasso relativamente agli oneri stessi, ma in una più corretta loro determinazione rispetto allo specifico contenuto dell'offerta stessa». In tal caso spetterà alla commissione giudicatrice, verificare l'effettiva congruità delle offerte pervenute, tenuto conto anche della determinazione degli oneri per la sicurezza, che può dunque essere inferiore rispetto alle indicazioni del bando.

R.Cus.

ANCI RISPONDE**Dall'Authority un parere «obbligatorio non vincolante»**

La comunicazione pubblicata dall'Anti-trust lo scorso 20 ottobre definisce la procedura cui l'ente locale che intenda affidare direttamente a società in house servizi pubblici locali a rilevanza economica dovrà attenersi, specificando gli elementi della relazione che dovrà accompagnare la richiesta di parere all'Authority. Tali elementi sono: esiti dell'indagine di mercato dai quali risulti la convenienza dell'affidamento diretto rispetto alla gara; informazioni sulle modalità di pubblicità dei motivi dell'affidamento in house; indicazioni sull'impresa; dati su tipo e valore dei servizi in questione; atto costitutivo, statuto ed informazioni sull'attività della società affidataria; caratteristiche economiche del settore o del mercato che giustificano l'affidamento; indicazioni sui principali concorrenti; indicazioni su eventuali forme di finanziamento o sussidio dell'attività. L'Authority si impegna ad esprimersi entro 60 giorni dalla ricezione della richiesta. La comunicazione non scioglie il nodo di fondo, cioè che cosa accada se l'ente non rispetta il parere. Il parere è «obbligatorio non vincolante», e va «tenuto nella dovuta considerazione». La documentazione è scaricabile dal sito dell'Anci (www.anci.it). **I servizi a rete - Come va interpretato il comma 10 dell'articolo 23-bis della legge 133/2008 in riferimento alla portata generale della norma riferita ai servizi pubblici locali a rilevanza economica?** Al riguardo si sottolinea che il criterio delega di cui al decimo comma, lettera d), del citato articolo 23 bis, intende armonizzare le discipline di settore applicabili ai diversi servizi pubblici locali alla nuova normativa, individuando – in via generale – le norme applicabili per l'affidamento di tutti i servizi pubblici di rilevanza economica – ed in particolare – in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica, gas ed acqua. La particolare attenzione del legislatore su tali settori si ritiene possa essere motivata: – sia dal fatto che gli stessi sono gli unici ad essere regolati da una disciplina specifica, che quindi necessiterà di interventi legislativi delegati puntuali; – sia della loro importanza sostanziale, essendo stati in pratica considerati tutti i servizi pubblici locali a rete (da sempre considerati di rilevanza, dapprima, industriale, poi economica). Una diversa lettura della norma determinerebbe una non comprensibile compressione del novero dei servizi di rilevanza economica ai soli servizi a rete, che risulterebbe non solo contraria ai

criteri comunitari, alla giurisprudenza sopra riportata ma anche alla sostanza effettiva delle cose. **Le analisi di mercato - L'articolo 23-bis del D1112/2008 ha stabilito che, per gli affidamenti di servizi pubblici locali in house, non è più sufficiente il requisito dell'esercizio da parte dell'Ente del cosiddetto controllo analogo, ma sono richiesti ulteriori elementi giustificativi della deroga alla gara. Tenendo conto che siamo un piccolo Comune a prevalente economia turistica stagionale ed i servizi pubblici sono stati affidati ad una Srl partecipata e a capitale interamente pubblico, per un importo complessivo di 300.000,00 euro Iva compresa, si chiede quali siano le modalità per effettuare un'analisi di mercato e quali siano le forme di pubblicità da adottare.** L'Authority Garante della Concorrenza e del Mercato è intervenuta con delibera del 16/10/08 approvando una comunicazione sull'applicazione dell'articolo 23-bis, comma 3 DI 112/2008. Ai punti 5 e 6 della comunicazione si prevede che l'ente locale che intenda affidare un servizio pubblico locale ai sensi del citato articolo presenti una richiesta di parere, utilizzando l'apposito

formulario. Per quanto riguarda l'indagine di mercato occorre che abbia ad oggetto uno studio di fattibilità dell'esternalizzazione del servizio e pertanto: descrizione delle attuali modalità con cui viene espletato, evidenziando gli aspetti territoriali, strutturali, organizzativi, economici e finanziari del servizio; descrizione delle potenziali alternative con cui è possibile espletare il servizio, evidenziandone gli aspetti territoriali, strutturali, organizzativi, economici e finanziari; comparazione fra le diverse scelte attraverso una puntuale analisi costi-benefici; motivazione della scelta effettuata evidenziando i benefici per l'ente locale rispetto alle alternative; una proiezione dell'impatto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale che produce la scelta effettuata sull'ente locale. Parte di queste informazioni sono contenute nel Formulario di richiesta del parere. Per quanto riguarda la forma di pubblicità si ritiene che la pubblicazione all'Albo pretorio ai sensi dell'articolo 124 del Tuel sia sufficiente per la pubblicazione e la divulgazione di atti e documenti.

Antonio Di Bari

IL DOSSIER

Meno Irap e bonus di fine anno un decreto con aiuti da 4 miliardi

Proroga per lo sconto-straordinari e pagamento Iva ritardato

ROMA - Ottanta miliardi? Sì, ma il vero cuore della manovra, se si troveranno le coperture, non supererà i 2-4 miliardi. Che andranno tuttavia a famiglie e imprese. Durante il week end i tecnici del Tesoro, del ministero dello Sviluppo, del Welfare e delle Infrastrutture hanno sudato per mettere a punto i dettagli della manovra e soprattutto per individuare le coperture di misure che, come annunciato da Berlusconi e Tremonti a Washington, dovranno avere un valore complessivo per circa 80 miliardi. La cifra annunciata è enorme ma a ben guardare per buona parte, circa 30-40 miliardi, sarà composta dai cosiddetti fondi strutturali europei, destinati a cofinanziare interventi nelle aree meno sviluppate, che hanno attualmente un indice di spendibilità assai basso: il coniglio dal cilindro che Tremonti starebbe per estrarre consentirebbe un utilizzo assai più efficace di queste risorse

se cronicamente sottoimpiegate. L'altro intervento consistente riguarderà il Cipe di venerdì prossimo: la cifra è di 16 miliardi e servirà, stando alle indiscrezioni, a finanziare il completamento della Salerno-Reggio Calabria, l'Alta velocità e i contratti di servizio delle Ferrovie. Stavolta le risorse verranno dal Fas, fondo aree sottoutilizzate vincolato dalla Finanziaria per l'85 per cento al Mezzogiorno. Si arriva così intorno a 45-55 miliardi. La cifra cresce se si tiene conto anche dell'intervento sulle banche: il governo come è noto non ha voluto formalizzare l'entità delle munizioni destinate alla ricapitalizzazione degli istituti di credito, ma la cifra circolata con più insistenza è di 20 miliardi. Si tratta di denari destinati alla sottoscrizione delle obbligazioni e, eventualmente, delle azioni privilegiate delle banche. Non è escluso che la sottoscrizione da parte del Tesoro

dei prestiti lanciati dagli istituti di credito sia condizionata all'inserimento di un plafond di impieghi riservati alla piccola impresa. Si arriva così vicini ai 70-75 miliardi. La parte più attesa è tuttavia quella destinata alla boccata di ossigeno per famiglie e imprese. L'ha confermata ieri lo stesso Berlusconi: le cifre non sono note ma si parla di un intervento di 2-4 miliardi. Sembra ormai assai probabile un'azione sugli stipendi di fine anno o sulla tredicesima con l'obiettivo di dare sollievo ai consumi almeno nel periodo natalizio. Una delle ipotesi è quella di ridurre l'acconto Irpef di novembre (oggi pari al 99 per cento delle tasse pagate nell'anno corrente) per lavoratori dipendenti e autonomi: si tratterebbe tuttavia di un semplice rinvio delle imposte che dovrebbero essere versate il prossimo anno. L'altra ipotesi riguarda un bonus fiscale una tantum sulle tredicesime. Più defi-

nito l'intervento sulle imprese (compresa la proroga della detassazione di straordinari e premi di produzione e le risorse per disoccupazione e cig): anche in questo caso si parla di una riduzione degli acconti fiscali dell'Ires oggi del 100 per cento. Ma il piatto forte dovrebbe essere rappresentato da altre due misure. La prima è un taglio dell'Irap attraverso la possibilità di detrarre la parte dell'imposta relativa al costo del lavoro dall'Ires. Come è noto infatti l'Irap si paga sul fatturato, una volta dedotti costo delle materie prime e ammortamenti, ma non sono deducibili interessi passivi e, appunto, costo del lavoro. L'altra misura è l'introduzione dell'Iva per cassa: non si pagherebbe più al momento dell'emissione delle fatture ma successivamente quando si incassa il corrispettivo.

Roberto Petrini

L'ultima crociata di Treviso

"Via i camini: troppo inquinanti"

Ma i produttori protestano: "Scelta coreografica"

TREVISO - Addio alle lunghe serate invernali trascorse a chiacchierare in taverna, con i ceppi che crepitano tra fiamme, le scintille che esplodono e i piaceri della tavola gustati al calduccio. A Treviso, caminetti proibiti: per alleviare i rigori della stagione fredda, d'ora in poi, si potrà ricorrere soltanto al più prosaico termosifone. L'ha deciso l'amministrazione comunale con un'ordinanza che vieta di accendere i focolari domestici e le stufe a legna, accusati di emettere polveri sottili in atmosfera, aggravando così l'inquinamento in città, già a livelli allarmanti. Il diktat, firmato dal sindaco leghista Gian Paolo

Gobbo e accompagnato dal blocco delle auto non catalizzate nel centro città a partire da oggi, riguarda caminetti e stufe il cui rendimento energetico sia inferiore al 63%, la classe prevista e suggerita dall'Unione europea; in sostanza - precisano gli esperti - il provvedimento mette al bando due terzi dei modelli in circolazione e la metà circa delle stufe a legna. Che fare, allora, per conciliare il fascino dell'atmosfera e la salvaguardia dell'ambiente? I tecnici sostengono che chi possiede un caminetto inquinante può elevare il suo rendimento fino al 70% attraverso migliorie anche se piuttosto costose. Più complicata

l'operazione nelle vecchie stufette a legna, le preferite dagli anziani (e non solo da loro in tempi di caro-metano) alle prese con bollette del riscaldamento che divorano il bilancio mensile. Ma a contestare il divieto scende in campo il maggior produttore italiano di caminetti: «Mi sembra un eccesso di zelo, una scelta un po' coreografica - commenta Ruben Palazzetti dal quartier generale del Gruppo, a Pordenone - La verità è che delle polveri sottili conosciamo solo la quantità, non la qualità. In Europa non esistono studi definitivi al riguardo; anzi, la diffusione del riscaldamento a legna, rinnovabile ed efficace, vie-

ne incentivata dai governi un po' ovunque. L'inquinamento? Anche nei casi di combustione scadente, causata da prodotti non adeguati, incide al massimo per un 12% rispetto al traffico. Per migliorare la situazione basterebbe mantenere sempre pulita la canna fumaria. È un modo per ridurre i consumi che stufe di ultima generazione possono abbattere dell'80%». Il Comune di Treviso - da parte sua - fa sapere che conta sul senso di responsabilità dei cittadini ed esclude, al momento, controlli a domicilio.

Filippo Tosatto

CORRIERE DELLA SERA – pag.19

IL CASO - L'obbligo riguarda i 40 mila agenti di polizia penitenziaria

«Certificati medici senza privacy» Il Garante dà l'altolà al ministero

I dipendenti della Giustizia costretti a indicare anche la diagnosi

MILANO — Il ministero della Giustizia viola la legge sulla privacy quando dai suoi 40 mila agenti di polizia penitenziaria pretende che, per i congedi di malattia, essi producano certificati medici con l'attestazione non soltanto della prognosi ma anche della diagnosi, e quando tratta quindi i dati sensibili relativi alla loro salute. L'ha stabilito l'Ufficio del Garante per la protezione dei dati personali, che al termine di una istruttoria ha rivolto a via Arenula non una semplice raccomandazione, ma un ordine: il «divieto al ministero della Giustizia (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria) di trattare i dati personali idonei a rivelare lo stato di salute del personale del Corpo di polizia penitenziaria relativi all'indicazione della diagnosi nei certificati di malattia». A mettere in moto l'Authority del

presidente Francesco Pizzetti era stata una segnalazione del Sindacato autonomo di polizia penitenziaria (Sappe) che lamentava la prassi del Dap. Nel corso dell'istruttoria, il Dap l'ha in effetti confermata, facendo riferimento a una circolare del giugno 2007 e giustificandola con i riferimenti a una legge del 1992, a una del 2006, e ad alcuni articoli del Codice della privacy. Ma il Garante obietta che gli articoli 23 e 24 del Codice non sono qui invocabili perché si tratta di «disposizioni che si riferiscono all'acquisizione del consenso dell'interessato al trattamento dei dati personali effettuato da soggetti privati ed enti pubblici economici». La legge del 1992 «si limita a prevedere la facoltà dell'amministrazione di disporre accertamenti sull'idoneità psico-fisica dei dipendenti, ma nulla prevede in ordine

all'acquisizione, a questo fine, di certificazione medica comprendente anche la diagnosi dell'infermità». E infine il decreto del 2006 consente sì in termini generali il trattamento dei dati sensibili e giudiziari da parte del ministero, anche con riferimento alle assenze del dipendente, «ma nel rispetto delle norme vigenti in materia, tra le quali non si rinvengono disposizioni che consentano l'acquisizione della diagnosi sulle certificazioni mediche». Il punto, infatti, è che «la raccolta da parte del datore di lavoro di certificazioni mediche dei dipendenti comprensive di diagnosi è, di regola, consentita solo se è espressamente prevista da specifiche disposizioni normative». Ma in assenza, come in questo caso, di speciali disposizioni di natura normativa, che dispongano diversamente per specifiche figu-

re professionali, «il datore di lavoro pubblico non è legittimato a raccogliere certificazioni mediche contenenti anche l'indicazione della diagnosi». Nemmeno il ministero della Giustizia, che dunque deve — gli ordina il Garante — cessare immediatamente questa prassi. Una settimana fa il Garante era intervenuto ancora sul ministero della Giustizia, dando tre mesi di tempo per attuare alcune prescrizioni inutilmente impartite già un anno fa e rimaste inavase in almeno tre sezioni civili del Tribunale di Roma: smart card per gli accessi di dipendenti e avvocati, sgombero di carte nei corridoi sotto gli occhi di tutti, sostituzione degli armadi rotti, messa in sicurezza degli archivi.

Luigi Ferrarella

EDITORIALE

Sud, risorse tagliate nell'indifferenza

In queste ultime settimane si è posto giustamente l'accento sui numerosi tagli che hanno interessato le risorse specificamente destinate al Sud. Complessivamente si tratta di ben 12 miliardi, una cifra ragguardevole, quasi il 25% dell'intero ammontare del fondo per le aree sottoutilizzate (Fas). E non è detto che nella disperata ricerca di ulteriori risorse per coprire variegate esigenze, Tremonti non faccia ancora ricorso ai fondi destinati al Mezzogiorno, non avendo avuto finora una reazione pari alla gravità dell'accaduto da parte del Parlamento, delle Regioni meridionali, degli imprenditori, dei sindacati. Il momento di difficoltà delle Regioni meridionali, la vera e propria afasia di un'intera area del paese viene utilizzata spregiudicatamente dal governo Berlusconi per agire a proprio piacimento e scorazzare su risorse destinate al Sud e in gran parte già programmate. Certo fa impressione il tempismo

con cui alle critiche feroci, alle vere e proprie campagne di stampa sul presunto generale cattivo uso della spesa comunitaria, fa seguito un taglio generalizzato (o uno spostamento verso altri usi e verso altre parti del paese) di quelle risorse che avrebbero dovuto «aggiungersi» a quelle europee per portare nel Sud la spesa pubblica in conto capitale a livelli più accettabili. Al problema serio delle risorse tagliate o destinate ad altri usi, si aggiunge per il Mezzogiorno la mancanza di qualsiasi interlocutore certo nel governo nazionale. Non c'è un ministro specificamente incaricato di seguire le problematiche meridionali, né tanto meno è stata data specifica delega ad un dei sottosegretari, come è sempre avvenuto da quando non esiste più un ministero per il Mezzogiorno. E se nel recente passato il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (Dps) svolgeva il ruolo di interfaccia con le Regioni meridionali e coi

vari ministeri, ora anche ciò sta venendo meno. Il Dps nacque nel 1998 per volontà di Ciampi, allora Ministro dell'economia. Fu il primo tentativo di una interlocuzione unica per l'insieme delle politiche e delle competenze dopo la fine dell'Intervento Straordinario e della Cassa per il Mezzogiorno. A dirigerlo fu scelto un economista del livello di Fabrizio Barca, che portò con sé alcuni dei tecnici più brillanti della Banca d'Italia. Il Dipartimento divenne in poco tempo, all'interno degli apparati dello Stato, un centro di studi e di strategie per il recupero delle aree in ritardo di sviluppo, coinvolgendo passioni civili e professionali. Per la prima volta dopo vari decenni compariva nella politica nazionale un obiettivo specifico di crescita delle aree meridionali, misurabile e monitorabile, si unificavano i vari fondi dispersi di incentivazione alle imprese, si metteva fine alla frammentazione delle competenze dopo la

chiusura della Cassa, ma soprattutto indicando una quota di spesa pubblica in conto capitale da destinare specificamente al Sud (il 45%). E, infine, si informava ogni anno il Parlamento con un rapporto dettagliato dei passi avanti compiuti lungo l'obiettivo di crescita previsto e delle difficoltà incontrate per raggiungerlo. Oggi il Dps ha una vita stentata, anche perché sono andate via alcune delle competenze migliori e altre sono state rimosse. L'ultimo caso ha riguardato Paola Casavola, una delle ideatrici della nuova programmazione 2007/2013. Per me il segnale di un brutto momento del Sud nella non è dato solo dalle risorse tagliate ma dallo smantellamento del Dipartimento e dall'andata via delle persone che lo hanno animato con la loro competenza e passione.

Isaia Sales

CONSUMI - Il primato spetta alla Campania - Incremento maggiore in Calabria

Edison illumina ancora gli uffici pubblici meridionali

Il gruppo milanese fornirà energia nel Mezzogiorno

L'energia della pubblica amministrazione meridionale sarà targata Edison anche nel 2009. Il gruppo energetico più antico d'Europa (fondato nel 1883, nel 2007 ha fatturato 8,3 miliardi di euro con un utile netto di 497 milioni) - attraverso la controllata Edison Energia - si è infatti aggiudicato per il terzo anno consecutivo la gara per la fornitura di energia elettrica per il 2009 alle pubbliche amministrazioni indetta da Consip, la società che programma la razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica amministrazione per conto del Ministero dell'Economia. Le Regioni del Sud (Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia) rientravano nel lotto 3, aggiudicato a Edison insieme agli altri due per cui a Edison Energia è stata assegnata l'intera copertura del territorio nazionale, per un valore complessivo della fornitura pari a circa 240 milioni di euro. Il volume complessivo di energia elettrica che Edison metterà a disposizione a livello nazionale è pari a 1.900 milioni di kWh (1.500 quelli consumati negli ultimi dodici mesi), mentre per il lotto 3, quello meridionale, la cifra si attesta a 640 milioni di kWh su base annua. Un quantitativo che coincide con i consumi delle amministrazioni locali, scuole e caserme nelle sei regioni del Sud, tra le quali spicca, per consumi, la Campania e, per incremento da un anno all'altro la Calabria. In particolare, dalla

fine di novembre 2007 a oggi Edison Energia ha fornito alla Campania - per uffici regionali, provinciali, comunali, scuole e caserme - 172 milioni di kWh (132 nell'anno precedente, in crescita del 30%). Il primato campano è minacciato dall'avanzata della Sicilia, con 151 milioni di kWh (contro i 106 dell'anno precedente, in crescita del 43%), alle cui spalle si posizionano la Puglia 137 (78, più 75%), la Sardegna 82 (58, più 41%), la Calabria 79 (42, più 88%) e la Basilicata 17 (15, più 14%). In base alla convenzione stipulata, le pubbliche amministrazioni potranno acquistare da Edison anche energia verde proveniente da fonti rinnovabile e richiedere la relativa certificazione. «Siamo partico-

larmente soddisfatti del successo conseguito in questa gara pubblica, che vede premiati i nostri sforzi di proporre soluzioni competitive per la fornitura dell'energia elettrica alle Pubbliche Amministrazioni», ha spiegato Alessandro Zunino, amministratore delegato di Edison Energia. «In tal modo - ha aggiunto - continua e si rafforza la nostra presenza come partner per le pubbliche amministrazioni che anche per il prossimo anno potranno utilizzare la nostra energia, prodotta con le tecnologie più efficienti ed eco-compatibili oggi disponibili».

Michelangelo Borrillo

IL CASO

Stipendi da 300 mila euro agli esperti che valutano gli statali

La riforma in discussione al Senato prevede una nuova Agenzia con cinque membri. Spese totali: 8 milioni

ROMA - Salvo imprevisti, l'anno prossimo nascerà una nuova agenzia: l'agenzia per la meritocrazia nel pubblico impiego. Sarà costituita da cinque componenti, cinque esperti il cui compito sarà di «indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio indipendente della valutazione». Detto in parole più semplici, dovranno fare in modo che in tutte le amministrazioni pubbliche italiane si misuri la produttività del personale con meccanismi il più possibile oggettivi. In base a queste misurazioni si dovranno distribuire i premi e gli avanzamenti di carriera. L'i-

stituzione dell'agenzia per la valutazione è prevista nel disegno di legge Brunetta, in discussione al Senato. Il testo iniziale del provvedimento prevedeva che il nuovo organismo nascesse a costo zero. Nei giorni scorsi, però, è stato votato un emendamento che ha cambiato la situazione. Ora l'agenzia costa, e neanche poco: ben 4 milioni di euro nel 2009, destinati a diventare 8 milioni dal 2010 in poi. Non è ben chiaro a cosa servano tutti questi soldi. Prima di questo emendamento, era circolata una stima di spesa più contenuta (2 milioni di euro nel 2009

che diventano 4 milioni a regime), e in questa stima si prevedeva che un milione e mezzo di euro fosse destinato a retribuire i cinque membri dell'agenzia. Gli esperti della valutazione insomma avrebbero un compenso medio annuo da almeno 300 mila euro a testa. Una cifra superiore al tetto di stipendio previsto per i dirigenti pubblici, pari a circa 290 mila euro. L'emendamento sull'agenzia per la valutazione è stato approvato in commissione al Senato anche con i voti di quasi tutta l'opposizione. Maria Fortuna Incostante, senatrice del Pd, spiega che il testo

votato è molto migliorato rispetto al testo iniziale proposto dal governo: «Prima si prevedeva un organismo che di fatto era un'emanazione del governo. Ora invece per le nomine è prescritta una procedura a maggioranza qualificata, che garantisce una reale indipendenza». Quanto ai costi, «non è detto che alla fine questi debbano essere fissati nella legge: potrebbero essere definiti dai decreti del governo».

Pic. P.

Le retribuzioni medie nel pubblico impiego

Reddito annuale lordo 2007 esclusi i dirigenti



MINISTERI	26.851	ENTI LOCALI	25.741
AGENZIE FISCALI	33.331	VIGILI DEL FUOCO	27.485
ENTI PREVIDENZIALI	32.762	CORPI DI POLIZIA	34.468
SCUOLA	26.246	FORZE ARMATE	33.623
UNIVERSITA'	24.884	SANITA'	27.641
UNIVERSITA' (docenti)	56.083	SANITA' (medici)	68.594

Fonte: Conto annuale Tesoro - Ragioneria generale dello Stato



IL REPORTAGE - La Germania nel 2006 ha varato una riforma che ha ridotto il potere di veto della Camera delle Regioni, il Bundesrat

Federalismo fiscale alla tedesca: soldi ai länder poveri, ma non troppi

Gli stati-regioni dell'Ovest vogliono ridurre gli aiuti: se no l'Est si "impigrisce"

BERLINO - Sui portoni c'è scritto "rappresentanza". Ma l'imponenza dei palazzi della Baviera, del Baden-Württemberg o dell'Assia sovrasta molte ambasciate vere a Berlino, e non sfigurano certo neanche quelli delle regioni "povere" dell'ex Germania est. Sprechi regionalistici, per alcuni. Per altri, invece, questi edifici simboleggiano la priorità e il potere che i 16 Länder (Regioni-stato) hanno in questo Stato, federale dal 1949. Ma la crisi non conosce frontiere, e già da alcuni anni i governi regionali e il governo federale di Grande coalizione guidato da Angela Merkel (cristiano-democratici, cristiano-sociali e socialdemocratici) sono alle prese con tormentati aggiustamenti costituzionali e finanziari, per ripartire meglio competenze e risorse e rendere più efficaci i meccanismi di solidarietà e perequazione tra i "vecchi" Länder (gli 11 occidentali, più o meno ricchi) e i "nuovi" (i cinque dell'est, tutti più poveri, riuniti alla Germania nel 1990). **La riforma delle competenze appena due anni fa è stata varata la più grande riforma costituzionale del "federalismo cooperativo"**

tedesco, e la ridefinizione delle aree di competenza tra il Bund (federazione) e gli stati regionali (*Länder*) è avvenuta a spese del *Bundesrat*: è la seconda Camera (la principale è il *Bundestag*, 612 membri) in cui ciascuno dei 16 Länder è rappresentato dal proprio primo ministro o da un ministro delegato. Ma il loro voto pesa in modo diverso, in base alla popolazione: la Baviera vale 6 voti, come Baden-Württemberg, Nordreno-Westfalia e Bassa Sassonia; l'Assia ha 5 voti, 4 Berlino (che è una città-stato, come Amburgo e Brema, che però valgono 3 voti ciascuna), ecc.. In tutto, 69 voti, e l'attuale Grande coalizione ne ha 35, giusto la maggioranza. Ma, in passato, la maggioranza politica nel Bundesrat è stata quasi sempre diversa da quella che al Bundestag sosteneva il Governo federale di turno; e la quantità notevole di competenze "concorrenti" (quelle cioè in cui Bund e Länder debbono legiferare assieme) aveva amplificato una sorta di potere di veto del Bundesrat nei confronti dei vari governi federali in carica. Conseguenze: paralisi decisionale, continue negoziazioni e

comunque confusione di responsabilità. La riforma del 2006 ha ridotto (dal 60 al 35-40%) la quantità di leggi varate dal Bundestag che richiedono l'approvazione anche del Bundesrat, rendendo più veloce l'attuazione del programma del governo federale; ma ha anche abrogato le "leggi quadro" e ne ha ripartito le competenze tra Bund e Länder. E anche i governi regionali ci hanno guadagnato. In alcune materie ancora "concorrenti", ad esempio ambiente e università, i Länder possono ora legiferare "in deroga" alle leggi federali; in caso di divergenza, prevale la normativa adottata per ultima; se però c'è un forte bisogno di una legislazione unitaria, i Länder non possono derogarvi ma in quel caso la legge federale deve ottenere l'assenso anche del Bundesrat, della Camera dei Länder, che peraltro è sempre richiesto per tutte le leggi che incidono sulle finanze regionali. Resta sempre in piedi, in ogni caso, la Commissione di conciliazione, dove i 16 Länder si confrontano, a porte chiuse, con 16 componenti del Bundestag. Non prendono decisioni, ma fanno propo-

ste di compromesso per rendere più agevole l'iter delle leggi. Se non si raggiunge un accordo, il Bundestag può superare l'ostacolo approvando il disegno di legge governativo a maggioranza assoluta. **Il sistema finanziario La riforma costituzionale è in rodaggio, e se ne potrà valutare l'efficacia al termine del governo di Grande coalizione (si voterà a settembre 2009). Nel frattempo, un'altra commissione mista sta lavorando per frenare l'indebitamento e "modernizzare" le relazioni finanziarie tra Stato federale, Länder e comuni. Il sistema, attualmente, è articolato su quattro stadi(v. scheda): 1) tributi propri di ciascun livello istituzionale (pochi e con gettito scarso), e suddivisione "verticale" tra Bund, Länder ed enti locali di quelli in comune: sono i più importanti (imposte sui redditi personali, sulle società e Iva), e costituiscono il 70% del totale delle entrate in Germania; 2) divisione "orizzontale" dei proventi tributari tra i vari Länder; 3) perequazione interregionale, con trasferimenti dai Länder più forti a quelli più deboli; 4) trasferimenti fe-**

derali aggiuntivi ai Länder più poveri, in base a un secondo "Patto di solidarietà" che dal 2005 al 2019 trasferirà, soprattutto all'Est, in tutto 156,5 miliardi. **Gli squilibri** E' un sistema che deve gestire situazioni molto squilibrate, territoriali (18 milioni di abitanti nel Nordreno-Westfalia; solo 700 mila invece nella città-stato di Brema) ed economiche: secondo l'Eurostat, ad esempio, fatto 100 il Pil pro-capite medio per abitante delle 271 regioni dell'Unione europea, Amburgo è a quota 202, Brema a 157, l'Assia a 139, la Baviera a 135; dall'altra parte, invece, nell'ex Germania est, il Mecklenburgo-Pomerania raggiunge appena 78, il Bran-

deburgo (che non si è finora riusciti ad accorpate a Berlino, per risparmiare almeno sui costi della politica...) è a 79, la stessa Berlino è a 98, la Turingia a 80 (la nostra Calabria è a 67). «Senza la perequazione i nuovi Länder sarebbero ancor di più sotto la media commenta Rainer Holtschneider, che insegna a Colonia ed ha partecipato alla Commissione di riforma costituzionale Il tentativo è quindi riuscito ma in parte, e c'è bisogno di altro tempo per migliorare tutto il sistema». «Certo tutti si lamentano aggiunge Hans Meyer, docente della Humboldt Universitat di Berlino ma il fondo di perequazione e quello di solidarietà hanno funzionato:

all'est sono state create autostrade, ferrovie, nuovi quartieri, università, ma c'è difficoltà a far nascere un tessuto di nuove imprese, e molti giovani continuano a venire nei Länder occidentali. Insomma, ci vorranno almeno altri vent'anni per creare anche lì uno sviluppo economico diffuso». **La riforma finanziaria** Ma proprio ora la Germania è entrata in recessione, e il dibattito che scuote la Commissione di riforma finanziaria è illuminante anche per l'Italia. I Länder più deboli si lamentano perché l'attuale sistema non tiene in giusta considerazione la necessità di una spesa pro-capite più alta nei loro territori; i più ricchi invece, i

"donatori" (Assia, Baviera e Baden-Wurttemberg; molto meno Amburgo e Nordreno-Westfalia) sostengono che, adottando livelli di perequazione troppo alti, si rischia di "impigrire" i governanti dei Länder più deboli, disincentivandone l'impegno a migliorare l'efficienza delle loro amministrazioni. Intanto, il debito pubblico galoppa per tutti, e ai Länder più indebitati (Berlino ha un debito di 63 miliardi) si sta pensando di dare un aiuto coprendo l'aumento degli interessi. Ma il confronto è appena cominciato.

Nando Tasciotti

LA SCHEDA

Il 70 per cento delle entrate sono gestite in comune

BERLINO - Il federalismo fiscale tedesco è articolato in quattro stadi: 1) *tributi propri* di ciascun livello istituzionale e per quelli *in comune* suddivisione "verticale" del gettito tra Bund (Stato federale), Länder (Regioni-stato) e Comuni; 2) divisione "orizzontale" dei proventi tributari tra i Länder; 3) *perequazione interregionale*, con trasferimenti dai Länder più forti a quelli più deboli; 4) *trasferimenti federali aggiuntivi* ai Länder più poveri.

1) TRIBUTI PROPRI Il peso dei tributi attribuiti in via esclusiva al Bund, ai Länder o ai Comuni è relativamente scarso (circa il 30 per cento del totale delle entrate). Al Bund spettano le imposte su: monopoli fiscali (liquori), dazi doganali, consumo (oli minerali, tabacco, spumante, caffè), circolazione stradale delle merci, trasferimenti di capitale, assicurazioni e titoli di credito, le imposte straordinarie sul patrimonio, le addizionali su redditi e società, le imposte nel quadro dell'Unione europea.

Ai Länder, in via esclusiva: le imposte ordinarie sul patrimonio, successioni, circolazione di autoveicoli, trasferimenti immobiliari, birra, case da gioco.

Ai Comuni: l'imposta immobiliare, l'85,5% di quella sulle attività produttive, le imposte locali di consumo e lusso. **LE IMPOSTE COMUNI** Sono le più importanti, soprattutto quelle sul reddito delle persone fisiche, sulle società e sugli affari (Iva). Costituiscono quasi il 70% del totale delle entrate in Germania e il loro gettito è ripartito tra i vari livelli istituzionali: per l'imposta sul reddito delle persone fisiche, Bund e Länder hanno la stessa quota (42,5% ciascuno), ai Comuni va il restante 15%; l'imposta sulle persone giuridiche è divisa a metà tra Bund e Länder (50% ciascuno). Queste quote sono rigide, fissate nella Costituzione. Il gettito dell'IVA è invece ripartito con una legge federale, ogni due-tre anni: nel 2007, il 53% è andato al Bund (ma il 13% ha dovuto darlo all'Unione europea); il 44,9% ai Länder e il 2,1% ai Comuni.

2) DIVISIONE TRA I LÄNDER Per le imposte sul reddito delle persone fisiche e delle società, ciascun Land detrae la parte che spetta al Bund trattiene quanto è stato riscosso sul proprio territorio. Per superare le distorsioni imprese con sede centrale in un Land e filiali in altri territori (ad esempio, le banche di Francoforte) o pendolarismo verso le città-stato (Berlino, Amburgo, Brema) si utilizzano vari parametri (residenza, localizzazioni) o patti dare-avere tra i vari Länder, in cooperazione con l'amministrazione finanziaria federale.

3) PEREQUAZIONE Per attenuare gli squilibri, si utilizza a fini perequativi a favore dei Länder più deboli il 25% della quota del gettito Iva che spetta alla totalità dei Länder (12 miliardi nel 2007). Poi, visto che non bastano, si fa una media nazionale utilizzando due indici, "capacità finanziaria" e "fabbisogno": i 5 Länder che la superano (Assia, Baviera, Baden-Wurttemberg, Amburgo e Renania del Nord-Westfalia) "donano" chi più, chi meno risorse "aggiuntive" (8 miliardi nel 2007) agli 11 al di sotto della media.

4) CONTRIBUTI SUPPLEMENTARI Infine, per assicurare "uniformi condizioni di vita" in tutto il territorio, c'è un secondo Patto di solidarietà (il primo era durato dal 1994 al 2004): dal 2005 al 2019 il Governo federale erogherà 156,5 miliardi (a decrescere: 10 miliardi quest'anno; 9,5 l'anno prossimo, ecc.) come *contributi supplementari* ai Länder più

piccoli, ai nuovi dell'Est carenti di infrastrutture, a quelli occidentali più deboli e a quelli con bilanci da tempo in crisi (Saar e Brema). N.T.

IL MATTINO – pag.2

I NODI DELL'ECONOMIA - Botta e risposta anche sugli iscritti al sindacato - Lanzillotta (Pd): attenti a un brutale spoil system

Fannulloni, è scontro tra Brunetta e la Cgil

Il ministro attacca: «Stanno spesso a sinistra» - Replica Epifani «Lo provi, altrimenti è un bugiardo»

È ancora scontro tra Renato Brunetta e la Cgil. Dopo la mancata firma del rinnovo contrattuale degli statali da parte del sindacato di Corso d'Italia, ieri è stata una provocazione lanciata dal ministro ad infiammare la polemica. Per il responsabile della Pubblica amministrazione, i fannulloni «spesso stanno a sinistra». Brunetta lo dice «con dispiacere», riconoscendosi «uomo di sinistra e socialista», ma la replica della Cgil non si fa attendere. Guglielmo Epifani, intervistato da Lucia Annunziata, è gelido: «I fannulloni sono di sinistra? Ci dia una prova di quello che afferma, perché se non ha prove di quello che afferma è un bugiardo». In serata arriva da Brunetta la controreplica, stavolta via e-mail: «Quanto nervosismo sui fannulloni a sinistra! È bastata una frase e "apriti cielo". Ribadiamo che se i fannulloni non sono né di destra né di sinistra, certamente i loro difensori si trovano nella sinistra sindacale più o meno estrema. E questa anche oggi non ha

perso occasione per segnalarsi». E ancora: «E un certo sindacalismo di sinistra che ha sempre difeso i fannulloni anche quando questi erano indifendibili» e che «ha sempre rifiutato la meritocrazia». Sullo sfondo il duro contrasto sul rinnovo dei contratti. Brunetta, che aveva già contestato le cifre fornite dalla Cgil in occasione dei tre scioperi di categoria organizzati dalla Confederazione al Nord, al Centro e al Sud («Solo il 7-14% degli iscritti alla Cgil ha aderito»), attacca a testa bassa. Entro Natale, annuncia, «saranno chiusi tutti i comparti del pubblico impiego: 3 milioni 650mila lavoratori avranno a gennaio un contratto rinnovato con 70 euro in più al mese, che, con questi chiari di luna, non sono tantissimi ma nemmeno pochissimi». Della serie: nonostante lo sciopero generale proclamato da Epifani, i contratti si faranno, anche perché la Cgil «è ben lontana dal 51% e quindi io vado senz'altro avanti». Ma anche sui numeri arriva la risposta di Epifani.

«La rappresentatività nel settore pubblico si calcola ogni tre anni con il voto diretto dei lavoratori in rapporto con il numero degli iscritti: noi siamo il primo sindacato, rappresentiamo circa un terzo dei lavoratori del settore pubblico e della scuola. Bisogna che ci sia rispetto di questa rappresentanza». In casa Cgil il primo a confutare le tesi del ministro era stato il leader dei lavoratori del pubblico impiego iscritti alla Cgil Carlo Podda: «Non siamo sorpresi dalle osservazioni del ministro, del quale conosciamo e non apprezziamo la tendenza all'essere un ministro di parte e fazioso». Ma sulla questione sono in molti, a sinistra, a prendere posizione. Come il ministro ombra della funzione pubblica del Pd Linda Lanzillotta: «La lotta ai fannulloni può essere sostenuta a condizione che non sia né di destra né di sinistra. Se divenisse il pretesto per fare spoil system le nostre azioni di denuncia sarebbero fortissime». La nuova polemica smorza l'interesse suscitato

dall'apertura dello stesso ministro al Pd giunta in mattinata dai microfoni dell'emittente radiofonica Rtl: «Ad attaccarmi - aveva spiegato - non è la "Sinistra" ma un pezzo di sinistra sindacale. La Cgil è certamente la Sinistra estrema ma non è la Sinistra politica, vale a dire il Pd, che ragiona e vota anche se a volte usa parole dure». Contro Epifani e la sua decisione (confermata anche ieri) di andare allo sciopero generale il 12 dicembre, c'è sempre il leader della Cisl Raffaele Bonanni. «Chi da solo agita le acque - dice a «Domenica In» - rischia di non favorire la coesione, ciò che invece serve». Bonanni però chiede al governo di «imporsi serietà e responsabilità, di aprire a tutti i soggetti sociali. Chi, a quel punto, vuole fare storie solo per farle sarà messo all'angolo».

Nando Santonastaso

PUBBLICO IMPIEGO - La classifica 2007 della ragioneria generale dello stato

Stipendi: la scuola fanalino di coda, la magistratura in vetta

Salari leggeri pure per i dipendenti di Regioni, ministeri ed enti locali

È la scuola il fanalino di coda nella classifica 2007 delle retribuzioni medie pro capite tra i lavoratori del pubblico impiego. Lo rileva la Ragioneria generale dello Stato nell'ultimo conto annuale che mette a confronto l'andamento delle retribuzioni della pubblica amministrazione nel triennio 2005-2007. Con una retribuzione annua di 26.525 euro il personale scolastico è infatti quello con la media 2007 più bassa di tutto il comparto pubblico, mentre in vetta c'è la magistratura, con una media di 119.879 euro. Sotto la media. Nel complesso il valore medio degli stipendi pubblici 2007 è di 31.594 euro. Si collocano sotto questa soglia i dipendenti di Regioni ed autonomie locali e i ministeriali che guadagnano poco di più dei colle-

ghi della scuola: i primi con una media di 27.185 e i secondi con 27.997 euro, seguiti dai vigili del fuoco (28.025 euro), dagli impiegati delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (31.345), dai lavoratori delle accademie e conservatori dell'Afam, Alta formazione artistica e musicale (31.351). Sopra la media. A salire dalla media si collocano in basso i lavoratori dei Monopoli di Stato (33.116), delle Agenzie fiscali (35.003), i corpi di Polizia (35.154) e dipendenti del Servizio sanitario nazionale (35.779), degli enti pubblici non economici (36.597), delle Forze Armate (37.005), degli enti di ricerca (39 a 42), dell'Università (42.108) fino ai dipendenti della Presidenza del Consiglio (43.604). Outsider. In questa fascia si

collocano le medie più alte dei funzionari della carriera prefettizia, diplomatica e penitenziaria con medie, rispettivamente, di 79.002, 76.192 e 167.863 euro. Quanto ai tassi di crescita delle buste paga, lo scatto maggiore si registra nella carriera diplomatica (+18,5%) e quello inferiore nella carriera prefettizia (+2,6%). Mediamente il valore delle retribuzioni è cresciuto tra 2005 e 2007 del 6,2%, ma aumenti inferiori si sono avuti per i vigili del fuoco (+3,6%), nella scuola (+4,0%), per i lavoratori dei Monopoli di Stato (+4,3%), corpi di polizia (+4,8%) e università (+5,8%). Nei conteggi della Ragioneria risultano in ogni caso solo i dipendenti con contratto a tempo indeterminato. La scuola. Nel dettaglio, i due comparti ai due estremi del-

la classifica vedono per la scuola che il valore medio di 26.525 risulta dalle retribuzioni del personale del comparto con 26.246 euro e dei dirigenti con 59.642 euro. La magistratura. Il valore medio (119.879) è il risultato delle retribuzioni percepite dalle diverse amministrazioni. I dipendenti più pagati stanno alla Corte dei Conti (161.309), quelli con la media retributiva più bassa nella magistratura ordinaria (114.594). Nel mezzo la magistratura militare (121.701), l'Avvocatura di Stato (145.155) e Consiglio di Stato (158.960). Per il personale della magistratura, così come per i professori e i ricercatori universitari e i dirigenti dei corpi della polizia e delle forze armate, vige il cosiddetto adeguamento automatico annuale della retribuzione.

CATANZARO - Si vuole evitare il ripetersi di dolorose tragedie

La Regione finanzia l'operazione di monitoraggio del territorio

CATANZARO - Un territorio sicuro e monitorato, per evitare che si ripetano tragedie come quelle di Crotone, Soverato e Vibo Valentia. È l'obiettivo che si intende perseguire attraverso una serie di studi sul rischio idrogeologico in Calabria che il dipartimento Lavori pubblici della Regione vuole porre in essere, attraverso l'Autorità di Bacino, finanziando (sono stati stanziati 3,5 milioni di euro sul Por Calabria 2000-2006) università ed enti di ricerca pubblici e privati accreditati presso il ministero per la Ricerca scientifica, affidan-

do ad essi servizi di studio e sperimentazione di nuove tecnologie per la mitigazione del rischio idrogeologico. «La Calabria – ha ricordato l'assessore Luigi Incarnato – è tra le più esposte del Mediterraneo ai rischi naturali, e senza un territorio sicuro e monitorato viene meno qualsiasi presupposto per lo sviluppo economico e sociale e, di conseguenza, qualsiasi altra politica di intervento rischia di produrre, come purtroppo è avvenuto in passato, spese senza ritorno. L'obiettivo finale – ha spiegato Incarnato – consiste nel ripensa-

mento delle strategie, dei quadri programmatori e degli strumenti normativi ed operativi, per uscire dal paradosso di una regione che non riesce a passare dall'emergenza alla gestione ordinaria del territorio attraverso politiche sostenibili di uso del suolo ed a programmi adeguati di previsione e prevenzione del rischio idrogeologico. Non è da trascurare – ha evidenziato Incarnato – il fatto che, proprio mentre il governo nazionale opera tagli indiscriminati alla ricerca scientifica, la Calabria punta decisamente al rilancio, di

Università ed enti di ricerca al servizio della collettività nel ruolo naturale di produttori di conoscenza ed innovazione». L'assessore Incarnato ha affermato infine che «al termine delle attività di studio e sperimentazione, previsto per la fine del 2009, la Regione Calabria, caso unico in Italia, avrà acquisito conoscenze, metodologie e tecniche che consentiranno l'adozione di adeguate misure per la prevenzione e mitigazione del rischio idrogeologico».