



CONSORZIO  
**ASMEZ**

# RASSEGNA STAMPA



**DEL 27 APRILE 2009**

**INDICE RASSEGNA STAMPA**

**DALLE AUTONOMIE.IT**

REDAZIONE DEL BANDO DI GARA PER GLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI.....	4
<i>Criticità applicative della nuova trattativa privata sino a 500.000 euro - legge n. 201/2008</i>	

**NEWS ENTI LOCALI**

LA GAZZETTA UFFICIALE DEGLI ENTI LOCALI .....	5
CRESCE L'USO DEI SERVIZI IN RETE .....	6
TERREMOTO, COME CHIEDERE LA SOSPENSIONE DELLE IMPOSTE .....	7
IL PRINCIPIO DELLA PUBBLICITÀ DELLE SEDUTE DI GARA VALE ANCHE PER LE PROCEDURE IN ECONOMIA.....	8
UNA RETE REGIONALE PER L'INTEGRAZIONE.....	9
FINO AL 30% DI RISPARMI IN ENERGIA.....	10
L'AVVOCATO UE BOCCIA IL "MODELLO ITALIANO" .....	11

**LA REPUBBLICA MILANO**

NUOVO ALLARME SUI CONTI IL COMUNE PREPARA I TAGLI.....	12
<i>Metrà a rischio. "Il governo salvi i progetti"</i>	

**LA REPUBBLICA AFFARI E FINANZA**

A DURA PROVA LA SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA DELLE UTILITY .....	13
<i>Un recente report di Value Partners spiega come la crisi abbia imposto la ricerca di nuovi parametri per valutare in modo corretto la situazione economica delle aziende del settore. Penalizzate dall'escalation del costo dei finanziamenti, dai ritardi nei pagamenti da parte degli enti pubblici, dal calo dei consumi</i>	
L' E-GOVERNMENT DÀ UNA MANO ALLE AZIENDE ECCO I SITI PER SVOLGERE LE PRATICHE IN RETE .....	14
<i>Va dal pagamento dei contributi alla massima semplificazione per il varo di nuove realtà produttive il "ventaglio" delle possibilità - Grandi risparmi</i>	

**CORRIERE DELLA SERA**

PARCHEGGI IN DIVIETO? LAVORERAI GRATIS .....	15
<i>La Toscana: aiuti ad anziani e malati invece delle multe. Un'ora ogni 20 euro di sanzione</i>	

**CORRIERE ECONOMIA MEZZOGIORNO**

LA MANO PUBBLICA E LO SVILUPPO A SUD.....	16
---	----

**IL SOLE 24ORE**

RISARCIMENTI IN BILICO SUI CRACK .....	17
<i>Niente azioni collettive contro i default avvenuti prima del 30 giugno 2008</i>	

SUI SERVIZI PUBBLICI I CONSUMATORI VANNO IN PRESSING.....	19
<i>CON LA LEGGE BRUNETTA - Nelle mani degli utenti di ferrovie, ospedali e poste uno strumento per ripristinare standard di efficienza soddisfacenti - I PALETTI - È sempre necessaria l'esplicita manifestazione della volontà di aderire - A decidere sarà il giudice amministrativo</i>	

CLASS ACTION ANCHE INDIVIDUALE.....	20
<i>Cancellata l'iniziativa esclusiva delle associazioni dei consumatori</i>	

SUPERLAVORO DA DECRETI.....	21
<i>Oltre la metà dei testi votati discende da provvedimenti urgenti</i>	

TOUR-DE-FORCE SUI «COLLEGATI» .....	22
DAL 1948 APPROVATE DUE LEGGI AL GIORNO .....	23
<i>Con la X legislatura aumenta in modo massiccio il ricorso alla decretazione d'urgenza</i>	
SEMPLIFICAZIONE, DECRETI E REGOLAMENTI NEL MIRINO .....	24
<i>LA BANCA DATI - Entro l'anno possibile il debutto della prima parte dell'archivio pubblico e gratuito con le disposizioni in vigore</i>	
ALLA BUONA DEMOCRAZIA SERVE EQUILIBRIO.....	25
SANITÀ, FONDI PER LA PREVENZIONE .....	26
<i>C'è tempo fino al 20 maggio per concorrere alle risorse di «Salute 2009»</i>	
<b>IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI</b>	
ABUSO DEL DIRITTO A MAGLIE LARGHE.....	27
<i>Necessario un intervento diretto del Parlamento sui confini «vincolanti» - ANTIELUSIONE - A rischio le garanzie previste per il contribuente come l'impossibilità per il Fisco delle iscrizioni provvisorie a ruolo</i>	
IPOTECHE SOLO SOPRA GLI OTTOMILA EURO.....	28
LA SICUREZZA «RISCOPRE» IL LIBRETTO DEL FABBRICATO .....	29
<i>Una carta d'identità su storia e stato degli edifici</i>	
«CONSOLIDATO» PUBBLICO CON CONFINI ALLARGATI .....	30
I CRITERI HANNO «CONTENUTO NORMATIVO».....	31
FONDO PREVENTIVO PER RIPIANARE L'EVENTUALE «ROSSO» FUORI BILANCIO.....	32
<i>CASI PARTICOLARI - La legittimità degli oneri dovuti a procedure di ricapitalizzazione dipende dall'utilità effettiva dell'operazione</i>	
SWAP, RADIOGRAFIA COMPLETA NELL'ALLEGATO .....	33
<i>GLI ELEMENTI NECESSARI - La nota che accompagna preventivo e consuntivo deve contenere anche il mark to market trimestrale e i flussi potenziali a 5 anni</i>	
NEI GRANDI APPALTI ALLEANZE AL VAGLIO DELLA CONCORRENZA.....	34
<i>«Ati» bocciate quando distorcono il mercato</i>	
SENZA LA DELIBERA PAGA IL FUNZIONARIO.....	35
<i>IL PRINCIPIO - Nelle forniture prive del via libera ufficiale l'obbligazione intercorre fra l'azienda erogatrice e chi ha consentito l'attività per il Comune.</i>	
PERSONALE, DISTACCHI POSSIBILI ANCHE PER CHI HA VIOLATO IL PATTO.....	36
<b>LA GAZZETTA DEL SUD</b>	
«LA MONTAGNA VA TUTELATA» .....	37
SETTANTASETTE SINDACI E 1.054 CONSIGLIERI .....	38
<i>Otto dei centri chiamati al voto amministrativo locale sono attualmente affidati a commissari prefettizi</i>	
LE "BEST PRACTICES" DI SPERANZA .....	39

## DALLE AUTONOMIE.IT

### SEMINARIO

## Redazione del bando di gara per gli appalti di lavori pubblici

*Criticità applicative della nuova trattativa privata sino a 500.000 euro - legge n. 201/2008*

Il seminario dal taglio pratico ed operativo, esamina la disposizione introdotta dalla legge 201/2008, che consente alle amministrazioni appaltanti di ricorrere alla procedura negoziata con gara informale per appalti di lavori pubblici con valore tra i 100.000 e 500.000 euro. Il seminario consente ai partecipanti di analizzare casi specifici e ottimizzare l'utilizzo di tale procedura, per evitare abusi o problematiche operative. La giornata di formazione avrà luogo il 7 MAGGIO 2009 con il relatore il Dr. MAURIZIO GRECO presso la sede Asmez di Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, dalle ore 9,30 alle 17,30.

---

### LE ALTRE ATTIVITÀ IN PROGRAMMA:

#### **CORSO: MASTER INTENSIVO SUL PUBBLICO IMPIEGO**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, APRILE - MAGGIO 2009. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 14- 05 -19 - 58 - 28

<http://formazione.asmez.it>

#### **SEMINARIO: APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE: PENALI**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 19 MAGGIO 2009. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 28- 05 -19 - 58 - 14

<http://formazione.asmez.it>

#### **SEMINARIO: LE NOVITA' IN MATERIA PENSIONISTICA ALLA LUCE DELLE ULTIME DIRETTIVE DALL'INPDAP E DALLA RIFORMA BRUNETTA. LA PROCEDURA PENSIONI INPDAP S7**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 19 MAGGIO 2009. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 28- 05 -19 - 58 - 14

<http://formazione.asmez.it>

## NEWS ENTI LOCALI

### PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

# La Gazzetta ufficiale degli enti locali

La Gazzetta Ufficiale n. 94 del 23 aprile 2009 non presenta documenti di particolare e diretto interesse per gli enti locali. Segnaliamo comunque

- **il decreto della Corte dei conti 22 aprile 2009** - Rinvio delle elezioni per la nomina dei rappresentanti del personale di magistratura in seno al Consiglio di Presidenza della Corte per il quadriennio 2009/2013;

- **la deliberazione Agcom 7 aprile 2009** - Disposizioni di attuazione della disciplina in materia di comunicazione politica e di parità di accesso ai mezzi di informazione relative alle campagne per le elezioni del sindaco e del consiglio comunale di Civezzano, Folgaria, Mezzolombardo, Pergine Valsugana, Rabbi e Trento (provincia di Trento) e di Badia, Brennero, Malles Venosta e Plaus (provincia di Bolzano) indette per il giorno 3 maggio 2009. (Deliberazione n. 56/09/CSP).

## NEWS ENTI LOCALI

### EMILIA ROMAGNA

# Cresce l'uso dei servizi in rete

È quanto risulta da un'indagine realizzata dalla Regione nell'ambito delle attività del Piano Telematico dell'Emilia-Romagna. Sempre più cittadini, anche nelle fasce di popolazione adulta, accedono ai siti istituzionali. Se però per le amministrazioni si sforzassero di promuovere di più dei servizi on line, e li rendessero più usabili, il bacino di utenza potrebbe allargarsi significativamente. L'indagine è stata realizzata dalla Regione Emilia-Romagna, con la collaborazione del Politecnico di Milano, nell'ambito del progetto del Piano Telematico regionale "Co-design dei servizi pubblici on line per i cittadini". Un campione stratificato e rappresentativo della popolazione emiliano-romagnola tra 25 e 64 anni,

composto da 3.000 cittadini e sostanzialmente diviso a metà tra utenti web e non fruitori del medium, ha offerto risposte e indicazioni sull'uso dei servizi pubblici on line, i benefici e le funzionalità percepiti e attesi dagli utenti, i freni alla navigazione di siti e servizi istituzionali, e il modo in cui i cittadini vengono a conoscenza, quando ciò accade, delle iniziative di e-government promosse nei territori. La fotografia scattata lascia intuire notevoli margini di intervento e miglioramento, ma evidenzia anche "zone di luce" difficilmente pronosticabili in partenza. Analizzando i comportamenti di navigazione, ad esempio, si scopre un notevole utilizzo dei servizi on line ad alto tasso di bidirezionalità (tecnicamen-

te, quelli di livello 3 o 4 nella classificazione e-Europe). Un terzo delle persone che accedono a siti e portali istituzionali delle PA (33%) lo fa infatti per svolgere gran parte della procedura on line; non solo quindi per reperire informazioni e/o moduli, ma anche per compilarli e rispedirli, se non addirittura per chiudere l'intera pratica. Come intuibile, l'uso evoluto del web istituzionale è più diffuso nei Comuni principali, capoluoghi in testa, evidenza che si spiega facilmente con la maggiore offerta di servizi digitali avanzati in queste realtà rispetto ai centri minori. Per quanto riguarda i fattori di freno all'uso dei servizi on line, il 46% degli internauti che non usano i servizi della PA on line dichiarano di non averne bi-

sogno. Allo stesso tempo però, alcuni utenti del web dichiarano di non usare questo tipo di servizi perché non riescono a trovare le informazioni e i moduli necessari per farlo. In questo caso il problema sembra dipendere dalla scarsa usabilità dei siti, così come, ipotizzano i ricercatori, dal fatto che alcune tipologie di servizi particolarmente richieste e desiderate dai cittadini non sono state ancora digitalizzate. Passando ai servizi evoluti, infine, la sfiducia nei confronti dei sistemi di pagamento on-line (54%), e la mancanza di sicurezza sull'avvenuta esecuzione delle procedure (32%) sono i principali fattori di inibizione ad una maggiore diffusione dell'e-government presso i cittadini dell'Emilia-Romagna.

## NEWS ENTI LOCALI

Riguarda tutti i residenti in Abruzzo in zone colpite dal sisma

### **Terremoto, come chiedere la sospensione delle imposte**

**T**utti i residenti in Abruzzo nelle zone colpite dal sisma che dovessero ricevere o hanno ricevuto delle cartelle di pagamento, per i quali i versamenti non sono dovuti in seguito allo stop deciso dal governo, potranno contattare Equitalia chiamando lo 0864 212772, oppure lo 0863 413235, nei giorni dal lunedì al venerdì nella fascia oraria 8,30-13 oppure 14,30-16. Equitalia ha infatti emanato specifiche direttive indirizzate agli agenti della riscossione, rendendo operativa la sospensione della riscossione delle somme iscritte a ruolo come deciso dal governo. In particolare, sono state sospese tutte le attività esecutive e cautelari, nonché quelle di notifica delle cartelle di pagamento e degli altri atti di riscossione. La sospensione riguarda anche il pagamento delle rate dei provvedimenti di dilazione emanati dalle società del Gruppo Equitalia o dagli enti creditori. Il mancato pagamento delle rate, in scadenza dal 6 aprile 2009, non determinerà, pertanto, la decadenza dalla rateazione.

---

**Nota Equitalia 21.4.2009**

## NEWS ENTI LOCALI

### CONTRATTI PUBBLICI

# Il principio della pubblicità delle sedute di gara vale anche per le procedure in economia

Il principio di pubblicità costituisce principio inderogabile in qualunque tipo di gara, ivi comprese quelle in economia, ed impone che il materiale documentario trovi correttamente ingresso con le garanzie della seduta pubblica; e ciò, anche in applicazione del più generale principio di imparzialità dell'azione amministrativa, rappresentando esso uno strumento di garanzia a tutela dei singoli partecipanti, affinché sia assicurato a tutti i concorrenti di assistere direttamente alla verifica di integrità dei documenti e all'identificazione del loro contenuto.

---

TAR Piemonte, sezione I, 9 aprile 2009, n. 986

## NEWS ENTI LOCALI

### IMMIGRAZIONE

# Una rete regionale per l'integrazione

Una rete tra Regioni per l'integrazione sociale tra etnie linguistiche e culturali diverse che convivono sullo stesso territorio: Sicilia e Trentino Alto Adige hanno dato il via a una collaborazione inter-regionale-transnazionale per scambiarsi idee e iniziative sull'inclusione sociale e la gestione dei conflitti. E' stato firmato infatti un protocollo d'intesa per l'attuazione di questa rete a Bolzano dagli assessori Barbara Repetto (Provincia Bolzano), Marta Dalmaso (Provincia Trento) e Francesco Scoma (Regione Sicilia). All'accordo aderiscono le Province autonome di Trento e Bolzano, le Regioni Campania, Calabria, Lazio, Marche, Piemonte, Sardegna e Sicilia, oltre a enti di Belgio, Francia e Spagna. L'iniziativa rappresenta la continuazione del progetto inter-regionale sui mediatori interculturali e operatori di pace promosso dalla Provincia di Bolzano, che ha definito lo standard professionale del mediatore interculturale approvato l'8 aprile a Roma dalla Conferenza dei presidenti di Regioni e Province.

## NEWS ENTI LOCALI

### PIEMONTE

# Fino al 30% di risparmi in energia

**A**lla pubblica amministrazione piemontese l'energia elettrica costerà fino al 30% in meno rispetto al passato. Si è infatti conclusa con successo la gara elettronica indetta da Scr-Piemonte (società di committenza regionale) per l'approvvigionamento energetico degli uffici della Regione, delle aziende sanitarie e ospedaliere, degli enti consorziati e partecipati e degli enti locali che hanno voluto aderire. La gara che incentivava l'utilizzo di energia pulita si è tenuta nei giorni scorsi per un importo a base d'asta di 52 milioni di euro. Il criterio dell'aggiudicazione è stato quello del prezzo più basso. Dopo i previsti controlli di legge i nuovi contratti per l'erogazione dell'energia potranno essere attivati da luglio.

## NEWS ENTI LOCALI

### TARSU

# L'Avvocato Ue boccia il "modello italiano"

Potrebbero cambiare i criteri di calcolo della tassa per lo smaltimento dei rifiuti. In una causa intentata contro il comune di Casoria, in provincia di Napoli, da cinque alberghi della zona, si profila una conclusione sfavorevole per l'Italia. L'avvocato generale della Corte di giustizia Ue, attivato da una ordinanza del Tar Campania, infatti, nelle sue conclusioni depositate ieri, ha criticato il "modello italiano" di calcolo della Tarsu. In particolare, il principio "chi inquina paga" sancito proprio dalle norme europee nel 2006, non potrebbe essere interpretato calcolando la tassa sui rifiuti soltanto in base alla capacità di reddito di chi deve pagarla, a sua volta determinata dall'estensione degli immobili e dal tipo di attività nel caso delle imprese. In sostanza, i criteri normalmente adottati in Italia, secondo i quali la tassa viene determinata in riferimento ai metri quadri dei locali e delle aree scoperte occupate potrebbero rivelarsi "inadeguati" per la Corte di giustizia. La sentenza sarà emessa nelle prossime settimane. La questione, in fin dei conti, ci riporta alla differenza tra "tassa" e "tariffa": la prima fissa, la seconda che, invece, tiene conto delle differenze concrete nella produzione effettiva dei rifiuti a cui l'Italia sarebbe dovuta passare già da anni.

## Nuovo allarme sui conti il Comune prepara i tagli

*Metrò a rischio. "Il governo salvi i progetti"*

**È** di nuovo allarme per i conti del Comune. Con un rischio che sta diventando sempre più concreto: quello di dover ridurre la spesa per molti servizi. A lanciare l'allarme è l'assessore al Bilancio, Giacomo Beretta: «Sarà molto difficile rispettare il Patto di stabilità. Farlo vorrebbe dire tagliare investimenti che abbiamo già previsto: dalla cultura agli straordinari dei dipendenti, fino ai budget per lo sport, i giovani, la salute o il decentramento». Tetti troppo duri, quelli fissati dal governo per gli enti locali con la Finanziaria per rispettare il Patto di stabilità, ovvero i vincoli alla spesa pubblica figli di Maastricht. Per questo, Palazzo Marino sta cercando, insieme agli altri Comuni lombardi, una soluzione da proporre a Roma. Ma c'è un'altra partita aperta che Milano sta giocando: la

possibilità di ottenere una deroga al Patto per tutte le opere Expo. A cominciare dalle metropolitane, da far partire al più presto per non perdere l'appuntamento del 2015. «È già stato fatto per le Olimpiadi di Torino - spiega Beretta - e sono fiducioso che anche noi la otterremo. Il governo non può sostenere l'importanza di Expo e non darci le condizioni per farlo: sarebbe un controsenso». Ci sono i soldi da spendere per i servizi, con un bilancio, quello di previsione del 2009, chiuso tra le rinunce. Timori simili a quelli di molti colleghi: «Con Anci Lombardia - dice Beretta - stiamo valutando quante amministrazioni riusciranno a rispettare il Patto». Per Milano, rientrare nei parametri, vorrebbe dire tagliare. Con un unico punto fermo: «Non toccheremo i servizi sociali e i capitoli anti-crisi», è l'assicura-

zione. In questi giorni, però, a Palazzo Marino si ragiona soprattutto sul destino delle opere Expo. La pratica più urgente da chiudere è quella legata alla prima tratta (da San Cristoforo al Policlinico) della linea 4: i tempi per rispettare l'inaugurazione del 2014 sono stretti. Lo Stato avrebbe confermato i 240 milioni promessi, il Comune, nell'era Albertini, ne aveva già stanziati 170, ma per far partire l'ultima fase della gara che dovrà decidere chi sarà il privato che realizzerà il metrò ci vuole l'intero finanziamento. Tradotto: l'amministrazione deve staccare un altro assegno da 180 milioni. «I soldi ci sono - assicura Beretta - ma impegnarli vorrebbe dire che, per rispettare il Patto di stabilità, dovremmo fermare altri investimenti per la città: arredo urbano, verde, strade...». Da qui la richiesta di una dero-

ga-Expo. L'assessore si aspetta una risposta positiva in settimana. Ma per la seconda tratta della linea 4 (fino a Linate) e della linea 5, però, ci sono anche altre incognite. «Non sappiamo ancora se possiamo spendere i soldi delle vendite immobiliari», ammette Beretta. E a rischio, tanto più per la ricostruzione in Abruzzo, sono anche i soldi che deve metterci lo Stato. Anche se l'assessore alla Mobilità Edoardo Croci ripete: «Il Cipe del 5 giugno assegnerà i fondi». Intanto, da domani e per un mese, Atm annuncia lavori per aumentare la frequenza dei treni sulla Rossa: dal lunedì al venerdì, tra Lotto e Rho-Fiera, il metrò chiude alle 21.15. Ci saranno bus sostitutivi.

**Alessia Gallione**

# A dura prova la sostenibilità finanziaria delle utility

*Un recente report di Value Partners spiega come la crisi abbia imposto la ricerca di nuovi parametri per valutare in modo corretto la situazione economica delle aziende del settore. Penalizzate dall'escalation del costo dei finanziamenti, dai ritardi nei pagamenti da parte degli enti pubblici, dal calo dei consumi*

**MILANO** - La crisi finanziaria impone la ricerca di nuovi parametri per valutare la sostenibilità finanziaria delle utility. È il messaggio che emerge da un recente report, curato da Virat Patel e Marco Venneri di Value Partners, e che parte dalle performance passate di un settore cruciale per i listini occidentali, per poi definire i possibili scenari dei prossimi mesi. In particolare, gli autori si soffermano sulle difficoltà crescenti nel calcolare il Wacc, vale a dire il costo che l'azienda deve sostenere per raccogliere risorse finanziarie presso soci e terzi finanziatori. Una voce che si ottiene ponderando il costo del capitale proprio e il costo del debito, con pesi rappresentati dai mezzi propri e dai debiti finanziari complessivi. «La modalità di calcolo utilizzata per anni è messa in discussione in alcuni aspetti», afferma lo studio. I principali problemi nascono dall'escalation del

costo dei finanziamenti: le banche hanno chiuso i rubinetti del credito e alzato sensibilmente gli spread rispetto ai tassi ufficiali, complicando la vita alle imprese che gestiscono servizi di pubblica utilità, che hanno bisogno di indebitarsi anche per la normale attività. Infatti si tratta di aziende che prima offrono i servizi e solo successivamente ricevono i pagamenti per l'attività prestata. Con tempi lunghissimi quando l'utente è un ente pubblico. Del resto, le difficoltà delle utility sono confermate dall'andamento in Borsa: l'indice Stoxx di settore viaggia in calo di circa il 40% rispetto a dodici mesi fa. Già uno studio di Fitch aveva anticipato tempi duri per le utility quotate, penalizzate soprattutto dal calo dei consumi, oltre che da una situazione debitoria elevata, che si scontra con lo scenario di restrizione del credito. Un tema che viene ribadito da

Value Partners: «Le utility solitamente fanno previsioni dilungo termine, dal momento che il loro business è prevalentemente legato alle concessioni pubbliche, che durano molti anni. Oggi, tuttavia, diventa più difficile seguire questo approccio, perché nessuno può stimare con sufficiente affidabilità quanto costerà il credito nei prossimi mesi». Così c'è il rischio concreto che le aziende del settore, con l'obiettivo di ridurre i propri indici di rischio agli occhi delle banche, riducano gli investimenti strategici. Con la conseguenza che verrebbe a crearsi un circolo vizioso, con ulteriore peggioramento degli indici di affidabilità e ancora minori investimenti. I rischi paventati dalla società di consulenza strategica appaiono realistici alla luce degli ultimi dati di mercato. A marzo i consumi italiani di gas sono calati dell'11% rispetto a dodici mesi prima. Non

solo: al previsto calo del comparto industriale (-18,7%) si è aggiunto il crollo del settore termoelettrico (-23,5%), visto che molte società che vendono energia elettrica hanno preferito comprarla dall'estero perché meno costosa. Per scongiurare di trovarsi impreparate di fronte all'evoluzione dei mercati, Value Partners suggerisce un approccio multi-scenario. In sostanza, le aziende farebbero bene a costruire le proprie stime di Wacc, sulle quali basare poi i piani di sviluppo, facendo riferimento a un intervallo di possibili valori, idealmente tre: uno valido in caso di miglioramento dello scenario economico di fondo, uno neutro e uno che stima un ulteriore peggioramento della situazione. Per poi adottare la misura più adatta alla situazione del momento.

**L.D.O.**

## L'INNOVAZIONE

# L' e-government dà una mano alle aziende ecco i siti per svolgere le pratiche in Rete

*Va dal pagamento dei contributi alla massima semplificazione per il varo di nuove realtà produttive il "ventaglio" delle possibilità - Grandi risparmi*

**ROMA** - Firma digitale, Pec (Posta elettronica certificata), interazione telematica con le Pa, siti dedicati, sono molti gli aspetti quotidiani della vita delle imprese influenzati dall' e-government. Accedendo al sito [www.impresa.gov.it](http://www.impresa.gov.it) gli operatori economici scopriranno che diverse pratiche sono attivabili online, ma a condizione di possedere la carta nazionale dei servizi (Cns), un dispositivo elettronico (smart card) fornito dalle Camere di commercio (ma anche da alcune Regioni), che contiene un certificato di autenticazione per accedere in modo sicuro ed identificato ai servizi pubblici erogati in Rete. Dal sito è possibile gestire i contributi versati a Inps e Mai, richiedere la visita medica di controllo all'Inps, o il certificato di conformità per la

prevenzione degli incendi. Un altro sito utile è [www.registroimprese.it](http://www.registroimprese.it): qui è possibile svolgere diverse pratiche telematiche, tra cui la Comunicazione unica per la nascita d'impresa, in sperimentazione da febbraio 2008 con 17mila pratiche già svolte, che coinvolge Registro delle imprese, Agenzia delle entrate, Inps, Inail e Albo Artigiani. La Comunicazione unica, che sarà obbligatoria entro i prossimi 6 mesi, come ricorda Paolo Ghezzi, vicedirettore generale di Infocamere, permette alle imprese di essere operative in un giorno, e assolvere, al massimo in 7 giorni, gli adempimenti dichiarativi. Alla neoimpresa giunge immediatamente, presso una casella di Pec fornita dalle Camere di Commercio, la ricevuta di protocollo della

pratica, che costituisce titolo per l'immediato avvio dell'attività. Dal sito è possibile fare anche visure telematiche e consultazioni dei documenti societari al costo di pochi euro, oltre che scaricare un pacchetto gratuito di software, denominato "im+Servizi per lo sviluppo dell'impresa", messo a punto da Infocamere. «Il pacchetto - spiega Ghezzi - ha varie funzionalità, tra cui una di archiviazione e protezione dei dati più importanti di un'azienda, basata su un back up criptato presso un server di Infocamere, una per la cessione di piccole imprese, attraverso un apposito sito web, ed una di customer relationship management, che consente la gestione automatizzata dei rapporti con i propri clienti». Un impulso importante alla digitalizza-

zione è venuto dal decreto legge 185 del 2008, che ha abrogato il libro soci delle Srl, esteso l'obbligo della Pec ai professionisti nei rapporti con le Pa, ampliato le possibilità di conservazione ottica sostitutiva dei documenti (con conseguente possibilità di eliminazione delle copie cartacee), e prevista la digitalizzazione della tenuta dei libri sociali. Secondo uno studio di NetConsulting, le innovazioni porteranno risparmi significativi, quantificati in 200 milioni di euro annui per l'eliminazione del libro soci, 900 milioni per il ricorso alla Pec, 400 milioni per la conservazione ottica sostitutiva, ed addirittura di 10 miliardi di euro per la gestione elettronica di libri e registri.

**M.D.P.**

**CORRIERE DELLA SERA — pag.20**

**LA LEGGE** - Il piano della giunta. Il giurista: serve a superare il divario tra ricchi e poveri. Via libera dall'Anci

## **Parcheggi in divieto? Lavorerai gratis**

*La Toscana: aiuti ad anziani e malati invece delle multe. Un'ora ogni 20 euro di sanzione*

**FIRENZE** — Pagare o lavorare, questo è il problema. Il dubbio amletico per migliaia di toscani, multati e tartassati da pur giuste amministrazioni, potrebbe diventare una consuetudine se la Regione approverà una innovativa proposta di legge oggi presentata in giunta e che verrà discussa poi in consiglio. Che prevede appunto di dare la possibilità, a chi ha commesso illeciti amministrativi, di non pagare neppure un euro e saldare la sanzione con il sudore di un lavoro socialmente utile. Come per esempio dipingere la cancellata di una scuola, aiutare gli anziani, rifare i letti negli ospedali, assistere i disabili, ramazzare i giardini pubblici e tanto altro ancora. Un'ora di lavoro ogni 20 euro di sanzione. Perché anche nella civile Toscana, dove i servizi sociali funzionano, c'è molto

da fare per dare una mano al prossimo. «Sarà il trasgressore a decidere se pagare o lavorare — spiega l'ideatore della normativa, il vice presidente della Regione Federico Gelli, del Pd —. E se opererà per il lavoro saranno calcolate le ore in base alla multa e l'eventuale occupazione socialmente utile». Molti gli illeciti con l'opzione «pagare o lavorare». Si va dalle multe per divieto di sosta a quelle per chi passa nelle zone a traffico limitato, dal lancio di gavettoni d'acqua all'accensione di fuochi in luoghi pubblici. E ancora avrà la doppia scelta chi lascia vagare cani senza guinzaglio, in modo «da indurre spavento o apprensione», o cammina e sosta su tetti, cornicioni e pertinenze dei ponti, oppure sulle spallette dei fiumi e dei torrenti, salvo, ovviamente specificare la normativa, «che il fatto ri-

sponda ad esigenze costruttive o manutentive». La norma contro il degrado e per la sicurezza urbana è composta da sedici articoli ai quali hanno lavorato esperti e polizie municipali. Una legge che ha già avuto l'assenso del presidente dell'Anci Toscana, Alessandro Cosimi e piace anche ai giuristi. «L'idea è interessante e se ben applicata può anche superare le discriminazioni tra ricchi e poveri — commenta Giovannangelo De Francesco, ordinario di diritto penale alla facoltà di Giurisprudenza dell'università di Pisa —. Una stessa multa pecuniaria ha una valenza diversa tra persone che hanno redditi diversi». La proposta di legge affronta anche il problema della sicurezza cittadina con una risposta alternativa alle ronde. «L'idea è quella di organizzare conferenze di quartiere sulla sicu-

rezza alle quali partecipino anche i cittadini — spiega Gelli — e la nascita di comitati decentrati capaci di discutere i problemi e fornire alle polizie le giuste informazioni. Insomma, nessun sceriffo improvvisato in strada, ma un supporto organizzativo per chi ha il compito giuridico e le competenze professionali di ordine pubblico». Ultima innovazione, la nascita di una rete di «mediatori» nei contenziosi giuridici tra cittadini. Un modo per evitare di ingolfare gli uffici giudiziari. Saranno figure professionali, che dopo aver seguito corsi di formazione, aiuteranno le persone a superare contenziosi tra loro o con la pubblica amministrazione. L'eventuale accordo sarà sottoscritto e per chi lo viola ci saranno sanzioni.

**Marco Gasperetti**

Le aziende a controllo statale possono aiutare il Mezzogiorno

## La mano pubblica e lo sviluppo a Sud

**I**n una fase segnata da pesanti processi di ristrutturazione produttiva di aziende leader in specifici settori dell'industria meridionale - salotti in pelle, tessile-abbigliamento-calzaturiero, materiali per l'edilizia - perché non rilanciare nel Mezzogiorno, o almeno nelle sue aree più colpite dalla crisi, il ruolo propulsivo delle grandi imprese a controllo pubblico? In un momento in cui lo Stato si accinge ad acquistare bond emessi da primari Istituti di credito (privati) per un importo complessivo che potrebbe attestarsi intorno ai dieci miliardi di euro - ribadendo così ancora una volta non solo la sua insostituibile funzione anticiclica, ma anche quella di unico vero centro propulsore dell'economia nazionale - perché in zone del Sud, ove si profilano rischi di collasso occupazionale ed economico, non tornare ad assegnare alle numerose società tuttora a controllo pubblico ruoli di supplenza dello stesso capitale priva-

to? Un ritorno al passato, allora? Ai salvataggi di Stato di aziende decotte? Nient'affatto. Premesso intanto che, alla luce di ciò che sta accadendo in questi ultimi mesi, anche i più accaniti fra gli antistatalisti dovranno pure nutrire qualche dubbio sulle reali capacità di banche e industrie di uscire (da sole) dalla difficile situazione in cui versano, ci si vuole riferire a nuovi investimenti - in esclusive logiche di mercato - di holding a controllo statale come Eni, Enel, Finmeccanica, Terna, Fincantieri, (ma quotate in borsa, ad esclusione di quest'ultima) e loro controllate in comparti come l'estrazione petrolifera, la petrolchimica, l'aerospaziale, gli approvvigionamenti energetici e le energie rinnovabili, il segnalamento ferroviario e la cantieristica, capaci di assicurare nuova occupazione e - là dove possibile favorendone la piena riqualificazione - il riassorbimento di personale espulso da altri settori. Si pensi, ad esempio, agli in-

vestimenti peraltro già previsti dall'Eni nel potenziamento della raffineria di Taranto, a quelli dell'Enel nella megacentrale di Brindisi e nell'eolico in alcune aree del Sud, alla prossima costruzione del rigassificatore di Porto Empedocle nell'Agrientino, sempre ad opera dell'Enel, all'ampliamento del megastabilimento dell'Alenia Composite-Gruppo Finmeccanica a Grottaglie nel Tarantino, alle cospicue commesse acquisite dall'Ansaldo Segnalamento Ferroviario. Ove fosse necessario incrementare la capacità produttiva di singoli impianti di queste aziende con ricchi portafogli di ordini, non sarebbe possibile ipotizzarla in territori ove stanno cedendo preesistenti assetti manifatturieri? E per questi nuovi investimenti non potrebbero essere utilizzati anche fondi regionali stanziati per i contratti di programma, come ad esempio sta accadendo per il già citato ampliamento dell'Alenia a Grottaglie? E perché poi non pensare all'istitu-

zione di un fondo sovrano dello Stato per investimenti in settori a tecnologia avanzata, come ad esempio le life science, le bio e nanotecnologie e quelle per le energie rinnovabili? Insomma, perché accanto ad uno Stato regolatore, erogatore di incentivi (risolutivi per l'auto) e di prestiti (convertibili in azioni) alle banche, non ipotizzare anche un allargamento del suo ruolo imprenditoriale attraverso le aziende che esso tuttora controlla e con cui compete in Italia e all'estero? Ed ha senso erogare miliardi di euro per cassa integrazione in deroga - con migliaia di addetti fuori dalle fabbriche - o sarebbe più utile invece investirli in risanamenti e rilanci di quelle imprese che sono comunque ricollocabili sul mercato con rigorosi piani di ristrutturazione, volti a salvarne anche l'occupazione?

**Federico Pirro**

**LE TUTELE DEI CITTADINI - I casi ammessi - Contratti di massa** - Nel mirino l'oggetto degli accordi stipulati con moduli pre-stampati

## Risarcimenti in bilico sui crack

*Niente azioni collettive contro i default avvenuti prima del 30 giugno 2008*

**C**lass action sì, ma non per tutti. L'approvazione da parte della commissione Industria del Senato della nuova versione dell'azione collettiva voluta dal Governo rilancia la discussione sulla natura degli interessi che si potranno fare valere con il nuovo strumento. Anche perché i cambiamenti da una tipologia all'altra non sono stati pochi, ma non hanno comunque del tutto dissipato le incertezze in vista della scadenza del 1° luglio quando il nuovo strumento diventerà operativo. In più la class action "classica" nel settore privato andrà letta in parallelo con l'azione collettiva che a breve verrà introdotta a favore degli utenti dei pubblici servizi nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione. L'emendamento individua tre aree di diritti che possono essere tutelate anche attraverso la presentazione di un'azione collettiva. La prima è quella dei diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che si trovano, nei confronti di una stessa impresa, in situazione identica. Rientrano in quest'area anche i contratti conclusi attraverso moduli e formulari e quelli "per adesione" sulla base della definizione data dal Codice civile agli articoli 1341 e 1342. Si tratta di una forma contrattuale molto utilizzate dalle imprese che si rivolgono a una pluralità indeterminata di aderenti, come avviene di solito nell'ambito dei servizi bancari, di quelli assicurativi o telefonici e, più in generale, di fornitura. È in questo contesto che si colloca il possibile profilo di responsabilità, per negligenza naturalmente più che per dolo (perché allora si sconfinerebbe nel penale) dell'intermediario finanziario nel caso non siano stati rispettati i vincoli stringenti di informazione, correttezza e trasparenza imposti soprattutto dal Testo unico della finanza. Più ardua appare invece la chiamata in causa, pensiamo al caso ormai tristemente "classico" del collocamento dei bond, della società emittente. Nel settore finanziario però bisogna tenere conto di un insieme di variabili destinate a influenzare anche la proponibilità

della class action: l'esistenza di rimedi specifici per esempio (anche questi fissati dal Testo unico), la necessità per l'autorità giudiziaria probatoria complessiva per tutte le parti coinvolte (mentre nel caso dell'investimento finanziario un peso determinante lo svolge l'accertamento del comportamento del singolo investitore), il paletto cronologico. Su quest'ultimo aspetto, comune a tutta la fase di avvio dell'azione collettiva, va tenuto presente che il limite del 1° luglio, dovrebbe impedire di potere proporre class action per i crack finanziari del recente passato, da Cirio a Parmalat. L'azione collettiva dovrebbe infatti essere interpretata come uno strumento per fare valere dei diritti e non come una norma che ne attribuisce di nuovi: prevarrebbe in sostanza l'aspetto procedurale rendendo problematica l'applicazione al passato. La seconda area identificata dalla proposta del Governo tradotta nel collegato alla Finanziaria fa riferimento ai diritti identici che spettano ai consumatori finali di un

determinato prodotto. L'azione può essere proposta nei confronti del produttore e non serve, come invece nel caso precedente, l'esistenza di un contratto tra le parti. Rientra così in quest'area l'azione collettiva contro l'impresa che ha messo in circolazione merce difettosa o, peggio, pericolosa. Infine, il terzo settore è rappresentato dai diritti dei consumatori quanto ai danni provocati da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali. E tanto più con riferimento a queste fattispecie che si accentua il ruolo chiave che giocherà l'autorità giudiziaria, alle prese con uno strumento inedito per il nostro ordinamento: toccherà infatti alla magistratura verificare, tra l'altro, la coerenza tra mezzo e interesse fatto valere. Ed è in questo senso che va tanto più apprezzato il tentativo di realizzare un primo embrione di giudice specializzato nella materia economica.

**Giovanni Negri**

### CHI PASSA E CHI NO

**Quadro di sintesi dell'applicazione concreta della normativa italiana sulle azioni collettive**

**Prodotti di consumo difettosi** - È possibile proporre un'azione collettiva contro il produttore di un bene di consumo, ad esempio un elettrodomestico che, non avendo rispettato le norme di sicurezza nella costruzione, metta a repentaglio l'in-

columità dei consumatori. Oppure che presenti un difetto di costruzione tale che risulti alla fine inadatto all'uso per cui è destinato.

**Beni destinati ad attività professionali** - Sembrano invece esclusi dalla normativa i diritti delle persone giuridiche o dei professionisti in relazione, ad esempio, a un difetto di fabbricazione di un determinato bene di consumo. La norma parla infatti di consumatori e utenti, escludendo di fatto i beni acquistati, ad esempio, da un professionista per l'esercizio della propria attività.

**Illeciti a danno dei risparmi** - La norma nulla dice circa la possibilità di proporre una class action per il risarcimento di danni derivanti da illeciti connessi a investimenti nei mercati finanziari. Rilevanti potrebbero essere le operazioni che coinvolgono una pluralità di risparmiatori, sebbene al riguardo operino disposizioni specifiche per il settore. Inoltre, la limitata retroattività della procedura agli illeciti verificatisi a partire dal 1° luglio 2008 esclude automaticamente vicende come quelle Parmalat e Cirio.

**Intermediari finanziari inadempienti** - Purché sia dimostrata la negligenza dell'intermediario e questa coinvolga una pluralità di risparmiatori, appare possibile la class action per il mancato adempimento degli obblighi di informazione, correttezza e trasparenza previsti nei rapporti contrattuali con la clientela.

**Previsioni del tempo errate** - Un'associazione di consumatori ha annunciato di volere promuovere un'azione collettiva nei confronti dei meteorologi che sbagliano le previsioni. In particolare per le conseguenze sul mercato del turismo che possono essere provocate da un errato allarme di maltempo. Appare difficile che una simile azione possa essere ammessa.

**Burocrazia, servizi pubblici in concessione** - La riforma Brunetta favorisce le azioni collettive nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici, ad esempio, per la violazione dei termini o per la mancata emanazione di un atto. La previsione è contenuta in una legge delega (i decreti delegati sono in arrivo). Rispetto alla formula privata non porterà neanche un euro nelle tasche dei proponenti, ma contribuirà al rispetto di standard di funzionalità ed efficienza da parte dei pubblici amministratori.

**Mancato adeguamento interessi** - È possibile proporre l'azione collettiva contro la banca che non ha adeguato i propri tassi di interesse sui depositi ai tassi della Bce. Le variazioni dei tassi di interesse conseguenti a decisioni di politica monetaria riguardano sia i tassi debitori sia quelli creditori. È dunque teoricamente possibile una class action quando all'aumento del tasso passivo non corrisponda l'aumento su quello attivo.

## LE TUTELE DEI CITTADINI

# Sui servizi pubblici i consumatori vanno in pressing

*CON LA LEGGE BRUNETTA - Nelle mani degli utenti di ferrovie, ospedali e poste uno strumento per ripristinare standard di efficienza soddisfacenti - I PALETTI - È sempre necessaria l'esplicita manifestazione della volontà di aderire - A decidere sarà il giudice amministrativo*

Un'azione collettiva anche nei servizi pubblici. Con caratteristiche però molto diverse da quelle previste nel settore privato. La ammette la legge delega sulla riforma della pubblica amministrazione e il conseguente decreto legislativo ormai in fase avanzata di redazione. L'obiettivo è quello di mettere a disposizione degli utenti di ferrovie, poste, ospedali, uno strumento nuovo per tenere sotto pressione l'amministrazione e costringerla a rispettare e, altrimenti, a ripristinare standard di efficienza soddisfacenti. Perché, e questa è una delle differenze sostanziali, dalla class action nel pubblico, gli utenti non ricaveranno un euro: non si tratta infatti di un'azione a carattere risarcitorio, quanto piuttosto di uno strumento che intende contribuire al rispetto degli standard e dei parametri di funzionalità dei servizi pubblici. L'azione potrà essere proposta da ogni interessato nei confronti sia delle amministrazioni sia dei concessionari dei servizi pubblici, quando dalle inefficienze della pubblica amministrazione (che vengono sintetizzate nella violazione di standard qualitativi, di obblighi contenuti nelle carte dei servizi, nell'omesso esercizio di poteri sanzionatori e di vigilanza, nella violazione di termini o inerzia quanto ad atti dovuti) è derivato un danno per una pluralità di utenti o consumatori. La possibilità per il singolo di proporre l'azione è poi affiancata dalla chance di intervento anche da parte di associazioni o comitati a tutela dei diritti dei propri associati (sembra quindi che serva una vera e propria affiliazione e non l'affidamento di un "semplice" mandato come nel caso della class action privata). La proposizione dell'azione da parte del singolo, ma in grado di aggregare attorno al suo intervento gli interessi di molti, o dell'associazione non compromette l'intervento preventivo e prioritario da parte dell'Authority competente per materia. Anzi, a cercare di attenuare almeno in parte l'impatto dell'azione collettiva nei confronti dei concessionari di pubblici servizi (forte è infatti la preoccupazione di questi ultimi per il proliferare di azioni anche strumentali), si

sottolinea che il decreto delegato si dovrà preoccupare di individuare le soluzioni idonee a bloccare l'azione (anche quando già proposta) quando «un'autorità indipendente o comunque un organismo con funzioni di vigilanza e controllo» abbia avviato un procedimento sui medesimi fatti. Azione bloccata quindi sino almeno all'estinzione del procedimento presso l'Autorità. La competenza è poi affidata al giudice amministrativo e, come condizione di ammissibilità, il ricorso deve essere preceduto da una diffida all'amministrazione o al concessionario perché adotti entro un termine rigido, che dovrà essere fissato dal decreto delegato, tutte le iniziative utili per la soddisfazione degli interessati. È in questa fase che la legge delega impone un meccanismo indirizzato a responsabilizzare il dirigente competente e, in rapporto alla tipologia dell'ente, i vari organi interni all'amministrazione (di indirizzo, di vertice o esecutivo). In caso di condanna della pubblica amministrazione, è previsto una sorta di rafforzamento della pronuncia in caso di inerzia nel

ripristino delle condizioni di efficienza. Nel caso infatti di inadempimento protratto nel tempo scatterà il commissariamento (anche se non è specificato per quanto e con quali obiettivi), ma la legge delega si preoccupa di precisare che, anche in questo caso, deve essere escluso il risarcimento del danno. La stessa sentenza definitiva di condanna, della quale dovrà anche essere assicurata idonea pubblicità, avrà poi come effetto l'attivazione di procedure di accertamento di responsabilità disciplinari o dirigenziali. Sarà il decreto delegato a dovere definire la procedura di adesione all'azione collettiva, ma è prevedibile che sarà analoga a quanto già definito nel settore privato. Con un meccanismo cioè di opt in (al contrario di quanto avviene negli Stati Uniti), per il quale cioè serve un'esplicita manifestazione di volontà per l'ingresso nella "classe" dopo che sono state poste in essere adeguate forme di pubblicità dell'avvio dell'azione.

**G. Ne.**

**LE TUTELE DEI CITTADINI** – *La nuova procedura* - L'ok in Senato - La norma in un emendamento approvato dalla commissione Industria

## Class action anche individuale

*Cancellata l'iniziativa esclusiva delle associazioni dei consumatori*

L'annuncio di azioni collettive a tutela di intere categorie di cittadini non è più appannaggio esclusivo delle associazioni dei consumatori. Mentre la fase processuale sarà lasciata nelle mani di pochi, e specializzati, Tribunali. Dal 1° luglio 2009, questa la data fissata per il battesimo della versione italiana della class action, anche un singolo cittadino potrà dare l'avvio alla procedura. Depositando la sua richiesta in uno degli undici Tribunali competenti, scelti tra i principali capoluoghi di regione che, dopo una verifica dei requisiti di ammissibilità, dovranno dare l'opportuna pubblicità affinché anche gli altri consumatori, nelle stesse condizioni del primo, che ritengano cioè di avere subito il medesimo danno, possano ad uno ad uno aggiungere le proprie firme in calce al cahier de doléances. Sono queste alcune delle novità contenute nell'emendamento del Governo approvato martedì scorso dalla commissione Industria del Senato e inse-

rito nel corpo del Ddl Sviluppo, collegato alla Finanziaria. Qualcosa di più di semplice ritocco della versione originaria, la cui entrata in vigore è stata più volte posticipata (l'ultimo rinvio, al prossimo 1° luglio, lo si deve al milleprooghe, decreto legge 207/08). Basta tardare la norma sulla retroattività, nuova di zecca, che limita l'utilizzo della class action agli illeciti compiuti, a danno dei consumatori-utenti, a partire dal luglio 2008. Lasciando fuori dalla portata del risarcimento collettivo i risparmiatori vittime di crack finanziari del passato. Altra novità è poi nell'ampliamento dei casi in cui l'azione collettiva può essere proposta. Ora, sotto tutela sono infatti posti tutti i diritti contrattuali, non solo quelli derivanti dalla firma su moduli o formulari prestampati. Mentre nella procedura entra in gioco anche il pubblico ministero. La domanda, con la quale il singolo cittadino o l'associazione di consumatori propongono l'azione collet-

tiva, è infatti sottoposta a un vaglio di ammissibilità da parte del Tribunale che, limitatamente a questa fase, si avvale del pubblico ministero (al quale va notificata una copia della domanda). In pratica si tratta del controllo dei requisiti: saranno ad esempio respinte le richieste che non riguardano identici diritti, oppure quando il proponente non appare in grado di curare adeguatamente l'interesse della "classe" di consumatori rap presentati. Superato questo filtro, il Tribunale deve trovare opportuni spazi per darvi pubblicità, utilizzando anche il sito internet del ministero dello Sviluppo economico. Da questo momento, per 120 giorni, si procede ad aggiornare la lista degli aderenti. I quali, con tale formalità, rinunciano ad eventuali azioni individuali. A questo punto parte la fase processuale vera e propria, che segue le regole canoniche del rito civile. Che può concludersi con il successo dell'azione collettiva. In questo caso, con la sentenza di condanna, il

Tribunale liquida le somme dovute (o fissa i criteri per il calcolo delle stesse) ai singoli consumatori o utenti che hanno aderito. O, meglio, a quelli che sono rimasti. È infatti sempre possibile che, nel corso dell'iter, alcuni degli aderenti trovino un accordo individuale con l'altra parte e rinuncino ad andare avanti con l'azione collettiva. Una procedura che mostra quindi anche una certa elasticità e che, di sicuro, è meno onerosa rispetto al ricorso individuale al giudice. Che non deve però creare illusioni o, peggio, essere avvicinata con superficialità. Ad esempio, bisogna stare alla larga da azioni pretestuose e infondate. Perché, facendo un passo indietro nell'iter, se ritiene la domanda inammissibile, il Tribunale può appesantire il conto finale con una condanna al risarcimento anche degli eventuali danni.

**Andrea Maria Candidi**

**PARLAMENTO/2** - Il bilancio del primo anno della XVI legislatura: le leggi approvate aumentate dell'80%

# Superlavoro da decreti

*Oltre la metà dei testi votati discende da provvedimenti urgenti*

Il primo compleanno della XVI legislatura si chiude con un discreto bottino di leggi approvate, l'85% in più di quelle giunte al traguardo nella passata legislatura. Il dato che salta immediatamente all'occhio è la forte presenza, fra gli atti licenziati dal Parlamento, dei decreti legge: delle 63 proposte che hanno avuto il via libera delle Camere, 33 sono conversioni di decreti. Ovvero, più del 52% del totale. Cinque, però, sono un'eredità del Governo Prodi. Si tratta di qualcosa di più di una conferma del ruolo forte assunto nel corso degli ultimi anni dalla decretazione d'urgenza. Il peso dei Dl, almeno in questo primo scorcio della legislatura, diventa schiacciante e non fa che aumentare la forza del Governo nei confronti del Parlamento, vincolato nel dibattito dai tempi im-

posti dalle procedure di conversione. Ma che sia l'Esecutivo a imporre alle Camere la tabella di marcia si evince anche dal fatto che sono solo tre i disegni di legge (poco meno del 5% del totale) di iniziativa parlamentare arrivati in porto. Perché oltre che sui decreti legge, il Governo ha chiesto e ottenuto il via libera anche su quattro leggi di bilancio, una legge collegata alla Finanziaria, un disegno di legge ordinario e 21 leggi di ratifica. Anche su tale versante si conferma e accentua - almeno in questo primo anno - una tendenza già iniziata nelle legislature precedenti: quella di confinare in uno spazio sempre più ristretto le iniziative di deputati e senatori di privilegiare le proposte governative. Tuttavia, non basta questo a tenere a freno la creatività dei parlamentari,

che anche in questa legislatura hanno messo mano a carta e penna e presentato quasi 4mila proposte di legge, destinate, però, a rimanere quasi tutte nei cassetti. Si è registrato, dunque, solo un leggero calo (-4%) rispetto alla legislatura precedente. All'interno del Parlamento continua a ridursi il ruolo decisionale delle commissioni, chiamate questa volta a licenziare solo due leggi (il 3% del totale). È vero che nel primo anno della passata legislatura tutte le proposte vennero approvate in via definitiva dall'aula, ma è altrettanto vero che tre legislature fa (ovvero, nel corso del primo anno della XIV), gli atti licenziati direttamente in commissione arrivarono a 18, cioè oltre il 18% dei 97 progetti che guadagnarono il sì finale. Nella prima parte della legislatura in corso si è assi-

stato a un maggior impegno degli onorevoli: rispetto al passato sono cresciute del 22% le sedute in aula (da 293 a 359), con un aumento delle ore spese sui banchi (+8%). Nelle commissioni, invece, a fronte dell'incremento del numero di sedute complessivo (+20%), si è registrato un calo delle ore lavorate, diminuite del 2 per cento. Sul fronte del sindacato ispettivo (interrogazioni, mozioni, risoluzioni, interpellanze e ordini del giorno) il primo anno porta un aumento del numero complessivo di atti presentati (+5%), il 56% dei quali è stato esaminato e concluso, con una crescita del 23% rispetto agli atti giunti a compimento nel primo anno di vita della XV legislatura.

**Antonello Cherchi**

**LA LISTA D'ATTESA** - Le proposte nell'agenda di Camera e Senato

## Tour-de-force sui «collegati»

L'ultimo è stato approvato mercoledì scorso: si tratta del decreto legge sulla sicurezza e contro la violenza sessuale e lo stalking. Ha portato a quota 63 le proposte di legge licenziate da questo Parlamento, che qualche settimana prima aveva dato il via libera alle misure per sostenere i settori industriali in crisi (sempre un Dl) e a metà marzo aveva pronunciato il sì definitivo sulle modalità per le prossime elezioni di giugno (altro decreto legge). In questo primo anno di vita della legislatura, con la decretazione di urgenza si è intervenuti in più settori: la pubblica amministrazione, la scuola, l'università, la giustizia, l'ambiente, l'occupazione, il sostegno alle famiglie, i rifiuti, la casa,

l'immigrazione. Ai deputati e senatori non è restato che accontentarsi di sole tre proposte scritte di loro pugno e arrivate al traguardo: una ha riformato le procedure per l'elezione dei rappresentanti al Parlamento Ue, le altre due hanno riproposto l'istituzione di due commissioni parlamentari di inchiesta, una sul ciclo dei rifiuti e l'altra sulla mafia. Una breve parentesi nel lungo monologo dell'Esecutivo, che non può dirsi di certo concluso. Smaltito il pacchetto dei decreti legge da convertire - ora si aspetta quello approvato giovedì scorso per la ricostruzione delle zone colpite dal terremoto - nelle aule parlamentari sono in attesa del via libera di diverse proposte di iniziativa governativa. Ci sono, infatti, 21 progetti di legge tar-

gati Palazzo Chigi all'esame della Camera e 23 al Senato, 17 dei quali hanno già incassato un primo sì da uno dei due rami. A questi presto si aggiungeranno altre sette progetti che sono già stati deliberati dal Consiglio dei ministri ma non sono stati ancora presentati alle Camere. Le proposte di iniziativa parlamentare che hanno già iniziato l'esame sono superiori - 65 a Montecitorio e 86 a Palazzo Madama - ma quelle licenziate da almeno una Camera sono appena sette. E c'è da credere che quel numero, almeno nel prossimo futuro, non subirà grandi oscillazioni, perché il Governo schiera in prima linea e ancora da approvare tutti i disegni di legge collegati alla manovra 2009: le misure sull'internazionalizzazione e il rilancio

delle imprese (approvato dalla Camera e ora all'esame del Senato), il federalismo fiscale (approvato da Camera e Senato e ora nuovamente a Palazzo Madama), le disposizioni su competitività e semplificazione (già approvate dalla Camera e dal Senato e ora nuovamente in aula a Montecitorio), la delega sui lavori usuranti e sulla lotta alle attività sommerse (all'esame di Palazzo madama, dopo essere stata licenziata da Montecitorio). C'è, poi, il pacchetto giustizia (con interventi sul versante civile e penale), le nuove norme sulle intercettazioni, il testamento biologico. E tutto mentre preme la riforma dei regolamenti parlamentari.

**PARLAMENTO/2** - L'attività legislativa delle Camere nella storia della Repubblica ha prodotto fino a oggi più di 15mila provvedimenti

## Dal 1948 approvate due leggi al giorno

*Con la X legislatura aumenta in modo massiccio il ricorso alla decretazione d'urgenza*

Oltre 15mila leggi approvate in 61 anni di vita: è quanto ha prodotto fino a oggi il Parlamento. Una media di due leggi al giorno - se si considera il tempo effettivo di lavoro degli onorevoli, escludendo dunque le ferie e concentrandosi sulla settimana corta di attività -, la gran parte delle quali è stata però votata nei primi vent'anni della storia repubblicana, durante i quali le Camere sono riuscite a far arrivare al traguardo quasi 81mila provvedimenti, la metà dello stock complessivo. Ovvero, più di tre leggi al giorno. Un tour de force dettato dalla particolarità della situazione - i primi passi del Parlamento in un'Italia devastata dalla guerra e bisognosa di ricostruirsi - che non si è più ripetuto. Anzi, la produzione legislativa è andata via via scemando: negli ultimi 21 anni, ovvero a partire dalla X legislatura, le leggi approvate sono state 3.500. Il che equivale a dire poco più di una legge al giorno. Ben al

di sotto della media, dunque. Uno scarto che dice di più di quanto rivelino i freddi numeri. Proprio a partire dalla X legislatura - che si può indicare come uno spartiacque nella vita del Parlamento - cominciano a consolidarsi segnali che avevano fatto capolino nelle legislature precedenti: aumenta in modo massiccio il ricorso alla decretazione d'urgenza; inizia a scemare il peso delle commissioni nell'approvazione dei progetti di legge (è quasi sempre l'aula a dire l'ultima parola); si delinea quella che poi, nelle legislature successive, si trasformerà in una caduta libera del tasso di successo delle proposte di legge di iniziativa parlamentare; novità correlata al sempre più forte protagonismo dei disegni di legge delega, che fa confluire verso le Camere un numero crescente di decreti delegati predisposti dal Governo. L'Esecutivo, anno dopo anno, ha esautorato Montecitorio e Palazzo Madama. Il mix tra decreti legge e leggi

delega ha affidato al Governo la centralità nel ruolo decisionale. Basti pensare che nella legislatura in corso, su 63 leggi approvate, 60 prendono le mosse da Palazzo Chigi e ben il 52% riguarda la conversione di decreti legge. Nella legislatura precedente, su 112 leggi licenziate, 100 erano di iniziativa governativa (il 26% DD. E così nella XIV e nella XIII legislatura: rispettivamente 539 proposte governative approvate su un totale di 686 (con il 28% di D1) e 697 progetti giunti al traguardo su 906 (il 20% erano D1). A questo si aggiunga il fatto che i decreti legge nascono sempre più corposi e anche quando non lo sono dal debutto, si ingigantiscono durante il tragitto parlamentare, come ha sottolineato nel recente ammonimento il presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano. Il peso del Governo è, poi, accresciuto dalla delegificazione. Il ricorso ai decreti legislativi e ai regolamenti di delegificazione - che attuano le norme

cornice approvate dal Parlamento e sui quali quest'ultimo è chiamato a esprimere il parere - è aumentato progressivamente, fino ad arrivare, nella XV legislatura, a rappresentare quasi il 50% degli atti normativi prodotti dalle Camere. Da rilevare, tra l'altro, che sempre nella XV legislatura, dei 110 decreti legislativi passati per il Parlamento, 88 si riferivano a norme di delega approvate nelle legislature precedenti. C'è da dire che l'abbondanza di decreti delegati, se da una parte è legata anche al processo di decentramento, dall'altra risente del sempre maggiore spazio riservato alle leggi che recepiscono direttive comunitarie e che, per essere attuate, rimandano a regolamenti. Per rimanere alla XV legislatura, per esempio, i tre quarti dei decreti emanati hanno riguardato l'attuazione del diritto Ue. Una tipologia di norme che sessant'anni fa era del tutto impensabile.

**Antonello Cherchi**  
**Roberto Turno**

## **PARLAMENTO/2 - Operazione taglia-leggi - Il prossimo elenco Semplificazione, decreti e regolamenti nel mirino**

*LA BANCA DATI - Entro l'anno possibile il debutto della prima parte dell'archivio pubblico e gratuito con le disposizioni in vigore*

**A**gli oltre 32mila atti, tra leggi e decreti, già abrogati - 3mila con effetto dal 22 dicembre scorso e 29mila a partire dal 16 dicembre di quest'anno - presto potrebbero aggiungersene altri. Soprattutto regolamenti e decreti (si stima alcune migliaia) e un centinaio di leggi: un elenco che il ministero della Semplificazione sta mettendo a punto e che potrebbe assumere la veste di decreto legislativo. E anche questa sarebbe una novità. Finora, infatti, l'operazione taglia-leggi è stata attuata soprattutto con decreti legge, ma l'interpretazione che sta prendendo piede, suffragata da un emendamento proposto al disegno di legge governativo sulla semplificazione e la competitività (già approvato da Camera e Senato e ora all'esame, in seconda lettura, dell'aula di Montecitorio) è che si possa sfo-  
ltere anche con decreti legislativi. L'obiettivo, come spiega Alfonso Celotto, capo dell'ufficio legislativo del ministero della Semplificazione, «è passare dall'attuale stock di 450mila atti (tanti sono quelli, numerati e non, pubblicati dal 1861 al 2008 sulla «Gazzetta Ufficiale», anche se la base di partenza è di 185mila documenti, ovvero le fonti primarie e secondarie pubblicate in «Gazzetta» con un numero; ndr) a 15mila. E questo una volta conclusa l'operazione taglia-leggi. Ma si conta di ridurli ulteriormente a 5mila quando, nel 2011, sarà completato il progetto di riordino delle normative uscite indenni dallo sfoltoimento». Insieme al nuovo taglio, alla Semplificazione si sta lavorando anche ai decreti legislativi che, entro il 16 dicembre prossimo, dovranno individuare le norme statali anteriori al 1° gennaio 1970 che si deciderà di tenere in vita.

Tutte quelle non contenute nei decreti si intenderanno automaticamente abrogate. I primi decreti ricognitivi potrebbero vedere la luce il prossimo mese, anche perché dovranno poi affrontare il lungo iter, che prevede, oltre all'approvazione del Consiglio dei ministri, il parere del Consiglio di Stato, quello delle commissioni parlamentari competenti e il ritorno a Palazzo Chigi per il sì finale. Anche sul versante dei decreti ricognitivi, però, ci sono alcune novità contenute nell'emendamento al Ddl su competitività e semplificazione, tra le quali la possibilità che il Governo possa cancellare pure disposizioni successive al 1970. In parallelo al taglio e alla ricognizione ha preso le mosse il progetto di riordino, che dovrà portare alla predisposizione di codici di settore. Ha già visto la luce il codice dell'ordinamento militare, con il quale sono

state "costretti" in un unico testo circa 1.500 leggi e 500 regolamenti. Il codice ha iniziato l'iter nei giorni scorsi e nella seconda parte dell'anno dovrebbe essere definitivamente approvato. Più complesso il discorso della banca dati "Normattiva", l'archivio pubblico e gratuito destinato a contenere tutte le disposizioni in vigore. Per la realizzazione non è previsto un termine - è un progetto pensato già nel 2001 e riproposto più volte - e si deve, tra l'altro, fare i conti con il coordinamento di varie iniziative pubbliche analoghe, in particolare quelle previste dalle regioni. «Entro l'anno - afferma Celotto - contiamo però di attivare almeno una prima parte del database».

**Antonello Cherchi**

**PARLAMENTO/2 - Analisi**

# Alla buona democrazia serve equilibrio

In un tempo ormai lontano il Parlamento prevaleva sul Governo, nel senso che aveva maggiore peso istituzionale. Era la paura ancestrale della neonata Repubblica: timorosa, dopo il fascismo, di dare all'Esecutivo troppo potere e di ricreare le basi dell'autoritarismo. Con gli anni questa condizione si è trasformata. Lo ricordava giorni fa Giorgio Napolitano citando le analisi di Giuliano Amato: il Governo via via ha ripreso il sopravvento, il Parlamento ha battuto in ritirata. Da un lato, la tendenza può essere considerata positiva, perché garantisce - sulla carta - maggiore efficienza e rapidità. Dall'altro, rischia di svuotare la democrazia, inaridendo il ruolo fondamentale delle assemblee legislative. Le cifre pubblicate in queste pagine dimostrano che la realtà, in qualche caso, supera l'immaginazione. E rivelano anche che il declino del Parlamento è un delitto con molti colpevoli. Quanto meno si deve parlare di

complicità diffuse, perché gli stessi parlamentari hanno accettato o non si sono opposti con sufficiente vigore al sostanziale indebolimento delle loro prerogative. Il dato che più colpisce è senz'altro il progressivo incremento dei decreti legge. Si devono considerare tre fasi. Nella prima, fino alla conclusione della sesta legislatura a metà del 1976, la percentuale dei decreti sul totale delle leggi approvate tende a crescere lentamente, ma si mantiene sotto il 10 per cento. Da notare che si parla di anni difficili, dal centrismo al centrosinistra fino all'affacciarsi della solidarietà nazionale. Anni in cui le maggioranze erano di solito abbastanza ampie (meno di oggi) e tuttavia quasi mai stabili. Per quanto il Parlamento fosse più forte, i Governi ricorrevano al decreto in forma marginale. La funzione legislativa era garantita, come pure l'iniziativa parlamentare. La seconda fase abbraccia il periodo fra il '76 e l'aprile '92, e vede gonfiarsi il ricorso ai

decreti: intorno al 20%, o poco meno, segno che il rapporto

Governo-Parlamento comincia a invertirsi. Prendono il via le polemiche sulla lentezza delle procedure, affiora una certa insofferenza verso i meccanismi di controllo e nemmeno le riforme dei regolamenti sembrano risolvere il problema. Ma è nella terza fase che il problema esplose. Tra l'undicesima legislatura, inaugurata nella primavera del '94, e la quindicesima, conclusa nell'aprile 2008, si supera in media il 30%, con punta massima al 41. Sono gli anni di Tangentopoli e poi della lunga «transizione». Si cercano a fatica nuovi equilibri. È come se la relazione tra la maggioranza politica, cioè il Governo, e le aule parlamentari si spezzasse. L'Esecutivo trova sempre più comodo affidarsi alle scorciatoie; il Parlamento oppone una flebile resistenza. Tutto il processo legislativo viene deformato e impoverito. Accade così che il Paese occidentale con la più im-

ponente (e senza dubbio eccessiva) produzione di leggi, diventa anche quello in cui il sistema dei «pesi e contrappesi» offre scarse garanzie. Ma non abbiamo ancora visto tutto. C'è una quarta fase, avviata un anno fa, in cui la percentuale dei decreti supera già il 52 per cento. Di qui i moniti di Napolitano e la risposta di Berlusconi, che giudica il Parlamento troppo lento e refrattario ai ritmi della modernità. C'è del vero in questa critica, salvo quando nasconde un disprezzo verso la funzione parlamentare che è inaccettabile. Una democrazia è in buona salute quando il potere esecutivo e quello legislativo sono in equilibrio. Come avviene in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, Paesi citati spesso a sproposito da chi esalta la rapidità decisionale di quei Governi e non vede l'altra faccia della luna, ossia la vitalità del ruolo di controllo.

**UNIONE EUROPEA** - Il programma per il periodo 2008-2013 mette a disposizione più di 365 milioni di stanziamenti

## Sanità, fondi per la prevenzione

*C'è tempo fino al 20 maggio per concorrere alle risorse di «Salute 2009»*

Come migliorare la sicurezza sanitaria dei cittadini e promuoverne la salute riducendo le disparità sanitarie e potenziando la diffusione d'informazioni? Con questi obiettivi l'Unione europea ha messo a punto il secondo programma per la salute 2008-2013 (approvato con la decisione n. 1350/2007/Ce), che mira a integrare e conferire valore aggiunto alle politiche degli Stati membri, contribuendo ad aumentare la solidarietà e la prosperità nella Ue. Il 26 febbraio Bruxelles ha reso noto il programma di lavoro per l'anno in corso e l'invito a presentare progetti per "Salute 2009", composto di quattro parti: l'assegnazione di un contributo finanziario a iniziative specifiche in forma di progetti. Questi dovranno fornire un elevato valore aggiunto europeo, essere innovativi nelle loro caratteristiche e durare di norma non più di tre anni. L'impatto previsto del progetto verrà misurato attraverso adeguati indicatori; l'assegnazione di un contributo finanziario a iniziative specifiche in forma di conferenze. I temi da affrontare vertono sul miglioramento della previdenza sanitaria dei cittadini, sulla promozione della salute, compresa la riduzione delle disuguaglianze in materia sanitaria, e l'elaborazione e diffusione d'informazioni e conoscenze in campo sanitario; l'assegnazione di un contributo finanziario per enti non governativi e reti specializzate (sovvenzioni di funzionamento). Saranno preferite le organizzazioni impegnate nell'assistenza sanitaria transfrontaliera, nelle malattie rare, nel personale sanitario, nella sicurezza dei pazienti, nella donazione e trapianto di organi, nella prevenzione del cancro, nella vaccinazione antinfluenzale, nell'uso prudente degli antibiotici, nella vaccinazione dei bambini, nella salute mentale e giovanile; un invito agli Stati membri e ai Paesi partecipanti a presen-

tare azioni congiunte. I contributi Ue potranno essere assegnati solo a un ente pubblico o a un'organizzazione senza scopo di lucro, designata mediante una procedura trasparente dallo Stato membro o dall'autorità competente interessata e approvata dalla Commissione. Il budget totale per il 2009 è di 48,26 milioni di euro. Il bilancio per l'invito a presentare proposte per i progetti (call for proposal) è stato ridotto rispetto all'anno scorso: sono disponibili 24.130.500 euro (la metà del bilancio operativo). Il programma di lavoro 2009 prevede infatti un maggior ricorso ai bandi di gara (call for tender) per cui sono disponibili 9.652.000 euro (pari al 20% del budget) e ad altri meccanismi di finanziamento, quali le azioni congiunte (7.239.000 euro, pari al 15% del budget) e le sovvenzioni di funzionamento (circa 2,5 milioni, pari al 5% del budget). Ciò allo scopo di ottimizzare l'efficienza e il valore ag-

giunto delle azioni finanziate, affinché gli stanziamenti raggiungano più efficacemente gli obiettivi del programma. I soggetti interessati hanno tempo fino al 20 maggio 2009 per sottoporre alla Commissione Ue i loro progetti. Le proposte relative al programma in materia di salute devono essere interamente conformi ai traguardi, obiettivi e metodi fissati nella decisione che istituisce il programma. Dai dati disponibili, relativi ai progetti finanziati dal primo programma 2003-2008, emerge che l'Italia ha ottenuto stanziamenti per 31 progetti, su circa 330 complessivamente finanziati, con importi che sono andati da un minimo di 216.237 euro destinati all'Asl numero 20 di Verona a un massimo di 1.754.012 euro ottenuti dalla Asl di Brescia, capofila in un progetto in partenariato con altri cinque Paesi europei.

**Maria Adele Cerizza**

**IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.1**

**CONTENZIOSO** - Le ultime interpretazioni della Cassazione rafforzano i poteri di accertamento dell'amministrazione

# Abuso del diritto a maglie larghe

*Necessario un intervento diretto del Parlamento sui confini «vincolanti» - ANTI-ELUSIONE - A rischio le garanzie previste per il contribuente come l'impossibilità per il Fisco delle iscrizioni provvisorie a ruolo*

Un sottile confine separa l'elusione dall'abuso del diritto. Un "filo", così come lo ha tracciato negli ultimi anni la Cassazione, che fa pendere la bilancia nettamente dalla parte del Fisco nel contenzioso, sempre più frequente, in materia di deduzioni di costi od operazioni straordinarie. Non è lecito utilizzare abusivamente, cioè per un fine diverso da quello per il quale sono state create, norme fiscali di favore. Non si possono ottenere vantaggi fiscali dall'utilizzo distorto di strumenti giuridici, anche se non c'è contrasto con una specifica disposizione, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustifichino l'operazione, diverse dalla mera aspettativa di quel risparmio fiscale. È questo, in estrema sintesi, il principio elaborato dalle Sezioni Unite della Cassazione (sentenze n. 30055, 30056 e 30057 del 2008) per contrastare il cosiddetto "abuso del diritto". Secondo la Cassazione esiste nel nostro ordinamento una clausola generale "non scritta", la cui fonte sta nel principio costituzionale di capacità contributiva. La reazione, a una prima lettura di questa nuova elaborazione giurisprudenziale, potrebbe essere quella di un'enunciazione di buon senso ed equità: il divieto di un distorto utilizzo di strumenti giuridici di per sé leciti per ottenere un risparmio d'imposta con comportamenti che non hanno alcuna altra giustificazione economica. In realtà, tenendo conto di vari controlli e accertamenti eseguiti dall'amministrazione, anche precedenti alla pronuncia delle Sezioni Unite, il rischio concreto è quello che, nella consapevolezza dell'esistenza di una clausola generale non scritta antielusione, essa possa trasformarsi in una vera e propria vessazione per il contribuente. Ciò che maggiormente impone una riflessione è proprio la previsione di una clausola antielusione così importante e invadente senza alcuna specifica previsione scritta. Il tutto appare ancora più strano ove si pensi che nel nostro ordinamento già esisteva una norma antielusione che trova applicazione in presenza di determinati requisiti. E offrendo precise garanzie al contribuente la cui mancata osservanza provoca la nullità dell'accertamento (si pensi all'obbligo per l'Ufficio di ricevere e valutare prima dell'emissione dell'avviso di accerta-

mento le deduzioni del contribuente, o ancora all'impossibilità per l'amministrazione, in ipotesi di contenzioso, di iscrivere a ruolo, a titolo provvisorio, la metà delle maggiori imposte accertate). Garanzie poste dal legislatore proprio in considerazione della delicatezza (e della discrezionalità) affidata all'organo accertatore. Con il ricorso all'abuso del diritto tutto questo viene meno. La Guardia di Finanza, come gli Uffici non hanno più particolari obblighi: la clausola antielusiva è generale, non ha bisogno di manifestarsi con determinate operazioni (come invece è prescritto dall'articolo 37-bis del Dpr 600/73). Si assiste così a verifiche e accertamenti che, lungi dall'essere finalizzati alla dimostrazione di ricavi non dichiarati o costi non deducibili, sulla base di specifiche inosservanze del contribuente ovvero di presunzioni più o meno qualificate, si risolvono in una valutazione, quanto mai discrezionale dei verificatori, secondo cui, quel risparmio fiscale conseguito dal contribuente è indebito e, in quanto tale, deve essere ripreso a tassazione. Il rischio è che il Fisco rettifichi molta base imponibile in termini quantita-

tivi per poi ottenere dal contribuente, spesso timoroso di affrontare un contenzioso incerto (non fosse altro perché basato sulla contestazione di una disposizione non scritta) una generale disponibilità ad aderire all'accertamento in tal caso anche con buoni "sconti" rispetto alla iniziale pretesa erariale. Un'ultima notazione merita l'atteggiamento dei giudici della Suprema corte i quali, nell'arco di otto anni, hanno prima ritenuto che possono essere qualificati come elusivi solo quei comportamenti che tali sono definiti da una legge dello Stato. Il tutto, si noti bene, senza che, in questo breve arco temporale, alcuna norma di legge sia stata introdotta, modificata o integrata. Un vuoto che trova una sua ragion d'essere proprio nella pronuncia delle Sezioni unite: una qualsiasi norma volta a disciplinare l'abuso del diritto avrà d'ora in poi sempre un rango inferiore rispetto al quel principio antielusivo rinvenuto dalla Suprema corte nella Carta costituzionale.

**Antonio Iorio**

## IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.4

**CTP COSENZA** - Un tetto a Equitalia nel costituire una garanzia reale

# Ipotecche solo sopra gli ottomila euro

Equitalia può iscrivere ipoteca sui beni del debitore a garanzia del proprio credito soltanto se questo è superiore a 8.000 euro. Così ha concluso la Commissione tributaria provinciale di Cosenza (sentenza 138/1/09), ordinando la cancellazione dell'ipoteca iscritta dal concessionario della riscossione a fonte di un credito sotto tale soglia. Il contribuente, raggiunto dalla comunicazione con la quale Equitalia comunicava di aver proceduto all'iscrizione ipotecaria sui beni immobili, ricorreva alla commissione tributaria chiedendo che fosse ordinata la cancellazione contem-

stando, tra l'altro, l'illegittimità della misura cautelare essendo il debito inferiore a 8.000 euro. Il ragionamento seguito dai giudici di prime cure per il proprio convincimento parte dal fatto che l'iscrizione ipotecaria è un provvedimento finalizzato alla garanzia del credito nel caso di mancato pagamento spontaneo prosegue nel constatare che l'esecuzione immobiliare è consentita soltanto quando il credito supera gli ottomila euro e il valore dell'immobile da espropriare non è inferiore a tale somma. Considerato che il legislatore ha previsto l'iscrizione dell'ipoteca a garanzia del credito per cui

si procede non lascia dubbi sul fatto che siano assoggettabili alla predetta misura solo i crediti per i quali il concessionario può agire. Non avrebbe senso consentire l'iscrizione dell'ipoteca, che è un atto funzionale all'espropriazione immobiliare se poi quest'ultima non fosse consentita dalla stessa legge in quanto il credito da realizzare è inferiore all'importo per il quale tale tipo di procedura, di tipo speciale, è consentita. Lo speciale limite all'ammissibilità dell'ipoteca scaturisce dal divieto, imposto dall'articolo 76 del Dpr 602/73, di procedere all'esecuzione immobiliare quando l'ammon-

tare complessivo del credito, comma o il valore del bene da espropriare, comma 2, non superino ottomila euro. Ne consegue che l'iscrizione dell'ipoteca, strumentale all'esecuzione forzata immobiliare, quando questa è inibita, non può non essere preclusa anche la costituzione del diritto reale di garanzia. La commissione cosentina, preso atto che il credito vantato da Equitalia era inferiore alla soglia di ottomila euro ha accolto il ricorso e ordinato la cancellazione dell'ipoteca iscritta a cura e spese del concessionario.

**Enzo Sollini**

**IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.10**

**IMMOBILI** - Dopo il terremoto enti locali e professionisti invocano il documento

## **La sicurezza «riscopre» il libretto del fabbricato**

*Una carta d'identità su storia e stato degli edifici*

**C**ontrollare, adeguare, ristrutturare. E registrare tutto. I quattro comandamenti della manutenzione edilizia sono ancora meno rispettati di quelli biblici, lo dicono i dati dell'Istat: 307mila edifici in cemento armato da monitorare, altri 124mila in muratura ma in pessimo stato, un altro milione in stato "mediocre". La mancanza di dati sulla qualità costruttiva, la manutenzione, la sicurezza degli impianti e la certezza della proprietà rappresentano un forte vincolo alla sicurezza abitativa. E anche alla trasparenza del mercato, dove case diverse - di fatto - vengono scambiate allo stesso prezzo. Il terremoto d'Abruzzo ha riportato in primo piano, oltre alle inadempienze di costruttori, proprietari e organi di verifica, anche il libretto (o fascicolo) del fabbricato. Un documento, proposto per la prima volta dall'Uppi (piccoli proprietari) e dall'Anaci (amministratori condominiali) 20 anni fa, che contenesse gli estremi catastali, i vincoli, le autorizzazioni edilizie, le schede tecniche di edificazioni e interventi di risparmio energetico e messa in sicurezza. Una carta d'identità che avrebbe probabilmente giocato un ruolo positivo nella riduzione dei danni del sisma. La

prima avventura legislativa del libretto del fabbricato risale al 1999, dopo un tragico crollo a Foggia: inserito in uno dei collegati alla Finanziaria 2000, ne uscì alla svelta, nonostante l'appoggio di costruttori e ingegneri. Il Comune di Roma invece lo varò ufficialmente (delibera 166/1999) dopo un crollo con 27 vittime al Portuense. Nel 2001 nuovo Ddl (con lo sconto fiscale del 36% sulle spese), anch'esso morto nella culla, mentre il Consiglio di Stato bocciava nel 2002 la delibera del Comune di Roma. Che con la delibera 27/2004 ci riprovava, sulla scorta della legge regionale del Lazio 31/2002. Ma il Tar la ribocciava (sentenza 12320/2006). In Sardegna un Ddl presentato nel 2001 è rimasto lettera morta, mentre la legge della Regione Campania 27/2002 è finita subito alla Consulta (che la bocciava nelle parti essenziali con sentenza 315/2003). Umbria e Abruzzo lo hanno citato in altre norme ma senza renderlo obbligatorio. Nei giorni scorsi si sono espressi a favore del libretto il presidente della Regione Lazio Piero Marrazzo («abbiamo pensato di rilanciarlo»), il sindaco di Roma Gianni Alemanno («se fatto bene in maniera non buro-

cratica può essere molto utile») e il presidente del Consiglio nazionale degli ingegneri Paolo Stefanelli («è un atto di trasparenza verso la società»). Lo scopo dichiarato del libretto è sempre stato quello di raggruppare le numerose certificazioni che già ora i singoli proprietari e gli amministratori di condominio devono conservare. Ma con qualcosa in più: la storia dell'edificio. «Il documento potrebbe essere utile per la sicurezza statica degli immobili, a patto di riportare l'epoca di costruzione, i materiali utilizzati, la manutenzione, ma soprattutto gli schemi generali della distribuzione delle strutture portanti», spiega Alessandro De Stefano, docente di ingegneria sismica del Politecnico di Torino. Per compilarlo sarebbe indispensabile l'intervento di un ingegnere, ma la complessità dell'operazione (e i costi) sarebbero diversi per ogni edificio. Se la documentazione e i disegni delle singole unità immobiliari sono stati conservati con cura, il lavoro è piuttosto semplice. Se invece bisogna eseguire i rilievi sul campo, si può arrivare ad alcune migliaia di euro. «Il vantaggio principale sarebbe quello di rendere molto più rapidi ed efficaci i controlli in caso di ampliamenti, ristrutturazio-

ne interne e nuovi lavori, a tutto vantaggio della sicurezza. E in alcuni casi il libretto potrebbe addirittura suggerire l'opportunità di interventi di consolidamento», continua De Stefano. Con qualche differenza tra le tipologie di edifici. Nelle costruzioni in cemento armato, sono molto importanti i dettagli costruttivi, ma queste informazioni sono difficili da accertare e da riportare nel libretto. Che quindi avrebbe principalmente il compito di raccontare la storia dell'edificio, segnalando specifici fattori di rischio: ad esempio, una parziale ricostruzione dopo i bombardamenti della seconda guerra mondiale o l'edificazione durante gli anni del boom edilizio. Nelle costruzioni in muratura, invece, il libretto svilupperebbe al massimo la sua efficacia. «In questo tipo di costruzioni - spiega ancora De Stefano - le pareti interne hanno quasi sempre funzione architettonica e strutturale insieme, e anche i lavori di ristrutturazione interna minore non coordinati, che aprano varchi nei muri portanti in posizione diversa da piano a piano, possono abbattere drasticamente la resistenza al terremoto».

**Cristiano Dell'Oste**  
**Saverio Fossati**

**CONTABILITÀ** - Approvati i nuovi principi dell'Osservatorio del Viminale

## «Consolidato» pubblico con confini allargati

**M**entre le riforme contabili che passano da un intervento legislativo, a partire dall'introduzione del bilancio consolidato prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale, hanno bisogno ancora di tempi lunghi, novità concrete per i bilanci di Comuni e Province arrivano dal Viminale. Lunedì scorso l'osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali ha infatti approvato un gruppo di nuovi principi contabili chiamati a indirizzare l'azione degli operatori locali. Un principio importante, caldeggiato con forza dal presidente dell'Osservatorio Francesco Staderini, riguarda proprio il bilancio consolidato (principio n.4). Il principio verrà ora inviato alle istituzioni e alle associazioni interessate per ricevere un loro parere e sarà, con ogni probabilità, oggetto di sperimentazione pratica anche in alcuni enti locali. Secondo il principio 4 ora licenziato, il bilancio consolidato dovrà essere in grado di rappresentare correttamente la situazione patrimoniale e gli andamenti

economici e finanziari complessivi del gruppo ente locale e, al tempo stesso, di dare informazioni analitiche sui risultati dei principali settori in cui l'ente locale interviene. Rispetto ai principi di natura privatistica, quale l'OIC 17, il principio definisce in modo più lato le figure che possono rientrare nell'area di consolidamento sia per figura giuridica (non solo le società di capitali) sia perché non ritiene essenziale il vincolo partecipativo (a esempio sono consolidabili anche le Fondazioni), a condizione che ciò venga previsto negli atti di programmazione. In merito ai «modelli contabili» viene richiesto di redigere un bilancio consolidato di competenza economica, che sia rispettoso dei principi contabili di natura civilistica (o degli IFRS, nella remota ipotesi in cui siano prevalenti nel gruppo) seguendo uno schema che viene prodotto in un allegato che costituisce parte integrante del principio 4. Oltre a ciò, il principio permette di utilizzare per l'aggregazione dei valori anche i soli valori

contabili, dunque senza attribuzione dell'avviamento alle diverse attività e passività. Questo fatto rappresenta una indubbia semplificazione per il redattore del documento, che altrimenti avrebbe dovuto attribuire prioritariamente alle attività l'eventuale differenza di consolidamento. Il mantenimento dei valori contabili, per altro, viene considerato coerente con lo spirito del rendiconto dell'ente, che non ha un orientamento di mercato (e quindi di fair value. Il metodo di consolidamento previsto è quello integrale con l'evidenziazione nel patrimonio netto delle quote di pertinenza dei terzi, tranne che per le aziende sottoposte a controllo congiunto, per le quali si propone il consolidamento proporzionale in linea con i principi contabili privatistici. Ancora, viene proposto un trattamento separato per l'elisione di quelle poste che rappresentano valori reciproci, ma che soffrono di un trattamento fiscale diverso tra controllata e controllante. Nel caso di una operazione soggetta ad Iva inde-

traibile per l'ente locale, ad esempio, si procederà ad elisione del solo imponibile, mentre l'Iva dovrà essere considerata un puro costo per il comune o la provincia. Sono poi richieste numerose informazioni integrative, da inserire nella relazione sulla gestione o nella apposita nota integrativa, che riguardano sia le società escluse dal consolidamento, sia i dati essenziali dei servizi erogati dall'ente direttamente o tramite azienda partecipata. Infine, dal momento che l'applicazione pratica del principio e la redazione del bilancio consolidato non è priva di complessità tecnica, viene prevista una sorta di «disciplina transitoria». Nel primo triennio di adozione è infatti possibile redigere il bilancio consolidato limitatamente alle società in house o alle sole società di capitale, e limitare il calcolo dei saldi infragruppo ed approvare il bilancio consolidato, con delibera di consiglio, in un momento diverso dal rendiconto dell'ente.

**Stefano Pozzoli**

**CORTE DEI CONTI****I criteri hanno «contenuto normativo»**

**A**nche le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno "promosso" i principi dell'Osservatorio. Finora, l'Osservatorio aveva realizzato i «postulati del bilancio», sul sistema di bilancio nel suo insieme, e tre principi applicativi: il primo, sulla «programmazione nel sistema di bilancio», per promuovere l'armonizzazione delle procedure di presentazione dei conti; il secondo, «gestione nel sistema del bilancio», rivolto ai responsabili dei servizi di ragioneria, per la gestione di entrate e spese; il terzo, «il rendiconto degli enti locali», di grossa utilità anche per i revisori nel giudizio di conformità, si rivolge anche ai fruitori del bilancio, fornendo interpretazioni dei documenti. La Corte ha riconosciuto ai principi un contenuto «oggettivamente normativo» in quanto composti di enunciati generali e astratti, che completano il sistema favorendo comportamenti corretti. La Corte ha anche riconosciuto la rilevanza dei principi contabili nell'esercizio del controllo e l'indispensabilità per gli organi di controllo interno e per chi programma e gestisce il bilancio.

**C.Cos.**

L'accantonamento non cancella l'obbligo del riconoscimento consiliare

## Fondo preventivo per ripianare l'eventuale «rosso» fuori bilancio

*CASI PARTICOLARI - La legittimità degli oneri dovuti a procedure di ricapitalizzazione dipende dall'utilità effettiva dell'operazione*

Il principio n. 2, riformato nei giorni scorsi dall'Osservatorio, detta nei 18 punti in chiusura i criteri per rendere di più facile e sicura applicazione il quadro normativo sui debiti fuori bilancio. La locuzione "fuori bilancio" è riferibile a spese non considerate, per nulla o in parte, nelle autorizzazioni di bilancio approvate dal Consiglio e perfezionate dalla Giunta con il Peg. Viene precisato che l'articolo 194 del Tuel rappresenta una norma di carattere eccezionale finalizzata solo a ricondurre nel sistema di bilancio particolari tipologie di spese assunte in violazione delle norme di contabilità pubblica. I principi generali dell'ordinamento richiedono di evidenziare con tempestività le passività insorte che determinano debiti fuori bilancio, e di adottare contestualmente gli atti necessari a preservare gli equilibri ed evitare interessi e spese di giustizia. Al verificarsi di tale circostanza, il Consiglio deve accertare se il debito rientri in una delle tipologie individuate dall'articolo 194

del Tuel, e quindi a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente, individuando le risorse disponibili. A tal fine si può provvedere con nuove entrate o riduzione di spese correnti, con l'eventuale avanzo di amministrazione, con le disponibilità derivanti dall'adozione di un piano triennale di riequilibrio, con la vendita di patrimonio e, infine, con la contrazione di mutuo (solo per investimenti). Nel caso di debiti derivanti da sentenza esecutiva, anche a seguito di procedure esecutive esercitate a carico del tesoriere, il Consiglio non dovrà riconoscere la legittimità del debito che già esiste, ma ricondurre al sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria maturato all'esterno di esso. Non sono invece equiparabili alle sentenze esecutive, né riconducibili al concetto di debito fuori bilancio, gli accordi transattivi che presuppongono la decisione dell'ente di pervenire a un accordo con la controparte per cui è possibile per l'ente definire tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i

tempi dell'adempimento. Il debito derivante da ricapitalizzazione, cioè la specifica azione di ricostituzione del capitale sociale, è riconoscibile per le sole società di capitali attive nei servizi pubblici locali e non è suscettibile di interpretazione estensiva. Per il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ascrivibili alla lettera e) dell'articolo 194 va valutata la sussistenza dell'utilità conseguita in relazione alla realizzazione dei vantaggi economici corrispondenti agli interessi istituzionali dell'ente. L'utilità corrisponde alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal terzo che va indennizzato nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'ente. Diversamente il rapporto obbligatorio si instaurerà tra il privato creditore e il pubblico funzionario o amministratore che ha disposto l'ordinazione consentendo la fornitura di beni o servizi in violazione di legge. In occasione di contratti di prestazione d'opera intellettuale, l'ente deve determinare compiutamente, anche in

fasi successive, l'ammontare del compenso per evitare la maturazione di oneri a carico del bilancio non coperti dall'impegno di spesa assunto. Il regolamento di contabilità dell'ente potrà disciplinare l'assunzione di ulteriore impegno, per spese eccedenti l'impegno originario, dovute a cause sopravvenute e imprevedibili. Il principio contabile prescrive infine che l'ente, in sede di programmazione, per garantire il mantenimento dell'equilibrio del bilancio nel tempo, istituisca appositi stanziamenti per affrontare l'onere connesso a possibili situazioni debitorie fuori bilancio. Ciò non di meno, sussiste sempre l'obbligo, in caso in cui insorgano dei debiti, di attivare la procedura consiliare di riconoscimento della legittimità del debito insorto, senza attendere l'appuntamento annuale del riequilibrio o del rendiconto.

**Marzia Bardascino  
Carmine Cossiga**

**STRUMENTI DERIVATI - Che cosa riportare nei conti**

## Swap, radiografia completa nell'allegato

*GLI ELEMENTI NECESSARI - La nota che accompagna preventivo e consuntivo deve contenere anche il mark to market trimestrale e i flussi potenziali a 5 anni*

**C**riteri di contabilizzazione dei flussi finanziari generati dai contratti e contenuto della nota informativa da allegare al bilancio sono le due novità sui derivati contenute nei nuovi principi contabili varati lunedì scorso dall'Osservatorio. Che, muovendosi in sintonia con le indicazioni arrivate dalla Corte dei conti, rimediano al vuoto normativo che ancora interessa la materia. Il principio n. 3, al punto 173, nella parte dedicata alla relazione al rendiconto, fissa il contenuto della nota informativa da allegare al bilancio per evidenziare oneri e impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, per effetto degli swap (articolo 62, comma 8, legge 133/2008). La nota deve comprendere: le informazioni relative ai flussi differenziali generati a partire dalla data di stipula del contratto, a quelli potenziali previsti per i prossimi 3/5 anni, al mark to market su

base trimestrale ed una relazione sull'andamento dell'operazione. Il principio n. 2 si occupa invece della contabilizzazione, e al punto 24, impone che i flussi del debito originario trovino separata contabilizzazione rispetto ai saldi differenziali (attivi o passivi) dello swap correlato. I differenziali annuali di interessi vanno contabilizzati a seconda del loro segno: se positivo fra le «entrate extratributarie» (Titolo III), se negativo fra le «spese correnti» (Titolo I). Completando queste indicazioni con quelle della codifica Siope, i flussi attivi vanno inseriti alla categoria 3 «interessi su anticipazioni e crediti», codice gestionale Siope 3325 «interessi da operazioni in derivati», quelli passivi vanno iscritti all'intervento 06 «interessi passivi e oneri finanziari», codice gestionale Siope 1626 «interessi passivi per operazioni in derivati». I principi contabili vanno oltre e fissano dei limiti sull'u-

tilizzo delle risorse generate dalle operazioni, vincolandole in un apposito fondo, che confluisce nell'avanzo di amministrazione, destinato a garantire i rischi futuri del contratto o direttamente destinabile al finanziamento di investimenti. Per lo stesso principio di tutela degli equilibri di bilancio, le entrate "una tantum" conseguenti alla rimodulazione temporale o alla ridefinizione delle condizioni di ammortamento (gli up front) vanno contabilizzati fra le «entrate derivanti da alienazioni da trasferimenti di capitale e da riscossioni di crediti» (Titolo IV), categoria 4 «trasferimenti da altri enti del settore pubblico, contributi diversi da altri enti pubblici». Il mantenimento dell'entrata al Titolo IV, anche dopo che l'articolo 62 della legge 133/2008 (sostituito dall'articolo 3 della legge 203/2008) ha definito l'up front come debito, rende l'operazione neutrale per il Patto di stabilità

(entrata e spesa di investimento rientrano nei saldi rilevanti). Più della categoria 4, però, il riferimento corretto sarebbe stata la 5 («trasferimenti di capitale da altri soggetti»). La scelta del Titolo IV, in ogni caso, si colloca di per sé in contrasto con il diffuso orientamento a collocare l'up front al titolo V, tra i debiti. Non ha trovato invece risposta nei principi l'indicazione delle regole di iscrizione in bilancio del valore di estinzione del contratto. Al riguardo, si ritiene che l'eventuale valore positivo debba essere inserito al Titolo III delle entrate, alla categoria 5 «proventi da imprese e da soggetti privati»; mentre l'eventuale importo negativo andrebbe previsto all'interno del Titolo I delle spese, all'intervento 8 «oneri straordinari della gestione corrente».

**Patrizia Ruffini**

**CONSIGLIO DI STATO - Lo stop dipende dal quadro territoriale**

# Nei grandi appalti alleanze al vaglio della concorrenza

*«Ati» bocciate quando distorcono il mercato*

**G**li appalti pubblici di grandi dimensioni possono configurare un mercato rilevante per la concorrenza tra imprese, e in questo quadro le associazioni temporanee tra imprese non devono tradursi in intese anticoncorrenziali. Il Consiglio di Stato, sezione VI, con la sentenza 1796/2009, ha affermato che anche una fetta di territorio può essere qualificata come «mercato rilevante», se domanda e offerta si incontrano in condizioni di autonomia rispetto ad altri ambiti anche contigui. In base a tale presupposto, le gare possono costituire un mercato a sé, in quanto la definizione varia da caso a caso. Ricadono in tale prospettiva, ad esempio, molti appalti indetti da Consip, poiché si tratta di procedure centralizzate, che concentrano gran parte della do-

manda proveniente dalle Pa e possono estendere l'ambito di operatività anche alla domanda di altri enti pubblici. In base a tali criteri possono assurgere a dimensioni importanti in chiave anti-restrizioni concorrenziali anche le gare indette da centrali di committenza territoriali o da enti associati, riferite ad acquisizione di beni o servizi per un numero rilevante di potenziali aderenti, quando le attività o i prodotti sono oggetto di un confronto coinvolgente la maggior parte dei principali competitori. Il Consiglio di Stato ha rilevato che in alcune gare, bandite in un ambito territoriale in cui uno degli aderenti all'Ati già opera come titolare attuale del servizio (cosiddetto incumbent), possono essere strutturate intese per conferire allo stesso attore principale massima autonomia nel

definire modalità di intervento ed eventuale quota di partecipazione degli altri soci. Il quadro normativo non permette però intese restrittive: pertanto, quando gli enti locali indicano una maxi-gara, gli operatori economici del settore non sono autorizzati a porre in essere condotte dannose per la concorrenza. La circostanza che Ati e consorzi siano strumenti giuridici tipizzati non esclude la loro contrarietà al diritto antitrust, se la loro causa sia illecita in quanto volta a definire un assetto del raggruppamento contrario al corretto sviluppo delle dinamiche concorrenziali. L'Ati, proprio in quanto strumento di collaborazione tra le imprese, può facilmente prestarsi a un uso restrittivo della concorrenza, attuale o potenziale, tra le imprese stesse. La costituzione di Ati

sovradimensionate rispetto ai requisiti previsti dai bandi di gara costituisce uno dei principali indicatori del comportamento distortivo, in quanto la sproporzione del rapporto tra i soggetti associati rispetto alle effettive esigenze di partecipazione alle gare delinea l'aggregazione come accordo che limita le possibilità di intervento delle imprese nel confronto concorrenziale. Anche l'Autorità sugli appalti Gcm ha più volte auspicato che le stazioni appaltanti, pur nel silenzio della legge, limitino la possibilità di associarsi in Ati da parte di due o più imprese che singolarmente sarebbero in grado di soddisfare i requisiti di gara.

**Alberto Barbiero**

**CASSAZIONE** - Spese non autorizzate

## **Senza la delibera paga il funzionario**

*IL PRINCIPIO - Nelle forniture prive del via libera ufficiale l'obbligazione intercorre fra l'azienda erogatrice e chi ha consentito l'attività per il Comune.*

L'azione per il pagamento di lavori pubblici eseguiti da una società di costruzioni in base ad un incarico conferito da amministratori comunali, ma senza preventiva delibera di autorizzazione di spesa, non va proposta contro il Comune, ma nei confronti degli amministratori che hanno conferito l'incarico. Così ha deciso la Corte di cassazione, sezione I civile, nella sentenza 4020/2009, con cui è stata giudicata legittima la sentenza che aveva respinto la domanda proposta contro il Comune per ottenere il pagamento, ed aveva precisato che essa avrebbe dovuto essere rivolta contro gli amministratori comunali. Il caso riguardava alcuni lavori di manutenzione straordinaria del plesso scolastico di

un Comune, necessari per consentire l'inizio delle lezioni. Alcuni funzionari comunali avevano affidato l'incarico a una società di costruzioni, assicurando che si sarebbe successivamente proceduto alla regolarizzazione della spesa mediante apposita delibera. Le cose però sono andate diversamente, perché mentre i lavori di manutenzione sono stati eseguiti, non vi è stata alcuna delibera di regolarizzazione della spesa, e il pagamento di conseguenza non è avvenuto. Dopo vari solleciti, la società ha citato in giudizio il Comune, chiedendo il pagamento dei lavori. Dopo due gradi di giudizio, si è pervenuti alla Corte di cassazione, che ha stabilito i seguenti importanti principi: - nell'ipotesi di forniture di beni e servizi

prive di delibera autorizzata di spesa, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore o funzionario che ha consentito la fornitura medesima; - l'obbligazione non sorge a carico dell'ente pubblico, ma è a carico dell'amministratore o funzionario che ha disposto o lasciato eseguire, in violazione alla legge, le forniture; - lo scopo della norma relativa alla preventiva deliberazione di spesa è quella di impedire che un'irregolarità negoziale di un funzionario faccia sorgere un'obbligazione giuridica a carico dell'ente stesso; - deve esser tutelato anche l'affidamento "incolpevole" del privato fornitore, che non è tenuto a sapere quali soggetti siano legittimati ad assumere impegni negoziali. La sentenza,

che è ampiamente motivata, è esatta. Essa trova conferma nell'articolo 19, comma 4 del Testo unico degli enti locali (Dlgs 267/2000), dove si stabilisce che quando manca l'impegno contabile, o non sono state seguite le procedure per i casi di urgenza, «il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la fornitura». Tale regola è simmetrica all'articolo 28 della Costituzione, il quale prescrive che i funzionari e i dirigenti dello Stato e degli enti pubblici sono "direttamente" responsabili degli atti compiuti in violazione di diritti.

**Vittorio Italia**

ANCI RISPONDE

# Personale, distacchi possibili anche per chi ha violato il Patto

**G**li enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno per l'anno 2008 possono comunque reclutare personale distaccato ricorrendo all'articolo 14 del contratto nazionale del 22 gennaio 2004. Questa posizione, già espressa dall'Anci, è stata confermata dal Viminale con un parere reso a una Pa «non virtuosa»: Secondo il Ministero la previsione dell'articolo 14 «non si sostanzia quale nuova assunzione in quanto, come chiarito con la dichiarazione congiunta n. io, allegata al contratto, resta ferma l'unitarietà e l'unicità del rapporto di lavoro del dipendente con l'amministrazione di appartenenza, anche se il lavoratore svolge le proprie prestazioni a favore di due datori di lavoro, nell'ambito dell'orario d'obbligo settimanale, analogamente a quanto avviene nelle convenzioni tra enti per lo svolgimento associato di funzioni e servizi». Le amministrazioni non rispettose del patto di stabilità interno nell'anno precedente, che si trovino in situazione di difficoltà organizzative, possono dunque farvi fronte ricorrendo all'assegnazione di personale ai sensi della citata disposizione senza contravvenire al divieto assunzionale, posto per gli enti che non hanno rispettato gli obiettivi del Patto di stabilità interno dall'articolo 76, comma 4 del Dl 112/2008 convertito in legge 133/2008. **La convenzione - Questo Comune intende convenzionarsi con un Comune limitrofo per consentire alla Responsabile dell'Ufficio tributi di prestare la propria attività, presso l'altro Comune, che necessita di assistenza per i ruoli Tarsu. La convenzione può stabilire quale compenso da erogare un importo a forfait, sulla base delle ore che presumibilmente svolgerà e delle spese di viaggio? La dipendente deve essere pagata dall'Ente di appartenenza con successivo rimborso da parte dell'Ente utilizzatore?** Per risolvere il problema segnalato esistono due ipotesi: a) l'articolo 14 del Ccnl 2004 che consente un utilizzo condiviso dello stesso lavoratore da parte di due enti, attraverso una distribuzione dell'ordinario lavoro settimanale; b) se si esclude l'ipotesi a), resta a disposizione la sola disciplina del comma 557 della legge finanziaria 2005 che consente agli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di avvalersi della collaborazione di dipendenti a tempo pieno di altri enti; in tal caso si può ipotizzare un

rapporto di lavoro ulteriore e diverso da quello già in corso, come disciplina molto speciale che supera il divieto del doppio lavoro nella Pa. Su questa problematica segnaliamo, per maggiori dettagli, il parere del Consiglio di Stato n. 2141 del 15 maggio 2005 e il parere della Sezione di controllo della Corte dei conti della Lombardia n. 3.09 (consultabili sui relativi siti istituzionali). Il trattamento economico relativo al secondo rapporto di lavoro dovrebbe essere erogato dall'ente che utilizza concretamente il lavoratore anche se riteniamo opportuno un raccordo tra i due enti interessati anche per gli aspetti contributivi e fiscali. Deve trovare, in ogni caso, applicazione il Ccnl degli enti locali. **Il vice segretario - Si chiede se al vice segretario già titolare di posizione organizzativa possa riconoscersi una indennità di posizione pari, complessivamente, a 16.000 euro in presenza del servizio associato con altro Comune dell'Ufficio di segreteria, nella cui convenzione, tra l'altro, sono previste, per lo stesso vice segretario, l'assunzione di funzioni vicarie in caso di vacanza, assenza o impedimento del segretario titolare.** Al vice segretario, già titolare di posizione

organizzativa, potrebbe riconoscersi, ai sensi dell'articolo 14 commi 4 e 5 del Ccnl 22 gennaio 2004, una retribuzione di posizione organizzativa di 16.000 euro, solo se anche nel secondo Comune lo stesso risultasse responsabile di posizione organizzativa. **L'indennità - Se due Amministrazioni comunali si convenzionano per l'utilizzo part-time di una unità lavorativa, alle dipendenze di uno dei due Comuni, può essere a essa riconosciuta una indennità del 25% dello stipendio, in analogia con quanto viene applicato per i segretari comunali convenzionati?** Nel caso di due Amministrazioni comunali che si convenzionano per l'utilizzo part-time di una unità lavorativa già alle dipendenze di uno dei due Comuni, si ritiene che non possa essere riconosciuta alla stessa un'indennità del 25% dello stipendio, in analogia con quanto viene applicato per i segretari dei Comuni convenzionati perché i vigenti Ccnl di comparto non lo permettono e nella fattispecie si possono utilizzare solo le disposizioni di cui all'articolo 14 del Ccnl 22 gennaio 2004.

Emilia Greco

L'Uncem teme la chiusura dei nosocomi delle aree interne

## «La montagna va tutelata»

**CATANZARO** - Affrontando la situazione difficile della sanità il presidente Loiero dovrà mantenere «una linea di assoluto rigore, che dovrà puntare a coprire il disavanzo esistente», ma «siamo del parere che occorre distinguere nettamente fra le varie situazioni esistenti, intervenendo senza alcuna remora laddove gli sprechi sono maggiormente evidenti, e salvaguardando e rafforzando quelle strutture che oltre ad assicurare i servizi essenziali ai cittadini, svolgono anche una funzione di presidio sociale». Lo afferma il presidente dell'Unione delle Comunità montane Vincenzo Mazzei, con particolare riferimento «agli ospedali situati nelle aree di montagna quali San Giovanni in Fiore, Serra San Bruno, Castrovillari, Soveria Mannelli, Rogliano, ecc». «Tali strutture – conclude – non possono essere valutate con gli stessi parametri con cui si valutano quelle situate altrove. Esse vanno non solo salvaguardate ma adeguatamente potenziate».

**LA GAZZETTA DEL SUD – pag.15**

Dovranno essere espressi dalle urne il 6-7 giugno o, tutt'al più, dal ballottaggio del 20-21 (ma solo per i comuni di Corigliano, Cassano e Montalto)

## Settantasette sindaci e 1.054 consiglieri

*Otto dei centri chiamati al voto amministrativo locale sono attualmente affidati a commissari prefettizi*

**S**ono settantasette i centri del Cosentino nei quali il 6 e 7 giugno si voterà per l'elezione del sindaco e del consiglio comunale oltre che per la Provincia. In sessantanove di essi si va alle urne per naturale scadenza del mandato amministrativo, in otto la consultazione è finalizzata al ritorno degli enti locali alla gestione ordinaria, in quanto attualmente affidati a dei commissari prefettizi. Fra questi ultimi va segnalato il caso particolare di Aprigliano, il cui municipio è stato commissariato poco prima dello scorso Natale e dove, comunque, si sarebbe votato ugualmente, fra qualche settimana, per la coincidente conclusione della consiliatura. Settantasette, dunque, i sindaci da eleggere, ma contemporaneamente andranno designati complessivamente 1.054 consiglieri comunali. Lo stabilisce il decreto del Prefetto (la firma sull'atto è del suo "vice" vicario, Galeone), nel quale si ricorda che le operazioni di voto avranno luogo sabato 6 giugno dalle 15 alle 22 e il giorno successivo, domenica, dalle 7 alle 22. Il decreto prefettizio fissa altresì, per i centri con popolazione superiore ai quindicimila

abitanti, la data dell'eventuale ballottaggio fra i due candidati meglio piazzati (semprechè al primo turno nessuno abbia registrato almeno il 50,1% dei voti validi): il 20 e 21 giugno. Un'eventualità, il ballottaggio, che, in questa tornata elettorale, riguarda esclusivamente Corigliano, Cassano Jonio e Montalto Uffugo (dove i consiglieri da designare sono, nell'ordine, trenta, venti e venti). Per la cronaca, da sottolineare che quest'anno si voterà per la prima volta, in assoluto, il pomeriggio e la sera di sabato, e, a seguire, l'intera giornata di domenica. In ventiquattro i centri i consiglieri comunali da eleggere sono sedici. In ben cinquanta, ne dovranno invece essere eletti dodici. Sedici consiglieri comunali dovranno essere designati ad Altomonte, Belvedere Marittimo, Carolei, Castiglione Cosentino, Celico, Crosia, Dipignano, Fiumefreddo, Lago, Lattarico, Mandatoriccio, Mendicino, Morano Calabro, Rocca Imperiale, Rose, San Marco Argentano, San Pietro in Guarano, Santa Maria del Cedro, Santa Sofia d'Epiro, Spezzano Albanese, Terranova da Sibari, Torano Castello, Verbicaro, Villapiana. Questi, invece, i cin-

quanta comuni in cui dovranno essere eletti dodici consiglieri: Acquafredda, Acquafredda, Aiello, Alessandria del Carretto, Aprigliano, Bianchi, Bocchigliero, Buonvicino, Caloveto, Cerchiara di Calabria, Cervicati, Civita, Cleto, Colosimi, Cropalati, Domanico, Figline, Firmo, Frascineto, Grimaldi, Laino Castello, Longobardi, Malito, Malvito, Mongrassano, Montegiordano, Mottafollone, Nocera, Oriolo, Orsomarso, Paludi, Parenti, Pedace, Pedivigliano, Piane Crati, Roseto Capo Spulico, Rota Greca, San Basile, San Benedetto Ullano, San Giorgio Albanese, San Martino di Finita, San Sosti, Santa Caterina Albanese, Santa Domenica Talao, Sant'Agata d'Esaro, Santo Stefano di Rogliano, Scigliano, Serra Pedace, Tarsia, Vaccarizzo Albanese. Gli otto centri nei quali il voto dei primi di giugno significherà il passaggio delle redini dell'Amministrazione locale dalle mani del commissario prefettizio a quelle di un sindaco sono Aprigliano, Cleto, Corigliano, Crosia, Mongrassano, Morano, Orsomarso e Santa Caterina Albanese. Negli ultimi mesi hanno guidato questi municipi il prefetto Giorgio Cri-

scuolo (Aprigliano), i vice-prefetti Paola Galeone (Corigliano) e Carlo Ponte (Mongrassano), i funzionari dell'ufficio territoriale cosentino del governo Vito Turco (Cleto), Domenico Giordano e Antonella Vecchio (Crosia), Giuseppe Di Martino (Morano), Francesca Pezone (Orsomarso) ed Eufemia Tarsia (Santa Caterina Albanese). Fra i 155 comuni della provincia, comunque, ce n'è un nono in gestione straordinaria, e che rimarrà in tale situazione: si tratta di Amantea, il cui consiglio comunale è stato sciolto per infiltrazioni mafiose. La terna di alti funzionari ministeriali ai quali è stata conferita l'amministrazione del Comune è formata dal prefetto Criscuolo e dai viceprefetti Francesco Sperti e Antonio Tescione. Essi hanno avuto affidato il Comune per un periodo iniziale di diciotto mesi, a partire dalla scorsa estate; c'è poi stata una proroga di altri sei mesi: per cui il loro lavoro nel centro tirrenico andrà avanti quantomeno fino ad agosto del 2010.

**Antonio Garro**

Spedizione nella comunità calabrese di Cusano Milanino

## Le "best practices" di Speranza

«**L**e buone pratiche amministrative sono realizzabili anche nelle città del Sud». L'ha detto Gianni Speranza qualche giorno fa a Cusano Milanino, in Lombardia, invitato alla manifestazione "Diritti libertà legalità" in occasione del 25 aprile. L'invito, si legge in una nota del Comune, «è arrivato proprio perché Lamezia sta dimostrando di essere una comunità che reagisce e che non si rassegna. Per questo Speranza è intervenuto sul lavoro di rete che stanno facendo le amministrazioni del Sud e del Nord per la diffusione della cultura della legalità. La mafia è infatti un problema che interessa anche il Settentrione». Il sindaco ha incontrato i ragazzi dell'ultimo anno dell'Istituto professionale "Molaschi" di Cusano, un centro della cintura milanese. Durante il dibattito si è parlato delle idee per il futuro dei giovani lombardi, molti dei quali intenzionati ad avviare un'attività in proprio. L'80 per cento di questi studenti è figlio di genitori meridionali. Speranza gli ha parlato dei loro coetanei lametini, nonché dell'associazione antiracket di Lamezia e della recente visita del presidente Giorgio Napolitano per i 40 anni della città. Nel pomeriggio il sindaco ha visitato una fabbrica occupata da 47 lavoratori in mobilità. Si tratta della Comedil Terex che chiude lo stabilimento che produce gru per aprire all'estero. Inoltre Speranza ha visitato altre fabbriche pure chiuse a Cinisello Balsamo e a Sesto San Giovanni.