

# TOP NEWS FINANZA LOCALE

## TOP NEWS FINANZA LOCALE

|  |    |
|--|----|
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>Montecitorio in pressing sul DI anti-crisi</b>   | 4  |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>«Una chance anche contro l'evasione»</b>   | 5  |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>Quando Tremonti inventò il «Tli»</b>   | 6  |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>La carica dei dirigenti</b>  | 7  |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>Sugli immobili una tassa modulare</b>  | 8  |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>ANCI RISPONDE</b>  | 10 |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>Anti-assenteismo, tagli per malattia in cerca di criteri</b>                                 | 12 |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>Patto e rappresentanza complicano il contratto</b>   | 13 |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>Servizi complessi, parametri elevati</b>   | 15 |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>Ricorsi aperti alle associazioni</b>   | 16 |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>Già obbligatoria l'attestazione sui rischi</b>   | 17 |
| 30/03/2009 Il Sole 24 Ore<br><b>Derivati, sì alle revisioni per adeguare i tassi</b>   | 18 |
| 30/03/2009 La Nuova Venezia - Nazionale<br><b>Bilancio, i consigli di Tosi al Comune «Come recuperare 20 milioni l'anno»</b> | 19 |
| 30/03/2009 Messaggero Veneto - Pordenone<br><b>Il piano strategico del personale oggi in discussione all'Anci</b>            | 20 |

|  |    |
|--|----|
| 30/03/2009 Corriere Economia - ECI             | 21 |
| <b>Gamberale in coda alla Cassa (Depositi)</b> |    |
| 30/03/2009 ItaliaOggi Sette                    | 23 |
| <b>Federalismo, sfida anti-sprechi</b>         |    |
| 30/03/2009 ItaliaOggi Sette                    | 25 |
| <b>Paradossi del federalismo</b>               |    |
| 30/03/2009 ItaliaOggi Sette                    | 26 |
| <b>Largo ai tributi regionali e locali</b>     |    |

# **TOP NEWS FINANZA LOCALE**

**18 articoli**

L'agenda. Da domani esame in aula

## Montecitorio in pressing sul DI anti-crisi

LOTTA CONTRO IL TEMPO Il provvedimento scade il 12 aprile, ma prima di Pasqua deve passare al vaglio di Palazzo Madama LE PRIORITÀ Il federalismo fiscale è prossimo al traguardo, mentre la Camera si prepara a ricevere il testamento biologico

Roberto Turno

La Camera stringe i tempi e si prepara a una vera e propria maratona, chissà se con annessa richiesta del voto di fiducia da parte del Governo, sul decreto legge anti-crisi, con gli incentivi per la rottamazione di auto, elettrodomestici e mobili. Dopo l'esame dell'altro decreto (DI 4) sulle quote latte, che rischia una nuova e rapidissima navetta verso il Senato, il DI 5 sul sostegno dei settori industriali in crisi, che prevede anche il ricorso alla Cassa depositi e prestiti per sostenere le piccole e medie imprese, è nell'agenda dell'aula di Montecitorio tra domani e mercoledì.

Sarà un esame a tappe forzate perché il decreto scade il 12 aprile e deve ancora passare al vaglio del Senato subito prima di Pasqua in un testo pressoché definitivo e con soluzioni ancora tutte da trovare, a cominciare da quelle reclamate dai sindaci, che battono cassa per ottenere ben oltre i 150 milioni finora stanziati in loro favore e che insistono per rendere più flessibile il Patto di stabilità interno.

Nella settimana in cui il Pdl debutta ufficialmente come nuova forza politica a tutti gli effetti, per il Parlamento non cambiano di sicuro le priorità. Fino alla mini pausa per le europee e le amministrative di giugno, la primavera sarà scandita sia alla Camera che al Senato dai Ddl collegati alla Finanziaria 2009, col federalismo fiscale destinato ad arrivare al traguardo finale entro aprile, col testamento biologico che sta per debuttare a Montecitorio, con le intercettazioni telefoniche che continuano a restare in lista d'attesa sempre alla Camera. Ma questa settimana a tenere ancora banco sarà anche il decreto legge 11 contro la violenza sessuale e il Ddl sulla sicurezza, che dovrebbe ospitare la marcia indietro sulle norme anti-clandestini, tanto sponsorizzate dalla Lega.

I temi dell'economia e della finanza pubblica sono peraltro destinati a occupare uno spazio preponderante nella programmazione dei lavori parlamentari di questi mesi, e non solo in vista del Dpef atteso prima di fine giugno e magari dell'anticipo della manovra per il 2010. Il sostegno della ripresa economica e dell'occupazione sono più che mai una priorità, e lo stesso capitolo del rilancio dell'edilizia, con quel piano-casa che il Governo conta di licenziare in settimana dopo gli altolà ricevuti dal Quirinale e dalle Regioni, sarà oggetto di un vasto confronto politico in Parlamento. Sul versante della finanza pubblica, altri segnali arrivano poi in questi giorni dal Senato: da una parte la commissione Bilancio continua l'esame del Ddl di riforma della contabilità e della finanza pubblica presentato dal suo presidente (e relatore) Antonio Azzollini, dall'altra la commissione Finanze procederà mercoledì all'audizione dell'Abi (associazione delle banche) sul tema scottante delle cartolarizzazioni.

I calendari di lavoro della settimana per le due aule sono intanto definiti: alla Camera tocca ai decreti legge su quote-latte e misure anti-crisi; al Senato è il turno delle misure contro l'usura e ancora del DI 4 sull'agricoltura, se modificato dalla Camera. A Palazzo Madama dovrebbero anche arrivare risposte quasi finali in commissione ai Ddl, collegati alla Finanziaria, su internazionalizzazione delle imprese e lavori usuranti, che però saranno in aula solo a fine aprile.

INTERVISTA Luca Antonini

## «Una chance anche contro l'evasione»

«La tassazione immobiliare si presta per natura a essere attribuita ai Comuni, e può essere la carta vincente per semplificare gli adempimenti e reclutare a fondo i sindaci nella lotta all'evasione fiscale». Luca Antonini insegna diritto costituzionale tributario all'Università di Padova, ma ha anche seguito in prima linea tutta la costruzione del Ddl delega sul federalismo fiscale approvato martedì dalla Camera. La sua, quindi, è un'analisi più operativa che accademica.

Professore, quali tasse immobiliari si prestano meglio a essere trasferite ai sindaci?

Il cantiere si è appena avviato, ma si possono fare delle ipotesi fondate. La prima si concentra sull'Irpef, pagata dalle seconde case e dagli alloggi in affitto. Assegnarla ai Comuni permette di collegare il gettito fiscale al luogo dove si genera l'onere dell'immobile. Oggi un contribuente milanese con seconda casa in Liguria paga l'Irpef in Lombardia, ma la gestione dell'urbanistica collegata all'immobile è sulle spalle del Comune ligure. Nel nuovo quadro questo disallineamento scomparirebbe.

Sugli affitti torna l'ipotesi della cedolare secca del venti per cento.

E il federalismo può essere l'occasione per introdurla. Il gettito scende, ma si può scommettere sull'emersione del nero per pareggiare questa diminuzione. Se l'Irpef va al Comune, l'ente è motivato direttamente a combattere l'evasione. Per favorire questa tendenza, poi, la riforma deve sviluppare ulteriormente il dialogo fra le banche dati.

L'Irpef è l'unica candidata a entrare nel nuovo tributo immobiliare?

No. Anche le imposte di registro sono da considerare, e il loro trasferimento ai Comuni porterebbe una grossa semplificazione di un prelievo oggi molto burocratizzato. Poi c'è l'Iva, che però è centrale soprattutto nel campo della compartecipazione.

I Comuni più poveri, con meno case in affitto e meno transazioni, non rischiano di essere penalizzati?

Attenzione: il tributo immobiliare sarà uno dei pilastri dell'autonomia, che però si fonderà anche sulle compartecipazioni e sulla perequazione. A quest'ultima sarà affidato il compito di equilibrare le differenze territoriali.

G. Tr.

Il Libro Bianco del 1994 e l'imposta sulla casa

## Quando Tremonti inventò il «Tli»

di Marco Mobili

Nel '94 aveva già il suo acronimo: Tli, ossia «Tributo locale sugli immobili». A coniarlo fu l'allora ministro delle Finanze e oggi responsabile dell'Economia, Giulio Tremonti. La nuova tassazione degli immobili era già nei pensieri del ministro a tal punto che nel Libro Bianco sulla riforma fiscale, Tremonti, arrivò a tratteggiare le regole di applicazione del nuovo tributo.

Una modalità di prelievo sugli immobili tutta in chiave federalista, da una parte, e con una matrice ben precisa dall'altra: cercare di semplificare la tassazione. Il tributo ipotizzato prevedeva l'accorpamento delle diverse imposte sugli immobili, sia di origine statale (Irpef, registro, successioni eccetera) sia di matrice locale (Ici, Iciap e tassa rifiuti). Con l'Iva non detraibile che si sarebbe pagata solo alla prima compravendita.

Un tributo misto e non solo nella composizione ma anche nella sua applicazione. Il Tli lo avrebbero pagato sia il proprietario sia l'utilizzatore del bene. Nella tassazione studiata nel '94 per la base di calcolo si partiva sempre dal valore catastale dell'immobile, ma con la possibilità di alleggerire il carico fiscale puntando diretti sul conflitto di interessi. Sarebbe stato possibile dedursi i costi di gestione a partire, ad esempio, dalle spese che si affrontano quando si entra in una nuova casa (muratori, imbianchi o idraulici). Nel libro bianco di allora il ministro aveva studiato anche delle possibili aliquote dal 5 al 12 per mille. Con la "maggiorata" al 14. Il concetto di fondo che si voleva introdurre era quello di tassare il possesso da una parte e l'utilizzo dall'altro. Qui scattava in piena autonomia il Comune chiamato a ripartire il prelievo tra proprietari e utilizzatori dell'immobile.

Federalismo IL PERSONALE DELLE AUTONOMIE

## La carica dei dirigenti

Al Lazio il record dei manager regionali: 13 ogni 100 dipendenti

Gianni Trovati

Ad Ascoli Piceno i dipendenti comunali costano 565 euro a cittadino, quasi il doppio della media nazionale. Il Molise primeggia nel numero di dipendenti regionali, che sono 26 ogni mille abitanti contro i 10 della media italiana e i 3 e mezzo di Lombardia e Trentino Alto Adige.

È un fatto di dimensioni, si difendono da Campobasso, ma anche se è piccola la Regione sembra aver bisogno di un diluvio di dirigenti per essere governata: 12 dipendenti su 100 hanno le stellette, un onore che in Trentino tocca solo a sei ogni mille e in Puglia a 30 ogni mille. La gerarchia si fa più generosa solo nel Lazio, dove i dirigenti regionali sono 333: 13 ogni 100 dipendenti.

Un primato, tra l'altro, che non sembra aver funzionato finora da garanzia di efficienza, visto che la Regione è stata sempre in testa nelle classifiche sull'assenteismo che hanno preceduto la cura-Brunetta.

Le distanze abissali nel numero di dipendenti e nel costo del personale fra Comuni, Province o Regioni sono il pane quotidiano di chi analizza i conti locali. A non cambiare mai, invece, è il trattamento che le norme finora hanno riservato alle amministrazioni: le Finanziarie annuali sono sempre state gravide di limiti, tetti, blocchi, sempre uguali per tutti, efficienti o spreconi, e spesso aggirabili con esternalizzazioni di servizi o esplosione del precariato anche nella Pubblica amministrazione.

A cambiare tutto è stata la manovra dell'estate scorsa, che ha diviso gli enti locali in due famiglie stabilendo che i Comuni e le Province più appesantiti sul fronte del personale avrebbero dovuto seguire regole più rigide rispetto quelli caratterizzati da organici più snelli. Ottima idea, rimasta però sulla carta. Perché a nove mesi da quel decreto legge (approvato il 25 giugno del 2008) il regolamento attuativo, che doveva essere approvato in autunno, non ha ancora fatto la sua comparsa. Qualche riunione tecnica per prepararlo c'è stata, ma dell'esito finale non c'è traccia.

E dire che a fornire gli indicatori ci aveva pensato lo stesso decreto: a separare il grano dal loglio amministrativo sarebbero stati i parametri utilizzati in questa pagina, cioè le dimensioni degli organici, l'incidenza delle spese di personale sul totale delle uscite correnti e l'incidenza delle posizioni dirigenziali.

Una cura di questo genere rappresenterebbe un bell'antipasto di federalismo, visto che spesso i numeri che emergono fanno a pugni con le performance delle amministrazioni. Prendiamo Catania, che con 13,8 impiegati comunali ogni mille abitanti guida la classifica dei Comuni italiani e vede assorbiti dal personale 155 milioni all'anno, praticamente la metà di tutte le spese correnti. Olbia, Massa, Vercelli, Venezia o Lodi ce la fanno con meno di un quarto delle spese correnti, e infatti finora sono sopravvissute tranquillamente senza chiedere aiuti extra allo Stato.

gianni.trovati@ilsole24ore.com

Federalismo VERSO LA RIFORMA

## Sugli immobili una tassa modulare

Il prelievo dei sindaci includerà un numero variabile di tributi in base alle esigenze finanziarie IL CALCOLO II complesso delle voci potrebbe avere un valore di oltre 29 miliardi, escludendo l'Ici sulla prima abitazione

Saverio Fossati

Gianni Trovati

Il Fisco federale dei Comuni punta di nuovo sul mattone. Archiviata la polemica sul ritorno dell'Ici, grazie alla garanzia che esclude ogni «tassazione patrimoniale» sull'abitazione principale, il collegamento "naturale" tra sindaci e immobili torna a campeggiare nella struttura del nuovo Fisco locale delineata dalla delega varata martedì scorso alla Camera.

L'idea di base è che i Comuni sono i migliori conoscitori del patrimonio immobiliare del loro territorio e che attribuire loro il gettito del mattone significa dare alle amministrazioni locali un forte incentivo alla lotta all'evasione. Ma il prelievo sugli immobili è oggi formato da un caleidoscopio di imposte diverse, che intervengono sulla compravendita e sul reddito prodotto da affitti e seconde case in genere. Quali sono le voci candidate a finire tra le braccia dei sindaci?

A definire il meccanismo saranno i decreti delegati, ma alcune ipotesi si possono già costruire. In prima fila c'è l'Irpef sugli affitti e sulle rendite catastali (abitazioni principali escluse): il gettito Irpef nasce soprattutto dalle locazioni effettuate da proprietari privati (le imprese non pagano l'Irpef): circa 22 miliardi tra abitazioni e non residenziale, che con l'imposta sugli immobili non locati (e non usati come abitazione principali) arrivano a fruttare 10 miliardi. Con le imposte locali, i Comuni arriverebbero a gestire 23 miliardi. Questo appare lo scenario più probabile e anche quello più legato al reddito prodotto sul territorio.

Un secondo pacchetto che potrebbe aggiungersi a questo nucleo è dato dalle imposte di registro e ipocatastali sulle compravendite e sulle locazioni, con le quali si aggiunge un altro miliardo e mezzo (e la somma sale ulteriormente se si considerano anche le voci legate alle successioni).

Declinato in questo modo, il rapporto mattone-Comuni funziona perché collega strettamente il gettito al territorio in cui nasce. Da questo orizzonte, però, rimangono senza soluzione due problemi: i «city users», cioè i pendolari che ogni giorno arrivano nelle città per lavoro senza contribuire al funzionamento dei servizi, e gli affitti, anch'essi esclusi da questa tassazione.

Più discussa, al momento, la sorte dell'Iva, che rappresenta un pilastro anche per la compartecipazione di Regioni ed enti locali al gettito erariale e quindi è più difficile da assegnare direttamente ai Comuni.

Le ipotesi delineate nelle tabelle calcolano la dote pro capite che i Comuni di ogni Regione potrebbero ottenere dall'assegnazione di uno o più tributi immobiliari. I conteggi si basano sul gettito attualizzato di tutte le voci in gioco, distribuito nelle regioni a seconda della base imponibile e del numero di transazioni immobiliari registrato.

L'analisi ha un valore statistico, che però offre alcune indicazioni evidenti. In testa alla classifica dei beneficiari del nuovo Fisco federale, qualsiasi sia il modulo che si assegna ai Comuni, sono le amministrazioni di Valle d'Aosta e Liguria: due piccole Regioni ad alta vocazione turistica, dove l'alto numero di compravendite di seconde case fa schizzare in alto la somma da suddividere su una popolazione ridotta.

Come tutti gli indicatori di ricchezza, anche il Fisco immobiliare divide abbastanza nettamente Nord e Sud, con le Regioni meridionali (esclusa la Puglia) che anche nell'ipotesi più "generosa" non superano i 400 euro pro capite, mentre la media nazionale sfiora i 490 euro. Ma al di là di questo dualismo classico, la struttura federale dei tributi potrebbe penalizzare molti piccoli Comuni, lontani dai grandi flussi, dove le compravendite si fanno più rare e anche gli affitti si diradano e riguardano cifre mediamente più basse rispetto alle città.

A livellare queste differenze dovranno intervenire le compartecipazioni (e qui l'Iva scatta in pole position) e la perequazione, che anche a livello comunale dovrà assicurare a tutti i mezzi per fornire i servizi essenziali. Ovviamente a costi standard.

## Il quadro completo degli interventi

1

### Tributi propri

#### di Comuni e Province

- Spetta alla legge statale individuare i «tributi propri» dei Comuni e delle Province
- Nell'individuazione dei tributi propri, la legge può imporre anche la sostituzione o la trasformazione di tributi già esistenti
- La legge statale può prevedere l'attribuzione di tributi o parti di tributi erariali
- La legge statale definisce i presupposti, i soggetti passivi e le basi imponibili
- La legge statale stabilisce, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale

### Le funzioni fondamentali dei Comuni

- Gettito derivante da una compartecipazione all'Iva
- Gettito derivante da una compartecipazione all'Irpef
- Imposizione immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'abitazione principale

### Le funzioni fondamentali delle Province

- Gettito derivante da tributi il cui presupposto è connesso al trasporto su gomma
- Compartecipazione ad altro tributo erariale

### Altri tributi

- Possono essere previsti tributi propri comunali in riferimento a particolari scopi (come la realizzazione di opere pubbliche)
- Possono essere previsti tributi propri provinciali in riferimento a particolari scopi istituzionali

### Unioni e fusioni di Comuni

- Sono previsti «premi» per favorire unioni e fusioni tra Comuni (ad esempio incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali)

### Altre misure

- Le Regioni possono istituire nuovi tributi dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane
- Comuni e Province, entro i limiti fissati dalle leggi, possono modificare le aliquote dei tributi e introdurre agevolazioni
- Comuni e Province dispongono di piena autonomia nella fissazione delle tariffe per le prestazioni o i servizi offerti anche su richiesta di singoli cittadini
- La legge statale non può imporre vincoli alle politiche di bilancio degli enti locali quanto agli importi messi a disposizione dalla Regione di appartenenza o da altri enti locali della medesima Regione

## ANCI RISPONDE

### **Emergenze in sanità divise tra Asl e sindaco** Emilia Greco

La disciplina Ue su sanità pubblica e polizia veterinaria non modifica la ripartizione di competenze tra autorità tecniche e amministrative, ma impone a esse una maggiore cooperazione. Questo l'orientamento espresso dal ministero del Lavoro su alcuni temi sollevati dalle Regioni.

Continuano a esistere due livelli di intervento. Uno "ordinario" da ricondurre ai servizi veterinari di Asl e Ministero e riferito ai normali controlli di sicurezza alimentare e tutela della salute di uomini e animali. Uno "straordinario" collegato alle emergenze sanitarie. E qui le misure di ordine tecnico competono ai servizi veterinari, quelle amministrative al sindaco, al presidente della Provincia, al governatore o al Ministro a seconda dell'ambito territoriale. In caso di emergenza solo locale, l'attuale riparto di competenze tra Asl e sindaco non può considerarsi superato. Le competenze

Si è propagata un' infestazione di insetti da un allevamento privato. Dopo congiunti sopralluoghi e verifiche di Asl

e Arpa, l'Istituto zooprofilattico ha redatto un protocollo di lavoro da imporre all'azienda da parte del Comune con apposita ordinanza.

L'Asl ritiene che sia il

Comune a dover verificare la corretta applicazione dell'atto. Questo atto però è verificabile solo da personale specializzato, assente nella struttura comunale. Quali sono dunque le competenze del Comune?

Questo servizio ha sempre ritenuto opportuno prevedere protocolli d'intesa tra Comune e Asl e tra Comune e Azienda regionale per l'ambiente al fine di dare una regola ai rapporti e all'organizzazione degli stessi in tutte le fattispecie richieste dall'esigenza pubblica.

Non esiste alcun dubbio sulla competenza del sindaco ad assumere provvedimenti di necessità e di urgenza in materia di infestazione da insetti.

Del pari non esiste alcun dubbio sulla necessità di ottenere un adeguato parere tecnico da parte dei Servizi territoriali dell'Asl. Presso i Servizi territoriali dell'Azienda sanitaria esistono strutture tecnico-sanitarie preordinate a intervenire nei casi di attuazione degli ordini dati dal sindaco, nei modi e nelle forme previsti dal vigente Tuel 267/00. L'Agenzia per i controlli ambientali è stata definitivamente disciplinata dal DI 496/93, convertito in legge 61/94. Sulla base di queste disposizioni restano al Servizio sanitario nazionale le sole competenze in materia di igiene degli alimenti, di servizi veterinari di igiene, di prevenzione e sicurezza

nei luoghi di lavoro

e di igiene e sanità pubblica, mentre per tutte le altre di natura ambientale le Regioni e le Province autonome hanno istituito, nei tempi di legge, apposite agenzie.

«Il Sole-24 Ore del lunedì» pubblica in questa rubrica una selezione delle risposte fornite dall'Anci ai quesiti (che qui appaiono in forma anonima) degli amministratori locali. I Comuni possono accedere al servizio «Anci-risponde» - solo se sono abbonati - per consultare la banca dati, porre domande e ricevere la risposta, all'indirizzo Internet Web [www.ancitel.it](http://www.ancitel.it). I quesiti non devono, però, essere inviati al Sole-24 Ore. Per informazioni, le amministrazioni possono utilizzare il numero di telefono 06762911 o l'e-mail «[ancirisponde@ancitel.it](mailto:ancirisponde@ancitel.it)».

## Anti-assenteismo, tagli per malattia in cerca di criteri

**DUE METODI** La Funzione pubblica calcola le decurtazioni in trentesimi mentre Aran e contratti dividono per 26 giorni

Gianluca Bertagna

Non trova un'applicazione certa l'articolo 71 del Dl 112/2008 che riduce lo stipendio nei primi dieci giorni di assenza per malattia dei dipendenti pubblici.

Se il problema più rilevante finora è stato quello di individuare le voci di retribuzioni su cui operare la decurtazione, gli operatori ne hanno sollevato un altro che a oggi non ha avuto risposte univoche: per calcolare la somma giornaliera da ridurre, il compenso mensile va diviso per trenta oppure per ventisei? Il risultato è diverso, e quindi si cerca di avere più certezza sulle modalità di elaborazione delle buste paga.

Nella circolare 7/2008, che affronta per la prima volta la questione dell'articolo 71, la Funzione pubblica aveva precisato che per l'individuazione delle voci retributive, le amministrazioni devono comunque far riferimento alle definizioni fornite dai contratti per ciascun comparto o area di riferimento. E non poteva essere diversamente, poiché ai sensi dell'articolo 45 del Dlgs 165/2001 il trattamento economico fondamentale e accessorio è definito dai contratti collettivi.

Se questo vale per le voci da considerare, ancor più dovrebbe valere per la quantificazione del compenso economico dei lavoratori. E su tale aspetto il Contratto nazionale degli enti locali non ha mai avuto dubbi: la retribuzione giornaliera si ottiene dividendo quella mensile per 26 (articolo 10 del contratto nazionale del 9 maggio 2006).

I dubbi derivano però dal fatto che «l'evento di malattia» si può ripercuotere anche sulla domenica. In questo caso come applicare il principio dei ventiseiesimi per il calcolo dell'importo da ridurre? Da questa domanda sono nate due interpretazioni diverse a seguito di altrettante richieste di chiarimenti da parte degli enti locali.

La Funzione pubblica, interpellando anche il Ragioniere generale dello Stato, in risposta a un Comune ha affermato che il computo deve avvenire in trentesimi, in quanto secondo il consolidato orientamento in materie di assenze dal servizio le giornate di sabato e domenica intercorrenti tra due periodi di assenza vengono anch'esse considerate assenze per malattia assoggettate alla decurtazione (Parere Uppa 1/2009)

L'Aran, in alcuni pareri rilasciati a enti dubbiosi, sostiene invece la tesi della divisione per 26 richiamando espressamente le norme contrattuali sopra citate. Qualora infatti si debba retribuire una prestazione lavorativa o effettuare un recupero su un periodo non lavorato la cui durata è inferiore al mese, per la determinazione dell'importo giornaliero il parametro è quello del "divisore 26", che sarà poi moltiplicato per il numero dei giorni interessati escludendo le domeniche.

Dal punto di vista giuridico quindi la malattia potrà sempre comprendere anche i giorni di sabato e domenica non lavorativi (ad esempio per il calcolo del periodo di comporto), ma per la determinazione del valore economico della retribuzione giornaliera trova applicazione la previsione del calcolo in ventiseiesimi.

Personale. Per la prima volta gli oneri dei rinnovi saranno tutti a carico degli enti

## **Patto e rappresentanza complicano il contratto**

L'Aran apre i tavoli decentrati a chi non firma il biennio LE CONSEGUENZE L'intervento dell'Agenzia rimette in gioco Csa e Dicapp-Confsal che ora chiedono di riavere anche distacchi e permessi CONTI IN DIFFICOLTÀ Scarsi i margini per ottenere, come accadeva in passato, che i costi degli accordi siano «sterilizzati» ai fini dei target di finanza pubblica

Gianni Trovati

I meccanismi della rappresentanza sindacale nel pubblico impiego non sfuggono mai alla regola della catena: se si tocca un anello, si spostano anche tutti gli altri, e chi fa il primo movimento non sempre è in grado di prevederne tutte le conseguenze. In questo modo la matassa si fa sempre più intricata, e insieme alle incognite pesanti poste da un Patto di stabilità particolarmente severo rendono difficile la vita del tavolo che sta lavorando al biennio economico 2008/09.

L'ultima (finora) puntata arriva dalla delibera 15/2009 dell'Aran (su cui si veda anche «Il Sole 24 Ore» del 23 marzo), che apre le porte delle trattative decentrate anche a chi non firma il biennio economico nazionale, purché abbia sottoscritto il quadriennio normativo di riferimento. L'intervento dell'Aran riguarda tutto il pubblico impiego, e nasce per non escludere Cgil e Rdb dagli integrativi di quei comparti (ministeriali, enti pubblici non economici) dove il sindacato di Epifani non ha siglato le intese approvate da Cisl, Uil e Confsal. Ma negli enti locali la novità rimette in gioco anche Csa e Dicapp-Confsal, escluse dal tavolo perché sotto il livello adatto di rappresentanza (anche se la Csa ha portato tutti in tribunale per contestare il semaforo rosso: si veda «Il Sole 24 Ore» del 19 marzo). «Con questa delibera noi rientriamo - esulta Francesco Garofalo, coordinatore nazionale Csa -, ma ci devono riconoscere anche i distacchi e i permessi che ci sono stati sottratti: altrimenti come trattiamo?». La "vittoria" sugli integrativi, però, nei piani della Csa è solo una tappa, perché «ora ci devono riaprire le trattative nazionali, cancellando i pretesti con cui ci hanno escluso. Altrimenti si verifica il controsenso per cui non partecipiamo al biennio nazionale, ma poi costruiamo i bienni decentrati».

Sulla stessa linea Domenico De Grandis, segretario nazionale della Dicapp-Confsal, l'altra sigla tagliata fuori dalla trattativa nazionale, che accusa: «Troppi errori, in una gestione a fisarmonica che si allarga e si restringe per favorire qualcuno a prescindere dalle regole». Ma la delibera richiama in campo anche l'Unione dei segretari, al centro di critiche sulla sua possibilità di accedere al tavolo di categoria: «L'atto di indirizzo per il rinnovo - sottolinea Liborio Iudicello, segretario dell'Unione - è rivolto anche a noi, che avevamo firmato un protocollo d'intesa con la Funzione pubblica e un contratto con norme programmatiche per il nuovo accordo. In questa chiave, come possiamo non partecipare all'intesa che deve tradurre questi impegni?».

Sul fronte dei confederali, le reazioni sono diverse e provano a suonare una musica unitaria. «L'Aran - riflette Carlo Podda, segretario della Fp Cgil - si è limitata a chiarire una cosa scontata: nel pubblico impiego è una legge a fissare i parametri della rappresentanza, e sarebbe singolare che la Cgil, cioè il sindacato più grande, venisse esclusa dai tavoli». Anche la Cisl, del resto, che con la delibera 15/2009 perde la posizione di vantaggio che le derivava in sede decentrata dall'aver firmato tutti i bienni nazionali, ha dato parere favorevole alla decisione Aran. «Questo dimostra che noi siamo partecipativi nel Dna, al contrario della Cgil», taglia corto il segretario nazionale della Cisl Fp Giovanni Favarin.

Passando al merito, l'atto d'indirizzo per il personale non dirigente di Regioni ed enti locali ha avuto il via libera nelle scorse settimane, ma sui lavori del tavolo pesa l'incognita sollevata dal Patto di stabilità. A differenza degli anni scorsi, i vincoli di finanza pubblica non hanno previsto alcuna esclusione per gli oneri legati al rinnovo contrattuale, che in passato sono sempre stati "girati" allo Stato oppure esclusi dal Patto per sterilizzarne l'incidenza. Oggi nelle norme non c'è nulla di tutto ciò, e l'esito delle trattative con il Governo per ottenere correttivi sugli altri fronti (a partire dagli investimenti) mostra che i margini di manovra sono più che stretti. La prospettiva di accollarsi anche i costi del rinnovo, in una situazione già complicata per i conti locali,

certo non facilita una conclusione rapida della trattativa.

gianni.trovati@ilsole24ore.com

### **SULLE GUIDE**

#### **IL PIANO CASA CERCA L'ACCORDO DELLE AUTONOMIE**

Il piano casa e la definizione di un percorso condiviso tra Stato e Regioni segnano l'agenda delle Autonomie.

Guida agli Enti Locali approfondisce i cambiamenti in corso.

foto="/immagini/milano/photo/202/16/60/11/20090330/enti30-3.jpg" XY="217 294" Cropect="1 2 217 287"

Consiglio di Stato. Requisiti di gara

## **Servizi complessi, parametri elevati**

Raffaele Cusmai

La previsione nelle regole di gara per alcuni servizi di qualificazioni molto elevate in capo alla mandataria e alle mandanti è giustificata dall'esigenza di garantire una gestione unitaria e non frammentata. La proporzionalità dei requisiti richiesti rispetto all'oggetto dell'appalto, nel caso di contratto pluriennale, va rapportata al valore complessivo dell'affidamento e non alla singola annualità.

In questi termini si è espresso il consiglio di Stato, nella sentenza 862/2009.

Il caso riguardava una gara per l'affidamento del servizio di gestione di rifiuti solidi urbani e assimilati indetta dall'Ato BR1. Contro l'aggiudicazione proponeva ricorso una delle imprese partecipanti, sostenendo il difetto di proporzionalità delle regole di gara, di fatto preclusive, per come articolate dall'ente appaltante, e della par condicio. Tesi condivisa dal Tar (sentenza 2017/2008) che ha ritenuto l'operato della stazione appaltante irragionevole in quanto suscettibile di dar corso a posizioni di oligopolio.

Il Consiglio di Stato ha invece asserito che la richiesta di particolari requisiti in capo alla mandataria e alle (eventuali) mandanti non contrasta con il dovere di garantire la massima partecipazione, perché può prevalere l'esigenza superiore di garantire una gestione unitaria del servizio.

Secondo il Consiglio di Stato, infatti, il Tar aveva erroneamente considerato, con riferimento al rispetto dei canoni di proporzionalità, solo la singola annualità, e non l'intero importo della commessa. In questa prospettiva, i valori assunti dalla stazione appaltante per la necessaria qualificazione non eccedevano il valore del contratto e risultavano anzi ben dimensionati.

Tantomeno c'è stato un artificioso accorpamento di servizi per restringere l'ambito dei partecipanti, perché l'accorpamento si giustificava pienamente con la scelta legislativa di privilegiare la gestione sovracomunale del servizio.

Tar. Legittimazione ad agire in giudizio

## Ricorsi aperti alle associazioni

Vittorio Italia

Un'associazione di imprenditori è legittimata a impugnare le clausole di un bando di gara affinché gli appalti si svolgano in regime di effettiva concorrenza. Così ha deciso il Tar Calabria - Reggio Calabria, nella sentenza 131/2009. Il caso riguardava una gara comunale per la demolizione di alcuni rioni e la ricostruzione di nuovi alloggi. Il bando è stato impugnato dall'Ance provinciale con l'argomento che il prezzo di base dell'asta era anormalmente basso (circa del 40%) rispetto a quello di un valido "prezzario". Ciò avrebbe comportato un esclusivo vantaggio per gli operatori economici che - per il mancato rispetto delle garanzie sul prodotto e sull'organizzazione del lavoro - potevano produrre sottocosto. Gli argomenti proposti dall'Associazione sono stati accolti dal Tar, che ha preliminarmente esaminato un problema sollevato dal Comune, e cioè che l'Associazione non era legittimata a ricorrere contro le clausole del bando. Il Tar non ha accolto la tesi, perché le associazioni e gli enti rappresentativi di interessi organizzati sono legittimati a proporre ricorso, anche quando intendono tutelare interessi che si riferiscono all'intera categoria. La legittimazione non è esclusa da un ipotetico conflitto di interessi tra l'Associazione e gli iscritti che intendano partecipare a questa gara, e neppure dal fatto che l'Associazione non aveva presentato domanda di partecipare alla gara. Infatti l'interesse dell'Associazione era rivolto allo svolgimento della gara in un regime concorrenziale effettivo. La sentenza conferma i cambiamenti intervenuti sulla legittimazione ad agire in giudizio. Un tempo poteva agire solo il soggetto con un interesse personale, diretto, immediato e attuale: oggi, in armonia con l'articolo 24 della Costituzione, possono ricorrere anche i soggetti che rappresentano interessi collettivi e diffusi.

Procedura. La rinegoziazione è un nuovo contratto

## **Già obbligatoria l'attestazione sui rischi**

**RESPONSABILITÀ** Dopo la manovra d'estate per sottoscrivere lo strumento è necessario certificare di aver preso conoscenza delle sue caratteristiche

Stefano Pozzoli

La Finanziaria 2009, che ha modificato in modo rilevante il trattamento degli swap, preclude, temporaneamente, la sottoscrizione di nuove operazioni ma non vieta la ricontrattazione di quelle preesistenti.

Il tema è delicato, perché tecnicamente la "ricontrattazione" comporta in realtà l'estinzione del contratto preesistente e la sottoscrizione del nuovo, ovviamente secondo la disciplina vigente. Questo implica, anzitutto, che ai sensi dell'articolo 62, comma 3 del Dl 112/2008, «il soggetto competente alla sottoscrizione del contratto per l'ente pubblico attesta per iscritto di avere preso conoscenza dei rischi e delle caratteristiche dei medesimi», e che quindi ogni dichiarazione di incompetenza successiva (oppure ogni evidenza di ciò) assume inevitabilmente i contorni del danno patrimoniale.

Oltre a ciò le ricontrattazioni, per altro in certi casi anche auspicabili, ripropongono il tema della corretta contabilizzazione e del conseguente utilizzo delle risorse generate dall'operazione.

Il punto chiave, però, è che si tratta di due contratti distinti, uno che viene estinto e uno che viene aperto. Il contratto estinto genererà un flusso negativo, da contabilizzare al Titolo I fra le spese correnti e da finanziare con entrate ordinarie, o un flusso positivo, da iscrivere al Titolo III delle entrate che potrà essere utilizzato anche per finanziare spese correnti.

Quello che non si può fare, invece, è di compensare il saldo negativo di estinzione del vecchio swap con il saldo iniziale positivo (upfront) di quello nuovo. Così, infatti, non solo si contravviene alla regola contabile del divieto di compensazione delle partite, ma soprattutto si viola l'articolo 119 della Costituzione, che vieta di finanziare spese correnti (la perdita di estinzione del vecchio swap) con un debito (l'upfront).

Va poi precisato che l'upfront, ormai riconosciuto come debito dalla normativa e non solo dai commentatori, deve essere contabilizzato al Titolo V delle entrate, con tutto ciò che questo può comportare anche ai fini del Patto.

Un altro problema è l'iscrizione del saldo annuale generato dallo swap. Se è indubbio che la spesa debba essere trattata come corrente, e quindi essere collocata al Titolo I, meno chiaro è cosa debba essere fatto delle eventuali entrate, che alcuni vogliono contabilizzare a Titolo III e altri a Titolo IV. Comunque, se la destinazione di questa entrata a investimento, quale che sia la sua appostazione, è sempre possibile, è più delicato il suo utilizzo a finanziamento delle spese correnti, anche ove sia collocata a Titolo III.

Infatti, la decisione di spesa va assunta in ossequio al principio di prudenza. In sostanza occorre fare riferimento al segno del mark to market della operazione a fine esercizio. Se questo è positivo, nulla osta a farne ricorso per finanziare spese correnti, anche se di natura non ricorrente, quando invece è negativo tali entrate devono essere accantonate, in vista delle possibili perdite successive. Per altro, ove risulti necessario, tale accantonamento dovrà anche essere integrato in misura congrua.

Altro tema rilevante è quello della accountability e quindi della informativa di bilancio. La norma in termini di contenuto della nota integrativa da allegare al preventivo e al consuntivo, non è molto chiara, ma ci soccorre la proposta di principi contabili dell'osservatorio che precisa (principio contabile n.3) quali siano le informazioni essenziali da presentare: i flussi differenziali generati a partire dalla data di stipula del contratto; i flussi potenziali previsti per i prossimi 3/5 anni; il mark to market su base trimestrale; una relazione relativa all'andamento dell'operazione in base all'andamento del mercato.

Corte dei conti. Con l'abbassamento dei saggi molti strumenti sono «disallineati»

## **Derivati, sì alle revisioni per adeguare i tassi**

Ristrutturazioni possibili anche prima del regolamento

Patrizia Ruffini

Nelle more dell'emanazione del regolamento ministeriale che fisserà la nuova disciplina sugli swap è ancora possibile rinegoziare i contratti in strumenti finanziari derivati modificandone alcune condizioni contrattuali, soprattutto con lo scopo di adeguare la struttura dei tassi di interesse al mutare delle condizioni di mercato.

Il chiarimento arriva dalla Corte dei conti Campania, nella deliberazione 11/2009 in risposta al quesito di un'amministrazione sulla possibilità di procedere alla stipula di un nuovo contratto finalizzato all'adeguamento della struttura di un derivato in essere. I magistrati campani ribadiscono il divieto per gli enti locali di concludere nuovi contratti fino all'emanazione del regolamento ministeriale, e comunque per il periodo minimo di un anno dalla data di entrata in vigore del Dl 112/2008 (ossia fino al 25 giugno 2009). La Finanziaria 2009, però, ammette la possibilità di ristrutturare il derivato a seguito della modifica della passività sottostante.

La conferma dell'opportunità di rinegoziare i contratti in essere fa capolino anche dal documento targato Consob consegnato pochi giorni fa al Parlamento nel corso di un'audizione alla commissione Finanze del Senato. In questo periodo di forte riduzione dei tassi di interesse e di aumento della volatilità della curva dei saggi - sottolinea la Consob - gli enti devono valutare con particolare attenzione la facoltà di rinegoziare i contratti al fine di ridurre le eventuali perdite potenziali e beneficiare del miglioramento della loro posizione finanziaria.

Nel testo Consob spunta anche un altro suggerimento: affidare alla Corte dei conti un potere preventivo (interdittivo) sulla sottoscrizione degli strumenti finanziari derivati di Regioni ed enti locali. Ciò sulla scia del solco tracciato dalla recente evoluzione normativa, che ha rafforzato il ruolo della magistratura contabile in tema di controlli. Controlli che abbracciano: i questionari sui bilanci locali (secondo la procedura avviata con i commi 166 e seguenti della Finanziaria 2006); i provvedimenti sulle operazioni adottate in violazione della normativa vigente (Finanziaria 2007) e, a breve, anche il controllo su tutti i contratti, sulla base della documentazione trasmessa mensilmente dal ministero dell'Economia (Finanziaria 2009).

La strada alternativa per mettere mano al problema dei contratti in essere è l'estinzione anticipata previo pagamento di un costo di sostituzione, la cui determinazione è rimessa all'istituto di credito senza l'individuazione di precisi parametri salvo un generico riferimento a criteri di oggettività. Al riguardo dovrebbero essere chiaramente determinati in sede contrattuale, si legge nel documento presentato dalla Corte dei conti in audizione alla commissione Finanze del Senato il 18 febbraio scorso, sia i limiti minimi sia quelli massimi dell'eventuale costo di scioglimento anticipato del contratto. Numerosi enti, prosegue la relazione, hanno deciso in questi mesi di recedere anticipatamente e hanno versato agli intermediari finanziari l'importo richiesto, senza che venissero esplicitati i parametri utilizzati per calcolare il valore del costo di sostituzione. Il segno più del saldo a favore dell'ente, non significa, ammoniscono i magistrati contabili, che il valore del costo di recesso sia stato equo.

## Bilancio, i consigli di Tosi al Comune «Come recuperare 20 milioni l'anno»

LO STUDIO Federalismo fiscale Ecco la «ricetta»

Come recuperare venti milioni di euro l'anno senza aumentare le tasse ai veneziani e togliere servizi. E' la ricetta sul federalismo fiscale contenuta nello studio messo a punto dall'avvocato Loris Tosi per conto del Comune. Una consulenza costata 122 mila euro che ha provocato qualche protesta a Ca' Farsetti. Interrogazioni di Sebastiano Bonzio (Rc), mugugni di Maurizio Baratello, consigliere delegato del sindaco che lo studio sul federalismo fiscale l'ha fatto (gratis) per il sindaco e l'Anci. Così il progetto è stato congelato. «Non è una consulenza, ma un lavoro durato due anni», dice Tosi, «comunque se non lo vogliono me lo tengo e lo pubblico». Ma cosa dice nel dettaglio lo studio?

Si tratta di una serie di proposte operative per far incassare al Comune entrate suppletive senza pesare sui servizi o sulla tassazione generale. Una traccia tecnica messa a punto da uno dei maggiori tributaristi italiani che doveva sfociare in una proposta di decreto legge per modificare alcune normative fiscali a favore dell'ente locale. «Le entrate», dice Tosi, «potrebbero arrivare con questa ipotesi di massima fino a 20 milioni l'anno».

**Le navi e gli aerei.** La prima fonte di introito deriva dai passeggeri delle navi da crociera e degli aerei. Nel 2008 i passeggeri del terminal croceristico hanno superato quota un milione e duecentomila. Basterebbe un euro a persona per raggiungere intanto il primo milione di introiti. Le navi entrano in canali portuali - soggetti alla Capitaneria - e ormeggiano in banchine demaniali affidate all'Autorità portuale. Ma secondo l'avvocato il Comune ha la possibilità di stringere accordi con il Porto per far valere le sue ragioni. Dalla stessa modifica di legge sarebbe possibile un prelievo - un euro - anche dai passeggeri che sbarcano a Tessera. Totale circa 6-7 milioni di euro.

**Estimi e Ici.** I palazzi di pregio, spesso adibiti ad attività commerciali e turistiche (alberghi e simili) hanno il valore catastale e dunque l'Ici ferma da molti anni. Così anche i terreni edificabili, soprattutto in terraferma, che hanno moltiplicato il loro effettivo valore. Per non parlare della case affittate ai turisti, spesso denunciate come appartamento. Una revisione del catasto potrebbe portare insieme alla rivalutazione dei beni e degli immobili e maggiori entrate nelle casse comunali. Una riforma dell'Ici con aliquote più alte per chi dalla casa guadagna e non ci vive contribuirebbe a un aumento delle entrate di qualche milione di euro.

**Rifiuti.** La riforma proposta prevede anche una nuova gerarchia della Tia, la Tassa ambientale per l'asporto rifiuti. Le attività produttive come artigiani e piccoli negozi andrebbero salvaguardate, gli esercizi turistici dovrebbero pagare di più. E il maggiore introito ammonta a milioni di euro. Ma per procedere serve la nuova legge. (a.v.)

AUTONOMIE LOCALI

**Il piano strategico del personale oggi in discussione all'Anci**

**UDINE.** Esame della proposta da sottoporre alla Regione per il Piano strategico dell'organizzazione del personale; piano regionale di tutela delle acque (DGR 246/2009), definizione della procedura di Vas e individuazione soggetti competenti in materia ambientale; Gruppo di lavoro "scuola" e intesa con l'assessore regionale Roberto Molinaro e il direttore Panetta per l'organizzazione dell'incontro regionale sui temi della scuola. Sono questi solo alcuni dei punti all'ordine del giorno che saranno esaminati dai membri del Comitato esecutivo convocato dal presidente Gianfranco Pizzolitto oggi, alle 14, nella sede della Regione di via Sabbadini a Udine, sala Pasolini.

Alle 15.30, l'assessore regionale alla Salute e protezione sociale Vladimir Kosic e il presidente di Federsanità Anci Giuseppe Napoli hanno indetto un incontro per la presentazione del documento verso il piano sociosanitario regionale 2010 - 2012 "Libro verde. La vita sana nella società responsabile". L'illustrazione tecnica del documento verrà svolta dal direttore generale dell'agenzia regionale della sanità Lionello Barbina.

Grandi lavori L'istituto potenziato da Tremonti utilizzerà altri canali per investire in strade e porti. Il ruolo del private equity

## Gamberale in coda alla Cassa (Depositi)

Il fondo F2i guidato dal manager rischia di essere escluso dal piano di opere gestito da Varazzani  
ALESSANDRA PUATO

Lunedì 23 marzo Massimo Varazzani ha spiazzato la platea dei capitalisti di ventura. L'amministratore delegato della Cassa depositi e prestiti debuttava da oratore al convegno dell'Aifi, l'associazione del venture capital, gli investitori che mettono denaro nelle imprese per poi quotarle o venderle. Un tema noto al manager, designato nel novembre scorso dal ministro Giulio Tremonti dopo anni alla guida di Sanpaolo Imi Private Equity. «Finzieremo le infrastrutture anche direttamente - ha detto Varazzani -. Mi auguro che il primo investimento diretto possa avvenire entro fine anno». Gelo fra gli esponenti dei fondi in sala, che si aspettavano di partecipare alla partita e hanno letto la dichiarazione come un cambio di strategia.

Mancava Vito Gamberale, l'amministratore delegato del fondo infrastrutturale F2i, dove la Cassa depositi e prestiti investe oggi solo l'8,15% (con le fondazioni, le banche Unicredit e Intesa, le casse previdenziali e Merrill Lynch). Assenza notata, non solo perché F2i è appena entrato in Aifi ma anche perché l'ex amministratore delegato di Autostrade, alla guida di quello che nelle intenzioni iniziali doveva essere il braccio finanziario della Cassa per le infrastrutture, viene considerato, nei fatti (al di là dei rapporti personali), una sorta di concorrente interno di Varazzani. Per investire nello sviluppo di strade e porti, infatti, la Cassa userà probabilmente altri strumenti, non F2i. Doppio binario.

Da fonti accreditate risulta che le fondazioni stiano cercando un amministratore delegato con competenza nelle infrastrutture, per un fondo infrastrutturale della Cdp, non meglio specificato. È circolato il nome di Pietro Guindani, ex amministratore delegato di Vodafone Italia. È l'ultimo segnale della distanza fra Gamberale e la Cdp di Varazzani? Certo la partita infrastrutturale sta muovendo le acque in Cassa, la cui situazione attuale viene definita «fluida e mobile» da alcuni soci di F2i.

Fra i progetti per la nuova Cdp, potenziata da Tremonti con il decreto che le permette di utilizzare direttamente i soldi del risparmio postale, il capitolo infrastrutture è cruciale. Si tratta di finanziare porti, autostrade (si è parlato della Tirrenica), grandi opere (il Ponte di Messina?), rispettando quattro vincoli: devono essere «obiettivi d'interesse generale», «promossi da un soggetto pubblico» (ma anche realizzati da un privato), «con merito di credito soddisfacente», «economicamente e finanziariamente sostenibili».

### Le attese dei privati

Il problema è: che strumento usare? Non l'F2i di Gamberale. Perché? [TITCOL/TITCOLF2i è dedicato per l'85% alle «brownfield», le opere già avviate, e non alle «greenfield», da sviluppare. Ed è un fondo di mercato, con soci privati oltre alla Cdp (come Merrill Lynch), cui è stato indicato un obiettivo di rendimento definito, fra il 12% e il 14% (sul lungo periodo, 15 anni). Così volle Gamberale quando, due anni fa, governo Prodi, studiò il progetto per l'allora ministro dell'Economia Tommaso Padoa Schioppa, presentandolo ai potenziali soci come l'Acri di Giuseppe Guzzetti.

Ora, nulla è ancora ufficialmente definito in Cdp, ma è chiaro che per il «piano Berlusconi» sulle infrastrutture l'investimento diretto, con project finance, annunciato da Varazzani può non bastare. Per entrare nel capitale delle concessionarie autostradali, per esempio, alla Cassa servirebbe un fondo. Quale? La Cdp partecipa diversi fondi di private equity: dal Ppp Italia su edilizia e trasporti all'Abitare Sociale 1 di Fondazione Cariplo, fino al Galaxy con le casse omologhe, la francese Cdc e la tedesca Kfw. Ne stanno partendo altri due, Inframed sul Mediterraneo e quel Marguerite sull'Europa (con Bei), nel cui consiglio di governo siede da poco Andrea Mennillo, ex Bipop. Più la neonata società di gestione del risparmio sull'housing sociale.

Ma le strade percorribili sarebbero altre. Due. La prima: Cdp costituisce un altro fondo, una sorta di «doppione» di F2i, per le greenfield. La seconda: viene modificato F2i, aprendolo alle infrastrutture «nascenti». «Con gli azionisti stiamo lavorando per renderlo più flessibile», ha detto il direttore generale del

Tesoro, Vittorio Grilli, il 25 marzo. Operazione difficile, però, perché tocca accordi presi: chi ha investito in F2i conta su rendimenti attesi definiti, che le greenfield non possono garantire.

La quota Lehman

Di certo c'è che i soci «storici» di F2i, dalla Cdp alle fondazioni (in testa la Cariplo), non hanno aumentato il proprio peso nel fondo di Gamberale, come avrebbero invece potuto fare. La famosa quota del fondo (il 14,3%) che la fallita Lehman Brothers doveva sottoscrivere è rimasta infatti praticamente inoptata: dei 150 milioni previsti solo 40 sono stati sottoscritti, dalle casse previdenziali. F2i ha concluso così la raccolta a 1,852 miliardi, contro gli oltre 2 previsti (risultato comunque positivo, vista la difficoltà attuale a raccogliere denaro). La Cassa (significativamente registrata come «Istituzioni finanziarie pubbliche» e non come Cdp) è ora l'investitore minore del fondo con l'8,15%. Le banche Unicredit, Intesa e Merrill Lynch (oggi Bofa) hanno in tutto il 34%, le casse previdenziali coi fondi pensione il 24,35%, le fondazioni bancarie il 24% e le assicurazioni il 9,5%.

Inoltre, per motivi vari, di tutti i progetti nel paniere di F2i poco più di un mese fa, ne stanno procedendo tre: Enel Rete Gas (è stata presentata l'offerta vincolante), l'interporto del Nord Ovest e la newco sugli impianti fotovoltaici (Hfv). È fermo l'interporto regionale del Sud; è stata sospesa la gara per il termovalorizzatore Acegas; sono ancora alla fase delle trattative Sia-Ssb, Telecom Italia Sparkle e il rigassificatore off-shore. E si è arenato il dossier Expo con il Comune di Milano. «Un fondo come questo non è un'azienda manifatturiera, fa due o tre operazioni all'anno, ci sono cinque anni per chiudere gli investimenti», dicono in F2i. Chissà cosa sarà la Cassa depositi nel 2013.

Foto: Obiettivi Giuseppe Guzzetti, presidente dell'Acri e della Fondazione Cariplo, socia di F2i

Foto: 8% quota della Cassa Depositi nel fondo F2i

Foto: 24% quota delle fondazioni bancarie in F2i

Foto: 1,85 miliardi Patrimonio raccolto dal fondo F2i

Foto: 110 milioni quota ex Lehman non sottoscritta

ItaliaOggi Sette calcola i vantaggi e i rischi per la finanza pubblica dopo la riforma tributaria

## **Federalismo, sfida anti-sprechi**

Grazie al costo standard possibili risparmi fino a 74 miliardi

Approvata con ampia maggioranza è finalmente legge dello stato la delega sul federalismo. Sanità e spesa sociale, energia, scuola e università, ferrovie locali e strade. Tutto questo dovrebbe essere totalmente amministrato e dunque pagato per intero dalle regioni e dagli enti locali. In attesa delle altre riforme istituzionali, tra cui il codice delle autonomie, ci si chiede quale sarà la tenuta finanziaria del federalismo, per ora formalmente a costo zero. Intervenendo al senato, il 21 gennaio scorso, il ministro dell'economia Giulio Tremonti ha sottolineato la difficoltà di fornire ex ante dati relativi al calcolo della copertura della legge delega, rinviando quest'ultima, per l'effetto economico, agli effetti propri dei decreti attuativi. Ma ecco cosa rischia realmente la finanza pubblica con le nuove regole, che molti esperti ritengono una corsa a ostacoli sul baratro di un debito pubblico e di un debito locale in costante crescita. La posta in gioco. Per valutare i costi del federalismo, il governo si è riservato di fornire dati tecnici omogenei e condivisi da tutti i soggetti coinvolti. A questo proposito ItaliaOggi Sette, con l'aiuto del centro studi Faber Sviluppo, ha sintetizzato le grandezze finanziarie in gioco. Nel 2013, all'indomani dell'entrata in vigore della riforma federalista, la spesa pubblica nel suo complesso sarà prossima a 900 miliardi di euro all'anno. Di questa, poco meno del 20% sarà costituita da stipendi, il cui indice di rischio è valutato con un valore intermedio: vale a dire che la riforma federale potrebbe determinare sia un'espansione della spesa (correlata all'attuale distribuzione territoriale del personale e ai vincoli contrattuali), valutata in circa 17 miliardi di euro; sia un contenimento degli oneri correlati alla responsabilizzazione dei centri di costo, che potrebbe portare addirittura a elevati risparmi, anche in relazione alla riforma dei meccanismi contrattuali, fino a 22 miliardi di minori oneri. Diverso il discorso relativo all'acquisto di beni e servizi, che potrebbe determinare una prevalenza di maggiori oneri (fino a 11 miliardi di euro) per il venir meno di alcune misure di centralizzazione degli acquisti attuate dai governi negli ultimi anni. Una migliore standardizzazione dei costi e il controllo delle procedure potrebbero determinare invece risparmi o migliore efficienza su due terreni: i sussidi alle famiglie e in genere la spesa sociale, e soprattutto gli investimenti in infrastrutture, che dal federalismo potrebbero ricevere un impulso decisivo. Un nuovo patto di stabilità interno. Molti ritengono urgente con il federalismo riformare il cosiddetto «patto di stabilità interno», che regola i rapporti finanziari tra centro e periferia. È il caso del senatore Marco Stradiotto del Pd, esperto di finanza locale, secondo il quale «nell'ambito del federalismo serve un patto di stabilità che penalizzi i comuni spreconi e che premi quelli virtuosi». D'altra parte, nella nuova legge l'autonomia di regioni ed enti locali non sarà molto dissimile da quella attuale, con la novità di nuovi stringenti meccanismi di controllo dei saldi di bilancio, dei costi e di quanto producono gli enti locali. Resta però da sciogliere il nodo tra regioni che chiedono di essere le uniche destinatarie dei trasferimenti perequativi dello stato, da ridistribuire ai propri enti locali. Ma questi ultimi non vogliono avere intermediari con lo stato. Incerto è poi il periodo transitorio (5 anni) che potrebbe essere troppo breve e produrre extra-costi non previsti, con conseguente aumento della pressione fiscale. Peraltro la legge prevede meccanismi per garantire l'invarianza del limite massimo della pressione fiscale generale. Il nodo della sanità. Sul piano della sanità, il problema è oggi quanto e come il Nord debba sussidiare il Sud in nome del federalismo solidale. Domani le regioni in deficit dovranno provvedere ad adeguare le risorse. Le stime a questo proposito segnalano un indice di rischio della riforma pari a 6, correlato in prevalenza alla situazione deficitaria di molte regioni. In soldoni, la spesa potrebbe registrare 30 miliardi di maggiore deficit. Tuttavia, come ricorda a ItaliaOggi Sette il senatore Domenico Gramazio (Pdl), esperto di sanità, il federalismo attribuirà a ogni regione la responsabilità delle sue spese effettive, fino al commissariamento delle regioni inadempienti da parte del ministero della salute, che dovrà essere ricostituito. In altri termini, l'adozione effettiva di costi standard delle prestazioni, responsabilizzazione e accountability, potrebbe offrire l'opportunità di mettere finalmente sotto controllo la spesa sanitaria, assicurando elevati risparmi, che ItaliaOggi Sette valuta addirittura in 23 miliardi a regime, se

si vorranno realmente tagliare i rami secchi. Uno scenario di grande incertezza soprattutto in ordine alla capacità delle regioni e segnatamente della politica, di sciogliere i nodi.

## Paradossi del federalismo

Con il passaggio dal costo storico ai costi standard risparmi fino a 70 miliardi. Ma la moltiplicazione dei centri di potere...

La legge sul federalismo sarà approvata in via definitiva tra aprile e maggio. Ma il testo sarà quello varato dalla camera nei giorni scorsi (e pubblicato sul sito di ItaliaOggi). Si tratta di un provvedimento che, in realtà, non dice molto. Non solo perché rinvia tutta la disciplina ai decreti legislativi che saranno approvati tra un paio d'anni, ma anche perché nulla dice sugli effetti finanziari della riforma. ItaliaOggiSette ha provato a fare i conti della serva, per capire chi ci guadagna e chi ci perde tra Nord, Centro, Sud e Stato centrale. I risultati di questa analisi sono sorprendenti. Dal federalismo potrebbe infatti emergere una razionalizzazione della spesa pubblica e una riduzione degli sprechi per valori assai consistenti (fino a 74 miliardi di euro), nell'ipotesi che la sostituzione del criterio del costo storico con quello del costo standard (il cuore della riforma) riesca a produrre tutti i risultati sperati. Viceversa, se l'applicazione concreta della riforma si tradurrà in una inutile moltiplicazione dei centri di potere, i costi aggiuntivi potrebbero essere di diverse decine di miliardi di euro (si veda la tabella a pagina 4). Difficile dire come andrà a finire. Certo, le premesse non sono incoraggianti. Finora infatti la Lega, per trovare l'appoggio più ampio possibile, si è dimostrata disponibile ad accettare molti compromessi: dai miliardi regalati a Roma e Catania nella stessa seduta del consiglio dei ministri che approvava il ddl sul federalismo all'introduzione nello stesso testo delle prerogative per Roma capitale, all'accantonamento di una seria revisione dei privilegi delle regioni a statuto speciale (che hanno un residuo fiscale, cioè una differenza tra quanto versano i cittadini e quanto ricevono, molto più favorevole delle regioni meridionali). Di questo passo non sarà facile indurre comportamenti virtuosi negli amministratori locali più spreconi. Con il rischio (il paradosso del federalismo?) che i maggiori costi saranno sostenuti da Pantalone cioè, alla fine, dai contribuenti. Quindi in misura maggiore dalle regioni del Nord. C'è anche un ulteriore paradosso: mentre la politica discute di federalismo, il vento della storia è cambiato. E negli ultimi mesi ha riportato alla ribalta il ruolo degli stati nazionali come unici soggetti in grado di gestire, per quanto possibile, una crisi planetaria come quella che si è scatenata dai subprime americani. Uno stato federalista, con competenze e risorse finanziarie più segmentate, avrebbe avuto la medesima capacità di reazione? Difficile pensarlo.

## Largo ai tributi regionali e locali

Spazio ai tributi locali e regionali, alle compartecipazioni, alle addizionali ai tributi erariali e regionali e ai tributi di scopo. Rimane pressoché inalterato il telaio sul quale verrà tessuto il federalismo fiscale, che è ormai quasi giunto in dirittura d'arrivo. L'originario disegno di legge Ac n. 2105, ha avuto l'ok del senato e l'As 1117 recante «delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» è destinato a diventare legge se passerà indenne al nuovo esame alla camera. Il testo è decisamente migliorato rispetto alla versione originaria dalla quale sono scomparse da un lato alcune imprecisioni terminologiche (si diceva, per esempio, che erano tributi regionali «le aliquote riservate alle regioni», laddove è evidente che le aliquote non sono un tributo, ma solo un elemento per determinarne la misura); dall'altro configurazioni che avrebbero determinato una frantumazione dell'imposizione, con evidenti riflessi anche sui principi di uguaglianza tra cittadini (si pensi all'ipotesi, ormai tramontata, della polverizzazione delle aliquote Irpef). Uno degli aspetti più rilevanti che si colgono dalla lettura del nuovo testo, infatti, è che è stata rivalutata la possibilità di attribuire alle regioni un'aliquota Irpef per così dire «personalizzata»; al suo posto ci saranno compartecipazioni ai tributi erariali in via prioritaria a quello dell'Iva, in grado di finanziare le funzioni essenziali. Nel guardare più da vicino la fiscalità locale si deve sottolineare come si sia sentita l'esigenza di garantire l'intoccabilità dell'esenzione Ici per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo, disposta dall'art. 1 del dl 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, che viene espressamente richiamata nell'art. 12, comma 1, lettera b), del disegno di legge come un elemento che, pur attenendo alla imposizione immobiliare, costituisce un'eccezione al finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni. Per quanto attiene ai tributi comunali non sembra esserci neanche questa volta alcun elemento veramente rivoluzionario. L'ambito di autonomia lasciato all'ente locale dall'art. 12, comma 1, lett. h), è quello di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti dalle leggi e di introdurre agevolazioni. In ultima analisi gli enti locali non potranno fare di più di ciò che consente già loro l'art. 52 del dlgs n. 446 del 1997. A ben vedere, si potrebbe affermare che la norma del disegno di legge è ancor più rigorosa dal momento che stabilisce che gli enti locali possono disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti «entro i limiti fissati dalle leggi», visto che attualmente l'art. 52 del dlgs n. 446 del 1997 fissa come limite entro il quale l'autonomia regolamentare degli enti locali non può esondare il rispetto dell'aliquota massima, tanto che si possono avere livelli di tassazione inferiori all'aliquota o alla tariffa stabilite dalle singole leggi di imposta. Gli scenari futuri prevederanno, quindi, oltre ai tributi attualmente esistenti che potranno essere anche revisionati, anche compartecipazioni e addizionali non solo ai tributi erariali ma altresì a tributi regionali, previsti dall'art. 2, comma 2, lettera q) che dispone che la regione, con propria legge, possa «istituire a favore degli enti locali compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali». La lettera p) dell'art. 2, riconosce, poi, alla legge regionale il potere di istituire tributi regionali e locali con riguardo alle basi imponibili non assoggettate a imposizione da parte dello stato e prevedere le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nell'esercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi in questione. È stato, inoltre, mantenuto in vita il tributo di scopo, che nonostante ci sia già nel nostro ordinamento tributario dal 1° gennaio 2007 (disciplinato dai commi da 145 a 151 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006) non ha mancato di fare bella mostra di sé nel disegno di legge in esame; anzi nel passaggio al senato l'art. 12, comma 1, lettera d) è stato integrato con il riferimento agli «investimenti pluriennali nei servizi sociali», quale ulteriore elemento che può legittimare l'applicazione del tributo da parte del comune. Una novità si registra anche per le città metropolitane, giacché l'art. 14 prevede attualmente che ad esse possano essere assegnate «tributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuni»: si prefigura, quindi, una ricerca di nuove fattispecie imponibili in campo metropolitano. Di particolare interesse è la norma di cui all'art. 2, lettera d) che

prevede il coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo anche meccanismi di carattere premiale: una continua conferma della necessità di un'efficiente sinergia tra amministrazioni centrali e periferiche. Un'ultima nota positiva è da individuare nel fatto che viene lasciato largo spazio all'associazionismo comunale, visto che all'art. 12, comma 1, lettera f), individua tra i principi e criteri direttivi a cui il legislatore delegato deve tener presente nella predisposizione dei relativi decreti legislativi quello della «previsione di forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali». In sintesi si deve, infine, sottolineare che, per quanto riguarda l'autonomia impositiva degli enti locali, si deve registrare il completo rispetto della riserva di legge di cui all'art. 23 della Costituzione, che comporta che vengano disciplinati a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione. Occorre, inoltre, osservare che il legislatore ha ben tenuto presente i suggerimenti della Corte costituzionale che nella sentenza n. 37 del 2004, che ha parlato della disciplina normativa a due livelli, statale e regolamentare locale e legislativa regionale e regolamentare locale, come modalità di definizione dell'ambito in cui si potrebbe esplicitare la potestà regolamentare degli enti locali e il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale. Così da un lato vi è la legge statale che individua i tributi propri dei comuni e ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili, stabilendo, tra l'altro, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale; dall'altro ci sono le regioni, che, con propria legge, possono istituire tributi locali e compartecipazioni al gettito dei tributi e delle compartecipazioni regionali. I comuni, invece, con proprio regolamento, disciplinano detti tributi e, entro i limiti fissati dalle leggi, possono modificarne le aliquote e le tariffe e introdurre agevolazioni.