

# Tecnici del Tesoro al lavoro su una versione «light»: allo studio interventi sul Patto interno e micro-tagli alla Pa In arrivo una Finanziaria da 4-5 miliardi

## IL MENU DELLA MANOVRA

### Pubblico impiego



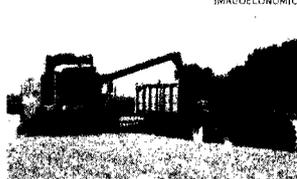
■ Tra le voci di spesa contenute nella Finanziaria 2010 la più corposa dovrebbe riguardare le risorse per i rinnovi dei contratti collettivi del pubblico impiego relativi al triennio 2010-2012. L'esborso relativo all'anno prossimo è quantificabile tra i 2 e i 2,5 miliardi, all'interno di un costo complessivo a regime di 7 miliardi

### Missioni internazionali



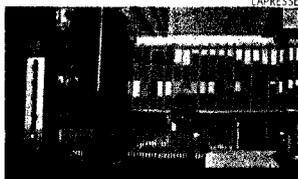
■ L'altro capitolo economicamente "pesante" è quello relativo al prolungamento delle missioni internazionali. La stima iniziale è di 1 miliardo di euro ma il costo potrebbe anche essere superiore visto il rinnovato impegno in Afghanistan dell'Italia

### Agevolazioni all'agricoltura



■ Nella Finanziaria di pochi articoli 3 quattro tabelle, la voce agevolazioni fiscali per l'agricoltura dovrebbe pesare per una cifra compresa tra i 250 e i 300 milioni di euro. All'interno sarà compresa la proroga dell'aliquota agevolata Irap, un'operazione che va ripetuta annualmente

### Patto di stabilità interno



■ Allo studio dei tecnici dell'Economia una nuova formulazione del Patto di stabilità interno, passaggio ritenuto necessario per gli enti decentrati di spesa, anche in previsione dei decreti attuativi del federalismo fiscale. Probabile un nuovo blocco delle addizionali locali

### Patto sulla salute



■ Gran parte dei 4-5 miliardi che comporranno la manovra saranno reperite attraverso lo scudo fiscale. Qualora il gettito fosse inferiore alle attese il governo potrebbe attingere ai risparmi che spera di ottenere in campo sanitario dopo il taglio dei posti letto e la chiusura dei piccoli ospedali

### LE MISURE

Tra le opzioni più gettonate un nuovo blocco delle addizionali locali. Resta aperta la partita delle risorse per i contratti pubblici

### IL VARO

Il governo punta a dare il via libera il 24 settembre Per le missioni di pace rifinanziamento da oltre un miliardo ROMA

■ Una Finanziaria light, prevalentemente "tabellare" come quella dello scorso anno, designata sul modello della

«Legge di stabilità» prevista dalla riforma del bilancio all'esame della Camera, che mobiliterà risorse per 4-5 miliardi, interamente destinate a «impegni inderogabili». Pochi articoli, le consuete tabelle cui si aggiungerà un riquadro ad hoc per missioni e programmi, con spazi ridotti al lumicino per soddisfare le richieste che anche quest'anno i vari dicasteri stanno mettendo a punto per la valutazione di sintesi del ministero dell'Economia.

Visaranno ovviamente i fondi per i contratti pubblici relativi al triennio 2010-2012, la cui quantificazione è demandata proprio alla Finanziaria. La

tranche 2010 sulla quale i tecnici della Ragioneria stanno appostando le relative compensazioni si colloca tra i 2 e i 2,5 miliardi, all'interno di un costo complessivo a regime di oltre 7 miliardi. Le cifre definitive sono però oggetto di ulteriore ricognizione, come mostra la prudenza del ministro della Funzione Pubblica, Renato Brunetta: «Le risorse saranno certamente inserite nella Finanziaria che dovrà essere presentata in Parlamento entro il 30 settembre». A parere di Brunetta il nuovo indice dei prezzi al consumo (Ipc) su cui vengono calcolati gli aumenti contrattuali «viene continuamente ag-

giornato e rivisto. L'Isae ha il compito di calcolarlo. Il Governo non ha la podestà di toccarlo». L'Isae lo ha calcolato in maggio. Ora «occorrerà vedere cosa è successo nella congiuntura da maggio ad oggi».

Affermazioni che la Cgil giudica "strane": «Nel Dpef - osser-



va il responsabile del dipartimento Settori pubblici, Michele Gentile - è segnalata solo l'esigenza di recuperare la vecchia indennità di vacanza contrattuale, pari a circa 11 euro. Ora si scopre che l'Isae aggiorna continuamente l'indice sul quale si dovrebbero rinnovare i contratti in base all'accordo separato del gennaio 2009, che la Cgil non ha firmato».

Quanto alle altre voci che compongono al momento il menù della Finanziaria, circa 1 miliardo verrà destinato al finanziamento delle missioni internazionali. Si conferma anche lo stanziamento di 250-300 milioni per l'agricoltura, sotto forma di agevolazioni fiscali. Allo studio dei tecnici dell'Economia una nuova formulazione del Patto di stabilità interno, passaggio ritenuto necessario per gli enti decentrati di spesa, anche in previsione dell'assetto che verrà ridisegnato dai decreti attuativi della legge delega sul federalismo fiscale. All'interno di questo percorso, si delinea altresì un nuovo blocco delle addizionali locali.

Nella Finanziaria leggera che il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, presenterà in Parlamento potrebbero confluire anche i risparmi legati «al processo di implementazione» della riforma della pubblica amministrazione, nonché l'estensione della detassa-

zione del 10% (ora destinata alla quota variabile della retribuzione) alla partecipazione dei lavoratori agli utili e al capitale delle imprese. Tutto dipenderà dall'esito dell'avviso comune che nell'auspicio del ministro del Welfare, Maurizio Sacconi, dovrebbe essere presentato al Governo entro i prossimi due mesi.

Lavori in corso, dunque, con l'obiettivo di varare Finanziaria e Bilancio a legislazione vigente attorno al 24-25 settembre. Del resto la manovra 2010 è stata, come avvenne lo scorso anno, in parte anticipata con il decreto anticrisi approvato in via definitiva dal Parlamento lo scorso 1° agosto, contestualmente al decreto correttivo imposto dal Quirinale. Secondo i calcoli del Dpef, la legge anticrisi ha aggiornato la manovra triennale da oltre 30 miliardi varata nell'agosto del 2008 con impieghi complessivi di 11,5 miliardi nel biennio 2009-2010, ed effetti sostanzialmente neutrali sui saldi. Sono previste maggiori entrate per 1 miliardo nel 2009, minori spese per 154 milioni. Per la detassazione degli investimenti in macchinari (la «Tremonti-ter») si prevedono minori incassi per 1,8 miliardi nel 2010 e di 2,3 miliardi nel 2011.

**D. Pes.**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**INTERVISTA** | Vasco Errani | Conferenza delle regioni

# «Superticket, tagli e addizionali? Così il patto sulla salute non va»

**Roberto Turno**

«Così non ci siamo». Precisa di parlare a titolo personale, in attesa di una valutazione fatta insieme a tutte le Regioni. Ma Vasco Errani, rappresentante dei governatori, non ha dubbi: la proposta di «Patto per la salute» inviata dal Governo, come anticipato ieri da Il Sole-24 Ore, è da riscrivere. I conti non tornano, la soluzione dei ticket antideficit è sbagliata, l'intero percorso non aiuta a combinare il contenimento della spesa e la qualità dei servizi. E se, senza accordo, il Governo procedesse da sé per decreto, dice Errani, farebbe un errore gravissimo. Intanto giovedì ci sarà il vertice col Governo, presente Berlusconi, su tutte le partite in sospeso: oltre la Sanità, i Fas, la casa, la scuola, il ministero del Turismo.

**Presidente Errani, il Governo ha svelato le sue carte sul «Patto per la salute». E vi propone ancora un finanziamento lontano dalle vostre richieste. Mancano sempre 7 miliardi?**

Noi siamo pronti a ragionare sul fatto che c'è la crisi e che l'inflazione è a zero. Ma la sottostima dei fondi per la Sanità resta pesantissima. Senza contare che va ancora finanziata l'abolizione del ticket sulla specialistica per il 2010 e che mancano gli 800 milioni per l'extrascosto sui farmaci. Così non ci siamo proprio. A maggior ragione a questo punto serve una riflessione seria e molto approfondita. Forse anche, io penso, trovando un riferimento "terzo", tra Governo e Regioni, che ai tavoli di confronto possa dare valutazioni obiettive, con uno spirito, appunto, di terzietà.

**Al Governo non sarà faci-**



Vasco Errani, è al suo secondo mandato da presidente dell'Emilia Romagna

**Giovedì l'incontro con Berlusconi: «Serve una sintesi, no a forzature unilaterali»**

**le trovare altri fondi.**

Se facessimo un Patto non fondato sulla sostenibilità reale tra finanziamento ed erogazione delle prestazioni, faremo tutti un errore. E se si dovesse dire che mancano le risorse, il Governo dovrà assumersi la responsabilità di proporre una riduzione dei livelli essenziali di assistenza. Lo dica Berlusconi davanti alle Tv.

**Per il Ssn però non è più tempo di pannicelli caldi.**

Certamente. E le Regioni non si sottraggono alle loro responsabilità. Ma la proposta del Governo è piena di contraddizioni. Per il personale, ad esempio, se non si ricordano i parametri finanziari all'assetto dei servizi e delle prestazioni, si sbaglia: se acquisto servizi nel privato, posso avere poco personale, ma i conti

poi non tornano lo stesso. È sbagliato un taglio semplicemente economicistico nell'affrontare il rapporto tra governo della spesa e qualità. Territorio, politiche sanitarie e governo della spesa non possono essere separati.

**Il Governo propone i ticket in funzione anti-deficit.**

Anche qui dobbiamo intenderci. L'automatismo in quei termini secondo me è un altro errore. Se una Regione fa una scelta ed è in grado di finanziare il suo sistema anche oltre il Fondo sanitario, pur stando dentro parametri concordati, ci deve essere una flessibilità.

**E se il Governo, senza accordo, procedesse autonomamente per decreto legge?**

Le forzature unilaterali porterebbero a una situazione gravissima. Io non voglio neppure prendere in considerazione l'ipotesi che non si possa arrivare a una sintesi. Dobbiamo lavorare tutti a una sintesi, la nostra Costituzione è fondata sulla leale collaborazione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



La strategia. Le opzioni tecniche al vaglio di Economia e Funzione pubblica

Gli aumenti. Si valuta un uso più flessibile dell'indice Ipca per gli adeguamenti salariali

# Un accordo-ponte per gli statali

Allo studio lo slittamento dei ritocchi contrattuali - Per gli integrativi 400 milioni

## I comparti del pubblico impiego

Personale a tempo indeterminato e (in rosso) il numero degli enti. Anno 2007

Scuola 1.437.619 15	Forze armate 141.001 6	Vigili del fuoco 31.535 1	Carriera prefettizia 1.510 1
Servizio sanitario nazionale 682.183 335	Università 116.578 69	Enti di ricerca 15.848 27	Monopoli di stato 1.330 1
Regioni ed autonomie locali 515.826 8.488	Regioni a statuto speciale 70.201 744	Magistratura 10.280 5	Carriera diplomatica 970 1
Corpi di polizia 331.614 6	Enti pubblici non economici 58.521 149	Formazione artistica 8.222 23	Carriera penitenziaria 494 1
Ministeri 184.367 25	Agenzie fiscali 55.661 4	Presidenza del consiglio 2.707 2	<b>Totale</b> 3.366.467 9.903

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato - Conto annuale

**Giorgio Pogliotti**  
ROMA

Per il rinnovo dei contratti pubblici il governo non sembra intenzionato a parlare in modo esplicito di una moratoria degli aumenti per evitare uno scontro con tutto il fronte sindacale. Ma i 7 miliardi per coprire il triennio 2010-2012 non ci sono, né i 2-2,5 miliardi che servono per il solo 2010. Si sta studiando una exit strategy e tra le ipotesi c'è la proposta di un accordo ponte con l'impegno ad erogare le risorse, ma sotto forma di arretrati.

Tra i tecnici al lavoro da settimane sulla Finanziaria 2010 c'è la piena consapevolezza che per il rinnovo dei contratti pubblici la strada è molto stretta. L'unica certezza al momento è l'indennità di vacanza contrattuale, i 500 milioni previsti nei tendenziali del Dpef che a regime diventerebbero poco più di 1 miliardo, dai

quali arriveranno circa 12 euro lordi a ciascuno degli oltre 3,3 milioni di dipendenti. Ancora i ministri competenti - rispettivamente Giulio Tremonti (Economia) e Renato Brunetta (Funzione pubblica) - non si sono pronunciati, ma si sta ragionando di proporre ai sindacati che saranno convocati al tavolo negoziale una sorta di accordo ponte, con la rassicurazione del governo che le risorse per gli aumenti verranno recuperate non appena la congiuntura economica sarà più favorevole. Tra le possibili fonti di finanziamento del contratto, non potendo intervenire sul versante delle entrate, si stanno prendendo in considerazione anche le risorse dello scudo fiscale, che però sono solo un'*una tantum*, per assicurare la copertura del primo anno.

Sul piatto il governo potrebbe mettere anche le somme recupe-

rate con i risparmi dalle agenzie fiscali, dal ministero dell'Economia, dagli enti pubblici non economici, e in particolare dagli enti

previdenziali. Secondo le stime dei tecnici, si tratta di circa 350 milioni che corrispondono grosso modo al 75% delle risorse tagliate ai fondi delle leggi speciali dalla manovra estiva del luglio 2008 (Dl 112). All'appello mancano i ministeri privi di entrate proprie, che non hanno conseguito risparmi di bilancio (Interni, Esteri, Pubblica Istruzione, Difesa) che potrebbero utilizzare circa 50 milioni, parte delle risorse rimanenti del Dl 112 (le altre sono state assegnate alle forze di polizia). In tutto si arriverebbe all'incirca a 400 milioni, disponibili con la firma del decreto ministeriale. Ma la manovra del luglio 2008 non si è limitata alla sforbiciata dei 530 milioni

delle leggi speciali, ha anche tagliato del 10% le risorse della contrattazione integrativa (circa 210 milioni). Questa partita è ancora tutta aperta.

Resta un ulteriore elemento da chiarire. Quale sarà la somma che alla fine verrà riconosciuta ai dipendenti pubblici. Il nuovo modello contrattuale aggancia gli aumenti all'indice Ipca (indice armonizzato europeo dei prezzi al consumo, al netto dei prodotti energetici importati) fissato dall'Isae nell'1,8% (2010), 2,2% (2011) e



1,9% (2012). Per i dipendenti pubblici l'accordo applicativo dello scorso 30 aprile prevede che la definizione del calcolo delle risorse da destinare agli incrementi contrattuali sia effettuata dai ministeri competenti, previa concertazione con i sindacati, «nel rispetto e nei limiti della necessaria programmazione prevista dalla Finanziaria», assumendo l'Ipca (al netto dei prodotti energetici) quale «parametro di riferimento». Una formulazione, quella contenuta nell'accordo quadro, che secondo i tecnici potrebbe offrire margini di manovra al governo.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

# Trasparenza. Il bilancio 2008 della Commissione

## L'accesso agli atti deve essere gratuito

### LE OSSERVAZIONI

Richiamati gli ordini professionali che hanno preteso un forfait per il rilascio di documenti soggetti alla legge 241/90

#### Marco Gasparini

Nessun pedaggio è dovuto per l'accesso agli atti e ai documenti soggetti alle norme sulla trasparenza amministrativa. Neppure nel caso in cui a esigere il dazio siano gli ordini professionali, a tutti gli effetti ricompresi sotto l'ombrello protettivo della madre di tutte le leggi sulla trasparenza amministrativa, la legge n. 241/90.

È quanto emerge dalla relazione annuale (2008) sulla trasparenza dell'attività della Pa. inviata alle Camere dalla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi.

Pur non essendo dotata degli stessi poteri coercitivi e sanzionatori di un tribunale, la task force di nomina governativa può, comunque, ingiungere all'amministrazione inadempiente di esibire copia degli atti richiesti ovvero censurarne le irregolarità attraverso decisioni che, quando non sono impugnate, assumono un carattere definitivo e vincolante per la medesima.

Questo spiega, tra l'altro, il tendenziale aumento dei ricorsi presentati alla Commissione. Saliti a 426 rispetto ai 361 del 2007 (+6,5%) e accolti nel 38% dei casi essi rappresentano, infatti, uno strumento più snello dei meccanismi di giustizia tradizionale anche per spingere sulla strada di una maggior trasparenza soggetti diversi dalle amministrazioni statali, come gli enti pubblici non economici. In quest'ultima categoria rientrano appunto gli ordini professionali che, l'anno scorso, sono stati bacchettati più volte dalla Commissione intervenuta, tra l'altro, contro quelle sezioni locali dell'albo degli architetti che

subordinavano il rilascio degli atti richiesti dai propri iscritti al pagamento di un contributo forfettario di 70 euro in violazione del principio generale di gratuità dell'accesso sancito dall'articolo 25 della legge n. 241/90.

Nello stesso ambito sono stati colti in off limits anche gli ordini degli avvocati a seguito del rifiuto di fornire copia integrale dei fascicoli relativi a procedure disciplinari avviate dagli organi di vigilanza per verificare la correttezza dell'operato dei professionisti nei confronti dei propri clienti.

A guidare la classifica del contenzioso sono, comunque, i ministeri (48%) subito seguiti da regioni ed enti locali (15%) che assorbono gran parte delle impugnative dichiarate inammissibili dalla Commissione, poiché la competenza a decidere sul contenzioso stragiudiziale dovrebbe spettare, in questo caso, ai difensori civici non ancora, presenti, però in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale. La blacklist degli interventi comprende, poi, gli ordini professionali (11%) e le autorità indipendenti (3%).

Tra le amministrazioni più bersagliate figurano, invece, la Difesa (25%) per questioni attinenti a graduatorie e avanzamenti di carriera, l'Istruzione (20%) spesso richiamata per dinieghi ingiustificati da parte dei presidi su voti e scrutini contestati dagli studenti e l'Interno, balzato in un solo anno dall'8 al 22% dei ricorsi presentati e spesso accolti dalla Commissione, soprattutto su pratiche attinenti il rilascio di nulla osta e permessi di soggiorno agli immigrati,

### Le contestazioni

La graduatoria di ministeri e amministrazioni in base alla quantità di contenzioso. In % sul totale

Ministeri	
Difesa	25
Interno	22
Istruzione, università e ricerca	20
Economia e finanze	8
Giustizia	6
Lavoro	6
Infrastrutture	4
Presidenza del consiglio	2
Esteri	2
Salute	2
Sviluppo economico	1
Ambiente	1
Beni culturali	1
Amministrazioni	
Ministeri	48
Regioni ed enti locali	15
Ordini professionali	11
Scuola	8
Enti previdenziali	7
Organi giurisdizionali	4
Università	4
Autorità indipendenti	3



**Società pubbliche.** L'addio alle gestioni non in linea con i nuovi criteri avviene senza alcuna deliberazione

# Più tempo per i servizi in house

Con la riforma molte cessazioni automatiche degli affidamenti slittano al 2011

PAGINA A CURA DI  
**Alberto Barbiero**

Cambiano, e si allungano, le date di scadenza per i vecchi affidamenti di servizi pubblici locali con rilevanza economica a società in house e miste. L'articolo 15 del Dl di attuazione degli obblighi comunitari varato mercoledì dal governo riformula varie parti dell'articolo 23-bis della legge 133/2008.

Il nuovo quadro normativo riafferma la prevalenza della gara come metodo ordinario per l'attribuzione della gestione dei servizi pubblici locali, aggiungendo come soluzione alternativa la costituzione di una società mista pubblica e privata a condizione che sia svolta una gara per la contestuale selezione di un socio (operativo) e per l'affidamento del servizio, purché al socio sia attribuita una partecipazione non inferiore al 40 per cento.

Il modello dell'in house providing è confermato in una prospettiva di utilizzo limitata a situazioni effettivamente eccezionali e particolari. Rispetto ai rapporti definiti in passato e ancora

perduranti (in quanto spesso legate a contratti di servizio di lunga durata) la nuova disciplina non lascia invece margini per il proseguimento in futuro.

Il nuovo comma 8 stabilisce infatti regole più restrittive in ordine alla cessazione delle gestioni esistenti, quando gli affidamenti non sono avvenuti con gara o con costituzione di società mista con procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione di socio privato operativo, o non siano stati realizzati con l'in house alle condizioni dettate dallo stesso articolo 23-bis (commi 3 e 4).

La norma definisce in dettaglio i periodi transitori, rapportandoli a differenti tipologie di situazioni esistenti.

Anzitutto le gestioni in essere alla data del 22 agosto 2008, affidate conformemente ai principi comunitari in materia di in house, cessano, improrogabilmente e automaticamente, a fine 2011 (in quanto non più sostenibili, data la mancata valutazione dei presupposti

eccezionali per il mancato confronto con il mercato).

La cessazione al 31 dicembre 2011 (alle stesse condizioni dell'in house) riguarda anche le gestioni derivanti da affidamenti diretti a società a partecipazione mista pubblica e privata, se la selezione del socio è avvenuta mediante gare che non abbiano avuto ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio e l'attribuzione dei compiti operativi connessi alla gestione del servizio. Se, invece, l'affidamento è avvenuto con gara per la selezione del socio operativo, la gestione cessa alla scadenza prevista nel contratto di servizio, data la piena compatibilità con il modello comunitario.

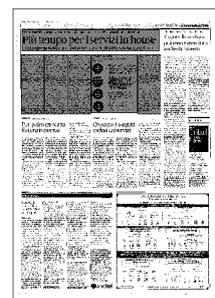
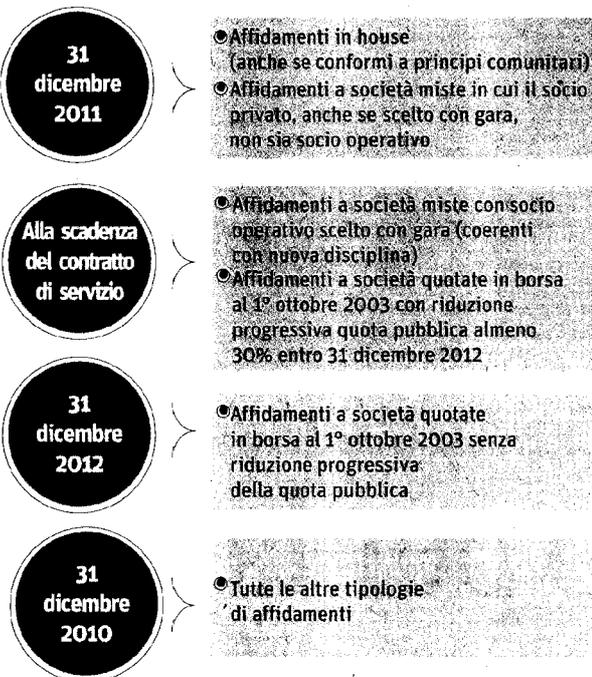
Più complessa la disciplina degli affidamenti diretti a società quotate, in quanto il legislatore ha individuato due diverse situazioni. Gli affidamenti diretti assentiti alla data del 1° ottobre 2003 a società a partecipazione pubblica già quotate in borsa a tale data e a quelle da esse controllate ai sensi dell'articolo 2359 del Codice civile cessano

alla scadenza prevista nel contratto di servizio, a condizione che la partecipazione pubblica si riduca anche progressivamente, attraverso procedure ad evidenza pubblica o forme di collocamento privato presso investitori qualificati e operatori industriali, ad una quota non superiore al 30% entro il 31 dicembre 2012. Quando la partecipazione pubblica non sia ridotta, gli affidamenti cessano, improrogabilmente e senza necessità di deliberazione dell'ente, al 31 dicembre 2012.

In via generale e residuale, tutte le altre gestioni cessano automaticamente al 31 dicembre 2010. Tra queste rientrano gli affidamenti diretti a società partecipate privi delle condizioni essenziali del modulo in house, gli affidamenti a società miste partecipate dall'ente affidante nelle quali il socio privato non sia stato scelto con procedura ad evidenza pubblica e gli affidamenti diretti a società non partecipate dall'ente affidante.

## I termini di decadenza

Data in cui cessano automaticamente gli affidamenti non in linea con le nuove regole



**I criteri.** Così l'ammissione

## Crescono i soggetti esclusi dai servizi

Il novero dei soggetti che non possono più risultare affidatari di servizi pubblici locali con rilevanza economica è molto ampio e comprende anche le controllate di terzo livello.

La revisione dell'articolo 23-bis, comma 9, della legge 133/2008 individua i soggetti che non possono acquisire la gestione di servizi ulteriori o in ambiti territoriali diversi, oppure svolgere servizi o attività per altri enti pubblici o privati, né direttamente, né tramite loro controllanti o altre società che siano da essi controllate o partecipate, né partecipando a gare. Il divieto opera per tutta la durata della gestione del servizio.

La portata della norma interdittiva riguarda:

a) le società, le loro controllate, controllanti e controllate da una medesima controllante, anche non appartenenti a stati Ue, che in Italia o all'estero gestiscono di fatto, o per disposizioni di

legge, atto amministrativo o contratto, servizi pubblici locali in virtù di affidamento diretto, di una procedura non ad evidenza pubblica oppure che siano società miste con socio privato operativo scelto con gara;

b) i soggetti cui è affidata la gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali degli enti locali, se separata dall'attività di erogazione dei servizi.

L'inclusione delle società miste è giustificata dal fatto che esse devono essere costituite solo per la gestione delle attività per le quali viene scelto il socio operativo. Le società quotate continuano a non essere assoggettate al divieto di affidamenti ulteriori.

Sempre nel comma 9 dell'articolo 23-bis è confermata la previsione per cui gli affidatari diretti di servizi pubblici locali possono comunque concorrere alla prima gara svolta per l'affida-

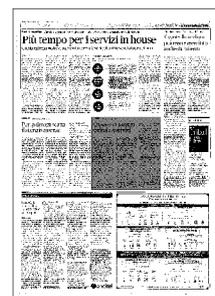
mento del servizio già a loro affidato, depurata del riferimento al periodo transitorio.

Il riassetto della disciplina regolativa dei servizi pubblici locali con rilevanza economica evidenzia proprio la valenza immediatamente applicativa di varie norme in essa contenute e una prospettiva di sviluppo complessivo molto rapida.

Le scelte più significative in tal senso riguardano il regolamento attuativo, che rimane come strumento di modulazione di importanti profili complementari (criteri per l'assoggettamento al patto di stabilità delle società partecipate, distinzione tra funzioni regolative e gestorie, armonizzazione tra la disciplina generale e quelle settoriali, ecc.), con un termine di adozione fissato ora al 31 dicembre 2009.

Tuttavia dal novero delle materie riportate alla normativa regolamentare viene ad essere eliminato il coordinamento dei periodi transitori (previsto dal comma 10, lett. e dell'articolo 23-bis, norma ora abrogata), per i quali si deve ora fare necessario riferimento alla modulazione su base soggettiva dettata dall'innovato comma 8.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## L'indicazione del Consiglio di Stato

# Il controllo analogo può essere esercitato anche da più enti

Il controllo analogo su una società affidataria in house, con capitale sociale sia diviso tra soci pubblici, può essere esercitato congiuntamente dalle amministrazioni.

Il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 5082 del 26 agosto ha elaborato il principio della giurisprudenza comunitaria in base al quale un ente locale che acquisisce una partecipazione in una società in cui tutti gli altri referenti sono Pa può attuare il controllo analogo facendo leva sul rapporto con gli altri soci.

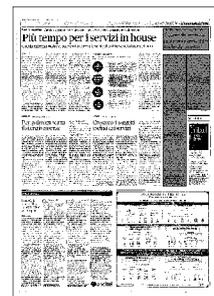
Partendo da quanto stabilito dalla Corte di Giustizia Ue nella sentenza 13 novembre 2008 C-324/07, i giudici hanno evidenziato che per configurare un controllo analogo non è necessario un potere di controllo individuale del singolo socio affidante sulla società-organo assimilabile a quello, individuale, delineato dai primi due commi dell'articolo 2359 del Codice civile. L'esigenza è che il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario sia effettivo, anche se esercitato congiuntamente dagli enti associati, con deliberazione a maggioranza.

L'affermazione è fondamentale per i modelli gestionali dei servizi pubblici locali in quanto l'affidamento in house, seppure derogatorio, può essere concretizzato se il presupposto del controllo analogo è assicurato anche grazie all'interazione con le altre Pa partecipanti alla società. La relazione tra gli enti locali aderenti alla società diventa quindi molto importante anche per le strategie da riportare a supporto dell'affidamento in deroga, che possono essere sviluppate sulla base di peculiarità rappresentate in un ambito territoriale più vasto e complesso.

Il modello della gestione associata dei servizi pubblici è peraltro molto diffuso negli ordinamenti europei ed in quello italiano presenta varie forme consolidate, come i consorzi ex articolo 31 del Dlgs 267/2000. In queste organizzazioni il controllo da parte del singolo ente non è individuale ma intermediato, e quindi attenuato dall'applicazione delle regole sul funzionamento interno dell'associazione. Secondo il Consiglio di Stato, il controllo analogo postula un rapporto che lega gli organi della società con l'ente pubblico affidante, in modo che quest'ultimo sia in grado di indirizzare tutta l'attività sociale. Deve quindi trattarsi di una relazione equivalente, ai fini degli effetti pratici, a una subordinazione gerarchica, che si verifica quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sul soggetto societario.

Per dare concreta attuazione a questa particolare modalità relazionale è necessario che l'organo esecutivo della società non abbia rilevanti poteri gestionali e che l'ente pubblico affidante (quindi la totalità di soci pubblici) eserciti poteri di ingerenza e di condizionamento superiori a quelli tipici del diritto societario, caratterizzati da un margine di rilevante autonomia della governance rispetto alla maggioranza azionaria.

È dunque indispensabile che le decisioni più importanti siano sempre sottoposte al vaglio preventivo dell'ente affidante o, in caso di in house frazionato, della totalità degli enti pubblici soci, valorizzando la vocazione istituzionale pubblicistica della società in house rispetto alle logiche commerciali che permea le società di diritto comune (svincolate da controlli pregnanti).



**Authority.** Il parere obbligatorio

## Per la deroga scatta il silenzio assenso

\*\*\*\* Cambia la procedura per il parere obbligatorio dell'Antitrust sugli affidamenti diretti; secondo la nuova normativa, infatti, il parere dell'Authority va reso per procedure superiori a certi valori, da individuare, ed entro termini perentori, altrimenti scatta il silenzio-assenso.

Nella nuova formulazione, l'articolo 23-bis comma 2 specifica che l'affidamento può avvenire:

a) a favore di società a capitale interamente pubblico, partecipata dall'ente locale, che abbia i requisiti richiesti dall'ordinamento comunitario per la gestione in house;

b) comunque nel rispetto dei principi della disciplina comunitaria in materia di controllo analogo sulla società e di prevalenza dell'attività svolta dalla stessa con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

Altrettanto significativa risulta la precisazione dei presuppo-

sti, in quanto la particolare procedura di relazione diretta con il gestore può essere utilizzata per situazioni che la nuova norma delinea come eccezionali e (in quanto determinate da peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento) pertanto tali da non permettere un efficace e utile ricorso al mercato.

L'articolo 15 del Dl di adeguamento agli obblighi comunitari conferma la procedura per cui la scelta operata dall'ente affidante deve:

a) avere adeguata pubblicità;  
b) essere motivata con un'analisi del mercato (che non può, secondo la line interpretativa sviluppata dall'Antitrust in questi mesi, tradursi in una semplice indagine di mercato, ma in una più articolata e complessa valutazione comparativa);

c) trasmettere la relazione di valutazione all'Agcm, che deve

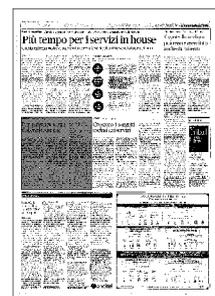
esprimersi sulla stessa.

Rispetto alla formulazione originaria del comma 4 dell'articolo 23-bis, la disposizione rivista non prevede più la richiesta di parere anche alle authorities di settore.

Il parere dell'Agcm viene definito come preventivo (quindi entra nel procedimento di scelta prima che lo stesso sia formalizzato dall'ente affidante) e deve essere reso dalla stessa entro sessanta giorni dalla ricezione della relazione. Proprio rispetto a questa tempistica interviene l'importante innovazione, in base alla quale, decorso il termine, il parere, se non reso, si intende espresso in senso favorevole.

L'ottimizzazione della particolare procedura è garantita dall'inclusione del nuovo comma 4-bis dell'articolo 23-bis, il quale permette all'Autorità garante della concorrenza, in forza della sua autonomia organizzativa e funzionale, di individuare, con propria deliberazione, le soglie oltre le quali gli affidamenti di servizi pubblici locali assumono rilevanza ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 4.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Cinque pronunce della Corte costituzionale ridisegnano i ruoli stato-enti locali nel dlgs 152/2006

# Ambiente, più spazio alle regioni

## Riassegnate le competenze nell'attuazione dei piani sui rifiuti

### I poteri delle regioni dopo le pronunce di incostituzionalità

Materia	Decisione della Corte costituzionale	Estremi sentenza	Norme dichiarate parzialmente incostituzionali
Tutela del suolo	Le regioni partecipano: <ul style="list-style-type: none"> <li>• alla predisposizione del programma nazionale di intervento per tutela del suolo;</li> <li>• alla definizione di programmazione, finanziamento, controllo degli interventi a difesa del suolo;</li> <li>• alla identificazione delle linee fondamentali di assetto del territorio, impatto ambientale, articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, trasformazioni territoriali</li> </ul>	Sentenza 23 luglio 2009 n. 232	<ul style="list-style-type: none"> <li>• articolo 57, comma 1, lettera b), dlgs 152/2006</li> <li>• articolo 58, comma 3, lettera b), dlgs 152/2006</li> <li>• articolo 58, comma 3, lettera b), dlgs 152/2006</li> </ul>
Acque, Autorità d'ambito	Le Autorità d'ambito non sono obbligate a pubblicare i propri bilanci apposito albo istituito presso la loro sede. Saranno le regioni a definire le modalità	Sentenza 24 luglio 2009 n. 246	<ul style="list-style-type: none"> <li>• articolo 148, comma 3, dlgs 152/2006</li> </ul>
Bonifica aree agricole	Lo stato deve concordare con le regioni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• regole su interventi di bonifica delle aree destinate a produzione agricola e allevamento;</li> <li>• forme di promozione per ricerca e sviluppo di nuove tecnologie di bonifica</li> </ul>	Sentenza 24 luglio 2009 n. 247	<ul style="list-style-type: none"> <li>• articolo 241, dlgs 152/2006</li> <li>• articolo 265, comma 3, dlgs 152/2006</li> </ul>
Gestione rifiuti, piani regionali	Spetta alle regioni: <ul style="list-style-type: none"> <li>• il potere sostitutivo in caso di mancata attuazione da parte degli altri enti locali dei piani regionali di gestione dei rifiuti;</li> <li>• la piena discrezionalità nell'individuazione dei maggiori obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti</li> </ul>	Sentenza 24 luglio 2009 n. 249	<ul style="list-style-type: none"> <li>• articolo 199, comma 9 del dlgs 152/2006</li> <li>• articolo 204, comma 3 del dlgs 152/2006</li> <li>• articolo 205, comma 6, medesimo dlgs</li> </ul>
Tutela aria	È di piena competenza regionale la formazione degli addetti alla conduzione degli impianti termici civili di potenza termica nominale superiore a 0.232 MW	Sentenza 24 luglio 2009 n. 250	<ul style="list-style-type: none"> <li>• articolo 287, dlgs 152/2006</li> </ul>



#### Pagina a cura di **VINCENZO DRAGANI**

**C**oinvolgimento diretto nella pianificazione degli interventi a tutela del suolo, autonomia nella pubblicità dei bilanci delle Autorità d'ambito, potestà decisionale nella bonifica di aree agricole, poteri di intervento nell'attuazione dei piani regionali sui rifiuti, discrezionalità nella formazione degli addetti alla conduzione di impianti termici civili. Con cinque parallele pronunce dello scorso luglio la Corte costituzionale ha ridisegnato i confini tra stato e regioni nella gestione dell'ambiente, allargando sensibilmente l'area di competenza degli enti locali. Alla base delle decisioni del giudice delle leggi, che ha dichiarato parzialmente incostituzionali dieci degli oltre trecento articoli del cosiddetto «Codice ambien-

tale» (dlgs 152/2006), la violazione da parte del provvedimento nazionale delle norme sulla ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra governo centrale e poteri locali e del principio di sussidiarietà tra enti locali contenute nella Carta fondamentale (articoli 117 e 118).

**Tutela del suolo.** Per la Corte costituzionale le regioni dovranno essere direttamente coinvolte, tramite la Conferenza unificata, nella definizione del programma nazionale di intervento per la tutela e il risanamento del suolo e del sottosuolo previsto dall'articolo 57, comma 1, lettera b) del dlgs 152/2006, programma che l'originaria versione del Codice

ambientale riservava all'esclusiva competenza del consiglio dei ministri. Con la medesima sentenza (23 luglio 2009 n. 232) la Corte ha garantito analogo partecipazione agli enti locali in sede di definizione, programmazione, finanziamento e controllo degli interventi a difesa del suolo (previsti dall'articolo 58, comma



3, lettera b) del dlgs 152/2006) e alla identificazione delle linee fondamentali su assetto del territorio, impatto ambientale, articolazione territoriale delle reti infrastrutturali, trasformazioni territoriali (articolo 58, comma 3, lettera d) medesimo decreto), anch'essi originariamente riservati al solo ministero dell'ambiente. Pur riconoscendo che gli interventi in materia del suolo rientrano nella piena competenza statale, la Corte ha infatti ritenuto che le norme del dlgs 152/2006 violavano le attribuzioni regionali in materia di governo del territorio e il principio di leale collaborazione tra stato e regioni.

#### **Acque, autorità d'ambito.**

Le censure della Corte si sono abbattute sulle norme del dlgs 152/2006 che imponevano alle Autorità d'ambito (strutture territoriali costituite dalle regioni per la gestione delle risorse idriche) di pubblicare i relativi bilanci mediante affissione ad apposito albo istituito presso la loro sede. Per il giudice delle leggi (sentenza 24 luglio 2009 n. 246) l'obbligo sancito dall'articolo 148, comma 3 del dlgs 152/2006 incideva su materia relativa ai servizi pubblici locali (di competenza regionale), e non alla tutela dell'ambiente (di competenza esclusiva statale).

#### **Bonifica aree agricole.**

Dovrà essere concordato con le regioni, e non predisposto unilateralmente dal Minambiente, il regolamento relativo agli interventi di bonifica, ripristino ambientale e messa in sicurezza delle aree destinate a produzione agricola e allevamento previsto dall'articolo 241 del Codice ambientale. Sebbene afferente alla tutela dell'ambiente, ha sottolineato la Corte nella sentenza 24 luglio 2009 n. 247, l'oggetto della regolamentazione in parola tocca materie di competenza regionale come l'agricoltura, ragion per cui è necessario il concerto in sede di Conferenza unificata. Analoga sorte per il regolamento che individuerà le forme di promozione e incentivazio-

ne per ricerca e sviluppo di nuove tecnologie di bonifica presso università, imprese e loro consorzi. Essendo a cavallo tra ambiente e ricerca scientifica (quest'ultima di competenza concorrente stato-regioni) il relativo decreto ministeriale previsto dall'articolo 265, comma 3 del Codice ambientale dovrà essere concordato in sede di Conferenza unificata.

**Gestione rifiuti.** Spetterà alle regioni, e non allo stato, agire in caso di mancata attuazione da parte di comuni, province e Autorità d'ambito dei piani regionali di gestione dei rifiuti. La rivisitazione delle competenze è stata operata dalla Corte (sentenza 24 luglio 2009 n. 249) attraverso la «limatura» dell'articolo 199, comma 9 del dlgs 152/2006, eliminandone la parte che affidava allo stato il potere sostitutivo di intervento, in violazione del principio di sussidiarietà ex articolo 118 della Carta fondamentale. Ricondotte sotto la competenza delle regioni, altresì, la piena discrezionalità del presidente della giunta per interventi in caso di inerzia nei sistemi di gestione dei rifiuti da parte dei soggetti incaricati (articolo 204, comma 3 del dlgs 152/2006) e quella relativa alla individuazione dei maggiori obiettivi di riciclo e recupero dei rifiuti (articolo 205, comma 6, medesimo dlgs). In entrambi i casi la Corte ha rimosso i limiti che le norme statali ponevano all'esercizio delle competenze regionali.

**Tutela aria.** Formazione tutta regionale, infine, per il personale addetto alla conduzione degli impianti termici civili di potenza termica nominale superiore a 0.232 MW. Con l'ultima delle sentenze in questione (la 24 luglio 2009 n. 250) la Corte ha eliminato dall'articolo 287 del dlgs 152/2006 ogni interferenza dello stato nella procedura di abilitazione di tali addetti (tra cui la competenza dell'Ispettorato del lavoro nel rilascio del previsto patentino), ricordando l'esclusiva competenza regionale in materia di «formazione professionale».

—© Riproduzione riservata—

*Dipendenti o autonomi sono i cacciatori di hacker e di ladri di dati che operano nella rete*

# I detective dei reati informatici

*Chi sono e come lavorano in azienda i chief security officer*

Pagina a cura  
DI ROBERT HASSAN

**I**n questi ultimi anni le truffe sulla rete si sono moltiplicate e sono ancora poche sul mercato le figure professionali con una competenza mista di diritto e informatica che le possano gestire.

Una di queste è il chief security officer, un manager che conduce indagini sui reati informatici: individua le prove, le raccoglie, le analizza, le gestisce e le presenta in tribunale. Ma che è anche un professionista che redige perizie per dimostrare o confutare l'utilizzo a fini illeciti dei dati acquisiti.

A livello retributivo egli in media percepisce tra gli 80 mila e i 160 mila euro lordi annui. Può lavorare sia per gli uffici giudiziari che per gli studi legali e per le grandi aziende. In genere la figura professionale in questione è un lavoratore dipendente, sia un quadro che un manager, ma in certi casi può essere anche un libero professionista.

Il chief security officer generalmente richiede competenze costituite da una miscela di diritto e nuove tecnologie, ovvero di scienze umanistiche e tecnologiche. Una conoscenza approfondita della criminologia e delle frodi finanziarie nel complesso è di enorme

aiuto a questo professionista, poiché spesso le frodi informatiche sono un aspetto di un piano criminoso più articolato. Si tratta di profili professionali da formarsi attraverso curricula di studio altamente specializzati e che si pongono quindi lungo la linea di demarcazione che corre tra il diritto e l'informatica.

Per svolgere questa delicata funzione occorre inoltre avere conoscenza di sistemi software e hardware soprattutto volti a effettuare analisi di dati/flussi per identificare l'origine di eventuali frodi informatiche. Le prospettive di questa professione sono positive: il comparto in cui è maggiormente presente questa figura professionale è storicamente quello delle aziende di credito, ma la sua presenza si è estesa anche ad altri settori, che utilizzano le reti per scambiare dati della più svariata natura, inclusi dati tecnici. Le sue mansioni negli anni si sono evolute: si è passati da un'attività di in-

vestigazione e di protezione da frodi legate a procedure informatiche incentrate sulla singola azienda a un ruolo di investigazione e di protezione su vasta scala globale e inter-aziendale.

In alcuni tipi di reati critici e, in particolar modo, nei casi in cui l'azienda è esposta sistematicamente a essi, come ad esempio le frodi informatiche, è essenziale supportare l'attività manuale di investigazione con strumenti specifici in grado di monitorare e rilevare le attività fraudolente in modo automatico. Quando si verifica un incidente informatico, con impatto critico sulla sicurezza e sulla continuità delle operazioni, è importante sia coinvolta quindi una figura, come per esempio il chief security officer, che bilanci le esigenze di risoluzione dell'incidente con quelle di raccolta delle evidenze e, in particolare, della non compromissione delle stesse. Data la necessità di attivarsi tempestivamente, è fondamentale che le modalità di azione siano quanto più possibile predeterminate.

«Al momento», spiega Walter Bruschi, Ad di Cpp Italia, società che opera nella protezione delle carte di pagamento, «l'incidenza delle frodi su carte di pagamento è inferiore all'1% del controvalore dei pagamenti effettuati con questi strumenti».



Massimo Zoppetta



Guido Scorza





Joe Sarno



Marco Bruschi

«Nel prossimo futuro è prevedibile un cambiamento della tipologia di frodi. Clonare una plastic card diventerà più difficile, grazie anche al diffondersi delle nuove tecnologie per la sicurezza dei pagamenti, come ad esempio l'utilizzo del chip elettronico. Mentre, come avvenuto anche in Inghilterra, dove le carte di credito sono molto più diffuse che in Italia, potrebbe prendere sempre più piede il furto di identità, una tipologia di frode che presenta un trend in crescita e che nei prossimi anni potrebbe causare molti danni anche ai cittadini italiani», aggiunge Bruschi.

Di fronte a un reato, il processo di investigazione diventa l'elemento chiave e decisivo.

Esso copre un insieme di attività all'interno delle quali occorre che siano rispettati un insieme di principi, come ad esempio l'identificazione e acquisizione delle evidenze.

E' importante raccogliere dati

grezzi, ovvero ridurre al minimo le modifiche ai dati che si stanno raccogliendo e garantire l'integrità del dato rispetto all'originale; è inoltre fondamentale assicurare che gli orologi dei sistemi siano sincronizzati per garantire la sequenzialità temporale delle azioni.

«Oggi la tecnologia va in aiuto delle figure aziendali responsabili di tenere

traccia, anche a fini legali, delle violazioni informatiche», osserva Massimo Zompetta, country manager di Compuware Italia, società di software.

«Si tratta di soluzioni che agiscono come telecamere di sorveglianza per le applicazioni e che registrano tutte le attività interne, per le quali sussiste ovviamente un'autorizzazione che intercorre tra gli utenti e le applicazioni stesse. Di conseguenza, è possibile in qualsiasi momento recuperare, facilmente e molto velocemente, una serie di informazioni relative ad interventi illegali, qualora si verificassero, per svolgere indagini interne o per metterle al servizio degli organi legali preposti», conclude Zompetta.

— © Riproduzione riservata —

**L'agenda del Parlamento.** La Camera riparte oggi da cure palliative e biotestamento

# Ritocchi a tappe forzate per la manovra d'estate

**Roberto Turno**

Il Senato forza le tappe per portare al traguardo il decreto legge correttivo della manovra estiva con i ritocchi voluti dal Quirinale su scudo fiscale, Corte dei conti e ambiente.

Il Dl 103 scade il 3 ottobre e in questi giorni le commissioni Bilancio e Finanze di palazzo Madama sono chiamate a un autentico *tour de force* per consentire il voto dell'aula già dalla prossima settimana, e, quindi, inviare a strettissimo giro di posta il provvedimento alla Camera per il varo finale.

Settimana parlamentare ormai a pieno ritmo quella che si apre oggi, anche con la ripresa dei lavori d'aula: tocca all'assemblea di Montecitorio, mercoledì a quella di Palazzo Madama. Aspettando i calendari che saranno decisi dalle Conferenze dei capigruppo già in questi giorni sono però in agenda nelle due assemblee appuntamenti molto attesi. In aula alla Camera spiccano due provvedimenti: le misure sull'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore, provvedimento praticamente bipartisan che potrebbe essere votato (e inviato

al Senato) in settimana, e la Comunitaria 2009, che però richiederà più tempo. L'assemblea del Senato punta invece sulle nuove norme per la prevenzione delle frodi nel credito al con-

sumo e sull'etichettatura dei prodotti alimentari, quanto meno per l'avvio della discussione generale.

Ma è dall'attività delle commissioni che si attendono segnali sui provvedimenti più caldi sul tappeto. A cominciare dal biotestamento, che in questi giorni riprende con la discussione generale in commissione Affari sociali della Camera (sede referente) di quel testo trasmesso dal Senato che sta diventando un caso anche all'interno del Pdl dopo la presa di posizione del presidente della Camera. Senza scordare che sui temi eticamente sensibili, un'altra partita è destinata ad aprirsi sulla pillola abortiva RU 486 dopo il via libera dato dall'Aifa a fine luglio.

Altro provvedimento atteso alla prova è il Ddl collegato alla Finanziaria 2009 sui lavori usuranti, l'ultimo dei cinque collegati iniziali rimasto al palo: questa settimana è all'esame delle commissioni riunite Affari costituzionali e Lavoro del Senato, ma avanza con grande lentezza. Lentezza d'esame che invece non dovrebbe avere il Ddl che fa rinascere il ministero della Salute, staccandolo dal Welfare, sempre al Senato in commissione Affari costituzionali: entro l'anno, sarebbero le indicazioni, diventerà legge.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## I decreti legge in lista di attesa

● Novità rispetto alla settimana precedente

Provvedimento	N.	N. atto	Scad.	Stato dell'iter
Misure correttive della manovra estiva	103	S 1749	3 ott	● All'esame delle commissioni riunite Bilancio e Finanze del Senato
Attuazione di obblighi comunitari e misure su precari nella scuola e servizi pubblici locali	-	-	-	● Approvato dal Consiglio dei ministri del 9 settembre

C = atto Camera; S = atto Senato



Gran Bretagna, Usa, Francia e Italia: confronto tra i modelli adottati per il rimpatrio di fondi

# L'ammnistia fiscale è poliglotta

Gli scudi fiscali di ultima generazione					
	Periodo di validità	Pagamento imposte evase	Periodi d'imposta da assoggettare a tassazione	Eventuali sanzioni per importi non sanati	Anonimato
 <b>Italia</b>	15/9/2009 - 15/4/2010	50% del reddito lordo non denunciato, presunto nella misura del 2% annuo delle attività detenute all'estero. A conti fatti si tratta del 5% sull'importo dichiarato	Ultimi 5 anni	240% - 480% delle imposte evase, a cui va aggiunto il 5-25% delle attività estere non dichiarate, più eventuali sanzioni penali	Totale nei confronti del fisco
 <b>Regno Unito</b>	1/9/2009 - 1/3/2010	In misura ordinaria	Ultimi 20 anni	30%-100% delle imposte evase, più eventuali sanzioni penali	NO
 <b>Stati Uniti</b>	Fino al 23/9/2009	In misura ordinaria	Ultimi 6 anni	Fino al 50% dei saldi attivi detenuti all'estero alla fine di ciascuno degli ultimi 6 anni, più eventuali sanzioni penali	NO
 <b>Francia</b>	n.d.	In misura ordinaria	Periodi ordinari di prescrizione legale di ciascuna imposta accertabile	Dal 10 all'80% delle imposte evase secondo la gravità della situazione, più eventuali sanzioni penali	Garantito nelle fasi della trattativa tra la mite delega a un legale

Pagina a cura  
DI GABRIELE FRONTONI

**C**ontrasto ai paradisi fiscali e necessità di cassa. Sono questi gli ingredienti che hanno fatto dello scudo fiscale il vero protagonista della stagione estate-autunno 2009. E alla vigilia della terza amnistia fiscale della storia, sono in molti ad aver già dato il via a programmi di rimpatrio dei fondi destinati a prosciugare i caveau dei centri offshore contribuendo, allo stesso tempo, a drenare capitali in patria per risanare le martoriolate finanze pubbliche. È il caso della Gran Bretagna che il primo di settembre ha inaugurato un piano di amnistia fiscale capace, nelle intenzioni del governo di Londra, di riportare a casa qualcosa come 2 miliardi di sterline, il 500% in più di quanto raccolto dall'ul-

timo condono, datato 2007. Poche le similitudine con il caso italiano. A partire dall'aliquota minima per regolarizzare la posizione con il fisco. Se in Italia il processo di rimpatrio o di regolarizzazione si accompagna al versamento di una penale del 5%, l'aliquota minima fissata al di là della Manica si attesta al 10% per i contribuenti che in passato non hanno avuto modo di servirsi di uno scudo fiscale per regolarizzare la propria posizione di fronte al fisco. In tutti gli altri casi, la penale applicata potrà andare da un minimo del 30% del valore dei depositi esteri, fino a un massimo del 100%. E cosa dire sulla durata dell'operazione? Se il governo italiano ha deciso di concedere un lasso temporale di sette mesi per sbrigare le pratiche di rimpatrio o di regolarizzazione dei fondi detenuti illegalmente all'estero, l'amnistia fiscale decisa a Downing Street avrà una

durata più limitata. Sei mesi a partire dal primo settembre 2009. E cosa dire dell'anonimato? Mentre il decreto legge italiano istitutivo dello scudo 2009 garantisce la non perseguibilità da parte degli agenti del fisco per tutti i cittadini o le società semplici che decidono di approfittare delle concessioni dello scudo, in Gran Bretagna l'amnistia fiscale targata Brown non prevede alcuna limitazione per accertamenti futuri da parte dell'Hmrc. Al di là di Italia e Regno Unito sono molti, tuttavia, i paesi che hanno deciso di seguire la strada delle facili concessioni al rimpatrio dei ca-



pitali in tempi di crisi. È il caso degli Stati Uniti dove l'Internal Revenue Service (Irs), l'Agenzia delle entrate americana, ha iniziato da tempo al rimpatrio dei capitali che si concluderà il 23 settembre prossimo. Si tratta di uno scudo fiscale destinato a cittadini privati e società pensato con l'idea di riportare a casa una buona fetta dei 100 miliardi di dollari che ogni anno sfuggono alla rete del fisco a stelle e strisce. A differenza

del caso italiano, l'amnistia statunitense riguarda gli ultimi sei anni e prevede sanzioni che possono arrivare fino al 50% dei saldi attivi detenuti all'estero alla fine di ciascun anno, maggiorati di eventuali sanzioni penali, senza la concessione di alcuna garanzia di anonimato. Nello specifico, secondo i guardiani del fisco Usa, coloro che avessero depositato su un conto offshore un milione di dollari nel 2003, per esempio, si troverebbe adesso a dover pagare all'Irs 386 mila euro, esclusi gli interessi. A questa cifra si arriva sommando una tassa dell'1,75% all'anno sul capitale inizialmente espatriato, una penale del 20% aggiuntivo su tale somma e un'addizionale del 20% sul capitale espatriato, aumentato degli interessi potenziali riscossi nei paradisi fiscali. E a chi pensasse che 386 mila dollari di multa su un capitale di 1,3 milioni fossero troppi, l'Irs ricorda che nel caso fossero le autorità fiscali americane a rintracciare i conti correnti offshore, la multa potrebbe arrivare fino a 2,3 milioni di dollari. Più sommesso, invece, lo scudo fiscale transalpino, partito in sordina già da qualche mese e gestito da appena tre agenti

del fisco dislocati all'interno di un ufficio del ministero delle finanze di Parigi. In questo caso, la legge francese non prevede un periodo di imposta speciale per usufruire dei vantaggi del «bouclier fiscal», ovvero dell'amnistia transalpina diretta a stanare una buona fetta dei 450 miliardi di euro sottratti, negli anni, al fisco. Unica condizione, le imposte accertabili non devono essere cadute in prescrizione. Sul fronte delle sanzioni, l'Eliseo ha stabilito un range che si muove dal 10% fino all'80% delle imposte evase a seconda della gravità della situazione. A queste multe, potranno aggiungersi eventuali sanzioni penali che limitano, di fatto, il livello di attrattività di questo strumento rispetto al caso italiano. In un momento di grande frenesia internazionale per il lancio su più fronti di importanti scudi fiscali, c'è anche chi la propria amnistia l'ha appena conclusa con successo, riportando a casa 8,3 miliardi di dollari. È il caso dell'Argentina che ha percorso i tempi approvando, nel 2008, una legge per il rimpatrio dei capitali con una penale minima dell'1% del capitale, a fronte di un investimento per almeno due anni nel comparto immobiliare. Le altre opzioni a disposizione dei cittadini pentiti prevedevano un'aliquota del 3% per chi avesse acquistato titoli di stato argentini o il pagamento del 5% del capitale riportato in patria nel caso in cui i bond statali fossero stati ceduti prima di due anni dal loro acquisto. Per tutti gli altri, la penale fissa indicata da Buenos Aires era fissata al 6%.

— Riproduzione riservata — ■

## Lo scudo in cifre

<b>73,1 miliardi di euro</b>	Quanto emerso con i provvedimenti varati nel 2001 e nel 2002 che hanno comportato un gettito pari a circa 2,1 miliardi di euro
<b>2,5%</b>	Aliquota applicata sull'importo dichiarato nello scudo 2001 ai fini del rimpatrio e della regolarizzazione
<b>54,6 miliardi di euro</b>	Quanto è emerso con il primo scudo, pari a 33,2 miliardi per i rimpatri e a 21,4 miliardi per le regolarizzazioni
<b>4%</b>	È l'aliquota applicata sull'importo dichiarato nello scudo 2002 ai fini del rimpatrio e della regolarizzazione
<b>18,5 miliardi di euro</b>	Quanto è emerso con il secondo scudo, pari a 10 miliardi per i rimpatri e 8,5 miliardi per le regolarizzazioni
<b>536 mila euro</b>	È stato il valore medio delle operazioni, o segnalazioni, che sono state poco più di 80mila
<b>25,14 miliardi di euro</b>	È l'ammontare dei rimpatri provenienti dalla Svizzera coi due scudi, pari al 58,1%, sui 43,2 miliardi di euro complessivamente rimpatriati
<b>6,3 miliardi di euro</b>	È l'ammontare dei rimpatri provenienti dalla Germania, pari al 14,7% del totale
<b>3,03 miliardi di euro</b>	È l'ammontare dei rimpatri provenienti dal Lussemburgo, pari al 7% del totale
<b>1,65 miliardi di euro</b>	È l'ammontare dei rimpatri provenienti dagli Usa, pari al 3,8% del totale
<b>1,62 miliardi di euro</b>	È l'ammontare dei rimpatri provenienti dalla Francia, pari al 3,7% del totale
<b>1,27 miliardi di euro</b>	È l'ammontare dei rimpatri provenienti dal Principato di Monaco, pari al 2,9%
<b>29,87 miliardi di euro</b>	Importo regolarizzato alla fine del 2003. Di questi, il 59,8% proviene dalla Svizzera, il 19,4% si trova in Lussemburgo, il 4,4% nel Principato di Monaco e l'1,9% a San Marino.
<b>45,1%</b>	La quota delle attività estere regolarizzate a fine 2003 immobilizzate tra azioni, fondi comuni e quote di partecipazioni. Il 6,5% è rappresentato da crediti finanziari mentre gli immobili rappresentano soltanto il 2,5% del totale
<b>96,3%</b>	Sono i casi in cui si è trattato di operazioni di chiusura di conti correnti e depositi
<b>92,4%</b>	È la percentuale dei casi con l'euro come valuta di riferimento, seguono il dollaro (5,7%) e il franco svizzero (1,5%)
<b>5%</b>	È l'aliquota prevista in questa edizione dal governo che, questa volta, non ha voluto fare previsioni sul gettito atteso tra 2009 e 2010

\* Dati: Ufficio Italiano Cambi-Bankitalia

# Scudo fiscale: tutto pronto, si parte domani

## Il rimpatrio dei capitali esteri è possibile fino al 15 aprile

CONTO alla rovescia per la partenza dello scudo fiscale, cioè la possibilità di rimpatriare anonimamente i capitali detenuti illegalmente all'estero pagando una piccola somma. La terza versione dello scudo è quindi ai nastri di partenza (si può regolarizzare da domani 15 settembre fino al 15 aprile 2010) e va di pari passo all'attività dell'Agenzia delle Entrate che sta mettendo in piedi una task force contro i paradisi fiscali e preparando una circolare con le specifiche tecniche per lo scudo. Circolare, più modello per l'adesione, che dovrebbero arrivare comunque entro domani. Lo scudo sarà così l'ultima occasione per rimpatriare capitali all'estero anche perché con il decreto anticrisi di luglio si sono inasprite le norme contro chi detiene illecitamente capitali all'estero.

C'è, ad esempio, il ribaltamento dell'onere della prova: chi viene scoperto con capitali all'estero dovrà dimostrare che siano stati esportati in modo corretto e che non siano frutto di evasione. Onere che prima spettava all'amministrazione finanziaria. Molto critica l'opposizione: il centro studi Nens, fondato dagli ex ministri del centro-sinistra Vincenzo Visco e Pierluigi Bersani, in un'analisi comparativa tra i diversi Paesi non nasconde il proprio giudizio negativo su quello che definisce «un condono a prezzi da saldo». Ma proprio pochi giorni fa lo stesso ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, rispondendo alle critiche e alle preoccupazioni espresse anche dalla Corte dei Conti («si

rischia di vanificare la lotta all'evasione») spiegava che «se vuoi contrastare i paradisi fiscali devi anche cercare di svuotare i forzieri, di riportare a casa i capitali usciti fuori. È un reato più grave far uscire o far rientrare i capitali? Finora chi esportava i capitali all'estero non pagava nulla e continuava a portarli fuori. Oggi ci sono sanzioni più dure e si riportano a casa i capitali».

Insomma si tratterebbe di una strategia a tenaglia: da una parte si incalza chi porta illecitamente soldi dove ci sono regimi fiscali agevolati (è di pochi giorni fa l'accordo Agenzia Entrate-San Marino per lo scambio di informazioni), dall'altra si consente il rimpatrio che, valuta ad esempio l'amministratore delegato di Unione fiduciaria, Attilio Guardone, potrebbe far rientrare in Italia circa 200 miliardi di euro.

La stessa Agenzia delle Entrate è pronta a spingere su questo meccanismo: lo scudo - diceva pochi giorni fa il direttore dell'Agenzia, Attilio Befera, è «un'opportunità per regolarizzare. Chi non lo fa sa che troverà pane per i suoi denti». Molto critico il Nens: «Se si studiano bene le procedure, le somme da versare e le regole sull'anonimato - è scritto in uno studio comparato - si scopre che lo scudo fiscale italiano sembra fatto apposta per favorire i contribuenti infedeli». Lo studio, poi, riprende anche le voci su ipotesi di estendere anche fuori dall'ambito dei Paesi dell'Unione Europea la regolarizzazione degli importi senza rimpatrio.

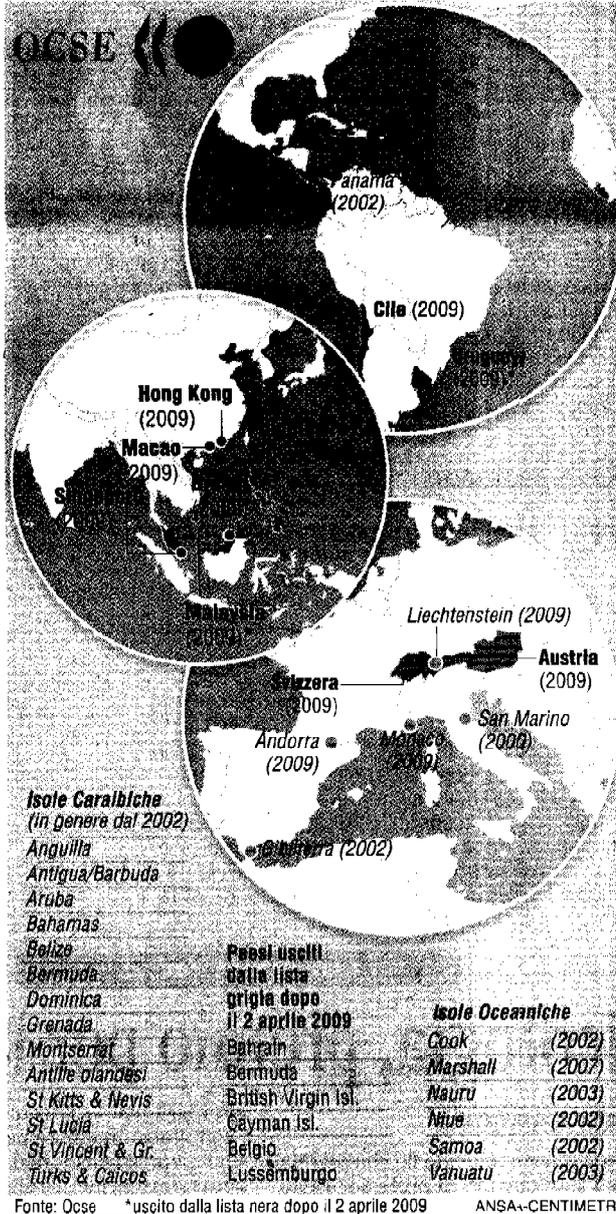


## I paradisi fiscali

■ Paesi nella lista grigia dal 2 aprile 2009

■ Paesi in lista già dal 2000

( ) anno in cui il Paese ha preso impegni, in pratica non ancora attuati, di adeguarsi a standard fiscali mondiali



FRANCO BRUNI

SENZA NUOVE  
REGOLE  
SUCCEDERÀ  
ANCORA

A PAGINA 34

IL PEGGIO È PASSATO  
MA SENZA REGOLE  
SUCCEDERÀ ANCORA

FRANCO BRUNI

**A** un anno dalla caduta di Lehman il peggio è forse passato. Ma guai a trastullarsi con l'idea che tutto tornerà presto come prima, che è stato un grosso incidente e che, lasciato il tempo per i carri attrezzi e le ambulanze, la circolazione riprende. Guai a leggere la ripresa in indicatori provvisori e imprecisi. L'ottimismo sarebbe la soluzione se il problema fosse solo quello della domanda di beni depressa dal pessimismo.

Invece la crisi globale è nata da problemi profondi, come l'eccesso di debiti di banche, imprese, famiglie e governi, gli squilibri nel commercio internazionale e nella distribuzione dei redditi. I rimedi richiedono tempo; le riforme sono difficili tecnicamente e politicamente. Per diminuire i debiti ci vogliono lunghi sforzi per sostituirli con capitale proprio o vendere attività e rimborsarli. Per riformare le regole della finanza va superata la resistenza di chi non vuol cambiare. Per ricominciare a crescere con bilance dei pagamenti equilibrate va cambiata la struttura produttiva di intere economie. Per gestire le disuguaglianze di reddito vanno inventate nuove politiche. Per liberare lo sviluppo dalla spada di Damocle di debiti pubblici che la crisi ha ingigantito servono piani di rientro credibili.

Senza riforme ogni ripresa durerà poco, spingerà l'inflazione, rigonfierà bolle speculative: è probabile, e persino augurabile, che venga fermata da politiche restrittive.

L'anniversario di Lehman ci ricorda che le riforme più importanti sono quelle dei mercati finanziari, su tre fronti: finire di curare le ferite della crisi attuale; rifare le regole per il funzio-

namento della finanza in tempi normali; preparare le regole per gestire le prossime crisi.

La cura delle ferite è ancora in corso, anche se è finita la fase più drammatica. È condotta in modo pragmatico, improvvisando interventi di ogni tipo, dagli spericolati abbassamenti dei tassi di interesse, che si vorrebbero spinge-

re sotto zero, all'acquisto pubblico di titoli «tossici», a variegate forme di sussidio fino alle nazionalizzazioni. Lehman è anche il simbolo del disordinato arbitrio con cui si è deciso chi e come andava salvato.

La preparazione tecnica delle nuove regole per i tempi normali è piuttosto avanzata. Si attendono decisioni politiche internazionali impegnative e concordi per adottarle davvero.

Il fronte più debole e arretrato è il terzo: le regole per gestire le prossime crisi. Una ripresa normale e prudente dell'attività finanziaria non ci sarà fino a che si può sospettare che un'eventuale ricaduta verrà curata con l'improvvisazione con cui i governi e le banche centrali hanno deciso questa volta di «salvare» gli operatori finanziari, o di condannarli come è successo a Lehman. Vanno decisi i tempi, i criteri degli interventi e la distribuzione dei loro costi. I tempi vanno accelerati: in questa crisi si è lasciato che banche e istituzioni finanziarie continuassero a operare in condizioni di precarietà facendo scommesse speculative per tentare di riprendersi. Va concordato come, quando e quanto socializzare le perdite finanziarie: per salvare il debito privato alcuni Paesi hanno espanso il debito pubblico in misure e in forme che sfidano il controllo democratico. Va deciso in che senso una banca è troppo grande per fallire e va organizzato il modo di intervenire sul-



le banche multinazionali. Le responsabilità delle banche centrali, che per natura forniscono liquidità di emergenza alle banche in difficoltà temporanea, vanno separate meglio da quelle dei governi che possono impegnare i soldi dei contribuenti per riparare disastri permanenti.

Senza regole per gestire le crisi, le regole per i tempi normali non verranno credute e non saranno efficaci. I limiti all'assunzione di rischi verranno aggirati, nella speranza di contrattare salvataggi nel caso le scommesse vadano male. E ciò porterà alla prossima crisi.

Università Bocconi di Milano



# «Le banche reggono, dallo Stato aiuti zero»

L'Abi risponde alle critiche di Bankitalia: pronti ad applicare nuove norme sulla trasparenza

## Faissola: non godiamo di buona reputazione ma basta con le accuse per colpe non commesse

**ALESSANDRA CHELLO**

La zampata delle banche. Il pianeta del credito alza la voce. Da sempre alla gogna coperto da una montagna di accuse, ora cerca il riscatto. E lo fa con le parole del presidente dell'Abi. All'ottavo meeting di Confesercenti, Corrado Faissola lo ha detto chiaro e tondo: non ci stiamo ad essere chiamati a rispondere di colpe non commesse. «Passati in mezzo ad una crisi economico-finanziaria senza precedenti, abbiamo retto senza ricevere aiuti da nessuno, men che meno dallo Stato. Le banche si sono mantenute salde sulle gambe e anzi, al di là di critiche e polemiche, non hanno mai fatto mancare alle imprese il credito necessario per superare la bufera».

Sono posizioni nette quelle che il timoniere dell'Associazione bancaria italiana prende in difesa del sistema creditizio. «Molti di voi - ha detto - sono convinti che lo Stato abbia dato un sacco di soldi alle banche, invece non ha dato nemmeno una lira. Siamo rimasti in piedi nonostante la bufera senza avere bisogno di alcun aiuto da parte dello Stato. Il governo ha dato un grande contributo nel momento in cui ha predisposto dei salvagente perché questo ha consentito di mantenere una situazione di relativa serenità. Ma in concreto non c'è stato niente».

Poi, rispondendo alle polemiche dei giorni scorsi con via Nazionale, ha aggiunto: «Il sistema bancario italiano è pronto ad applicare le nuove indicazioni della Banca d'Italia per la comunicazione alla clientela. Ci sarà il pieno rispetto della normativa». Riferendosi ai Tre-

monti-bond, ha sottolineato come ogni istituto sia libero di fare le sue scelte e come servano solo in casi di vero salvataggio. Ma nei confronti delle banche c'è molta prevenzione «non godono di buona reputazione in qualsiasi parte de-

mondo - dice - in ogni momento e in Italia è estremamente difficile impostare un confronto in modo razionale». Anche sul fronte del credito alle imprese - ha aggiunto il numero uno di Palazzo Altieri - le banche italiane non hanno nulla di cui farsi perdonare: hanno mantenuto «una quantità di credito alle imprese molto elevata» rispetto alla congiuntura economica. E hanno nel proprio attivo per il 70-80% crediti nei confronti dell'impresa, in particolare quelle piccole e medie, contro delle medie europee che viaggiano sul 40-50%. Un dato che però - secondo Faissola - «mette in questo momento a dura prova i nostri conti economici. Nel primo semestre dell'anno abbiamo passato un conto economico

negativo per 8,5 miliardi di perdite sui crediti». Lo dice sottovoce «perché le nostre banche sono quotate, e queste affermazioni possono anche farti male, ma sono dati oggettivi. È un contributo grandissimo che le banche stanno dando per mantenere sistema vivo e vitale, soprattutto quello delle micro azien-

de. Una crescita enorme, pari a 17 miliardi a livello di anno».

Quanto ai mega bonus «non sono tipici dei banchieri, ma della categoria dei grandi manager, a qualsiasi settore appartengano». Secondo Faissola «si tratta di un problema che riguarda gli aspetti globali della conduzione di un'impre-

sa e presenta dei risvolti etici importantissimi. Penso che regole in parte già delineate - ha aggiunto -, per altro con grande disintonia tra i latini e la cultura anglosassone, possano dare delle linee guida. Ma bisogna lasciare libera ogni azienda di definire ciascuna la propria politica perché altrimenti finiamo in un'economia che non ci piace». Parlava dell'economia russa? - gli è stato chiesto - «Anche - ha risposto sorridendo Faissola - per poi aggiungere: «Dovrò regalare una bottiglia di vodka al mio amico ministro dell'economia».

**La battuta su Tremonti «Affascinato dalla Russia regalerò al ministro una bottiglia di Vodka»**



## L'analisi

## Meno tasse al posto degli aiuti

DI MASSIMO MUCCHETTI

**G**li aiuti di Stato al settore creditizio, messi a disposizione dal ministro Tremonti, potrebbero avere un'alternativa: alleggerire il prelievo fiscale.

A PAGINA 3

**L'analisi** La revisione dell'accordo di Basilea sui parametri patrimoniali condiziona i banchieri. Le previsioni di Prometeia

# Meno tasse in alternativa agli aiuti

Il governo può sostenere gli istituti manovrando la leva fiscale. L'effetto Robin tax



Cassa Il ministro dell'Economia Giulio Tremonti

DI MASSIMO MUCCHETTI

**S**erve oggi un aiuto alle banche? E se serve, qual è il più efficace? Queste sono le domande alle quali chi governa dovrebbe dare risposte. Specialmente se il Paese in recessione ancora attende una ripresa che, quando verrà, sarà lenta e incerta. Secondo le stesse previsioni del governo, infatti, l'Italia impiegherà altri 4 anni per rivedere i livelli del 2007.

Questa traversata del deserto pone l'industria del credito davanti a un bivio: se presta troppo denaro, può perderne abbastanza da mettere a rischio i propri bilanci; se ne presta troppo poco, farà chiudere troppi clienti, tagliando il ramo sul quale è seduta. Il governo può aiutare a trovare il

sentiero tra i due strapiombi. Ma come?

### Un anno dopo

È passato un anno dal crac Lehman. Il crollo universale è stato evitato grazie a imponenti aiuti degli Stati. In pochissimi Paesi l'intervento della mano pubblica è risultato irrisorio. Fra questi, l'Italia. Il pronto soccorso offerto dal ministero dell'Economia si è articolato principalmente sui Tremonti bond e sulla facoltà, peraltro concessa a tutte le imprese, di ammortizzare in 9 anni gli avviamenti iscritti a bilancio sulle attività italiane. Entrambi non sono gratuiti. I Tremonti bond costano l'8,5% e vanno rimborsati entro il 30 giugno 2013, altrimenti, se il rimborso avviene nei successivi 2 anni, scatta il 10% di penale, il 30% se si

va più in là. L'ammortamento degli avviamenti consente di iscrivere parzialmente e gradualmente nel capitale di vigilanza le imposte che si risparmiarono in futuro, purché se ne anticipi la metà all'Erario attraverso l'immediato pagamento di un'imposta sostitutiva del 16%.

### Perplexità

I Tremonti bond non sono graditi. Il loro costo, ragionevole nei giorni della grande paura, lo è molto meno oggi. Le banche possono di nuovo emettere obbligazioni per avere liquidità e ritengono di avere alternative più convenienti per ricapitalizzarsi. D'altra parte, le penalizzazioni sul ritardo rimborso comporterebbe-

ro la conversione dei Tremonti bond in capitale con l'effetto di inflare il Tesoro tra i maggiori azionisti: prospettiva accettabile mentre si affoga, meno quando si torna a nuotare. Non a caso l'unico «grande» che li ha presi subito è stato il Banco Popolare, mentre la Popolare di Milano, ora guidata da un banchiere vicino al governo. li



prende ma assicurandosi il rimborso con un'obbligazione convertenda non ammissibile a quotazione. L'ammortamento degli avviamenti è stato invece accolto perché è parso equo: il Tesoro fa cassa ora, le banche la faranno poi, ma migliorano subito i propri *ratios*.

Volendo, si potrebbe polemizzare sul passato. I banchieri italiani hanno preso alcune decisioni non preveggenti: l'acquisizione di Capitalia da parte di Unicredit, di Antonveneta da parte del Monte dei Paschi e della Lodi da parte della Popolare di Verona; la distribuzione del maxidividendo dopo la fusione da parte di

Intesa Sanpaolo. Ma avevano l'avallo della Banca d'Italia e il plauso, talvolta la spinta, della politica, di sinistra e di destra. I veggenti erano pochi e non contavano nulla.

#### Le tasse

Del resto, anche la Robin Tax, decisa quando la finanza mondiale era già in crisi conclamata, non è un esempio di lungimiranza da parte di un ministro dell'Economia che pure, da intellettuale, aveva colto i pericoli della tecnofinanza e che, di lì a poche settimane, si sarebbe preoccupato della tenuta delle stesse banche italiane.

Polemizzare sul passato è interessante, ma lo è di più guardare al domani. E per il domani ci si deve chiedere se, anche allo scopo di rafforzare la solidità delle banche, e dunque la loro capacità di fare credito, sia meglio usare l'aiuto diretto, e potenzialmente invasivo, dei Tremonti bond o la più indiretta leva fiscale. Ha ancora senso la Robin Tax, che rende parzialmente in-deducibili gli interessi passivi e costringe le banche a pagare l'Iva sulle prestazioni infragruppo senza poterla recuperare? Ha senso limitare allo 0,30% degli im-

pieghi la deducibilità fiscale degli accantonamenti a fondi rischi su crediti quando in altri Paesi questa facoltà è assai più alta e in alcuni, come la Spagna, è senza limiti? È utile lasciare le perdite su crediti (50 miliardi nei prossimi tre anni) nell'imponibile Irap pur essendo i crediti l'attività tipica? Non si inducono in questo modo le banche a nascondere la polvere sotto il tappeto rendendole ancor più caute nel prestare a chi potrebbe non offrire troppe garanzie?

#### Piccoli spazi

Tosare la pecora è cosa buona e giusta purché la lana ci sia. Ora la forbice tra tassi attivi e passivi, secondo Prometeia, è sul 4%. Le banche stanno facendo bilanci con margini di intermediazioni quasi nulli. Gli utili derivano da un po' di finanza e danno un ritorno sul capitale dell'1% al trimestre. Lana non ce n'è molta. E quella poca andrebbe accantonata per rafforzare i requisiti patrimoniali. Il Comitato di Basilea dovrebbe dire di quanto entro la fine dell'anno, ricalcolando soprattutto la rischiosità degli attivi sia nell'*investment banking* (più tirato) che nel *retail* (più legato alla realtà). A quel punto banchieri, politici, opinione pubblica vedranno di quanto ci sarà bisogno. E allora diventerà materia di confronto nel governo e, perché no, nel parlamento l'alternativa tra aiuti diretti e leva fiscale, magari condizionando la rimozione dei balzelli all'accantonamento a patrimonio e già preannunciando che, a ripresa consolidata, si tornerà a tosare le banche come e più di prima.

**Ora la forbice tra tassi attivi e passivi, secondo Prometeia, è sul 4%. I margini di bilancio sono quasi nulli**

# Previdenza. Gli assegni di anzianità La pensione corre nel Mezzogiorno: più 135% in 10 anni

☛ Gli ultimi dieci anni hanno rivoluzionato la geografia della previdenza. La spesa Inps per gli assegni di anzianità, vecchiaia e reversibilità, tra 1998 e 2008, è cresciuta del 65%, ed è oggi pari a 132 miliardi di euro all'anno.

La spinta proviene soprattutto dal Sud, dove le pensioni di anzianità hanno registrato un vero boom: in dieci anni sono aumentate del 135%, e in alcune province, a partire da quelle in

Calabria, l'esercito dei titolari è addirittura triplicato.

Alla base c'è prima di tutto l'industrializzazione più recente delle regioni meridionali, ma anche molte carriere coperte da contribuzioni solo figurative come quelle dei disoccupati agricoli, che al Sud pesano il 30% in più. Un fenomeno, questo, che nasconde anche abusi, che ora l'Inps ha iniziato a combattere non senza difficoltà.

**Fornero e Trovati** > pagina 5

**Contromisure.** Avviate azioni di recupero contro i trattamenti nati da «false» carriere

**Controtendenza.** Crollano le invalidità, ora riconosciute solo per patologie molto gravi

## Il Sud traina le pensioni di anzianità

In dieci anni le uscite anticipate sono aumentate del 135% - La «vecchiaia» frena al Nord

### L'andamento in sintesi

Le dinamiche nelle varie categorie fra 1998 e 2008

	Numero delle pensioni		Importo medio annuo		Importo totale	
	Numero	Diff % sul 1998	Importo in euro	Diff % sul 1998	Importo in milioni	Diff % sul 1998
Anzianità	3.527.313	68,6	1.348	42,5	61.833	140,2
Vecchiaia	5.128.130	1,1	603	25,9	40.200	27,3
Prepensionamenti	346.247	-13,5	1.343	26,4	6.044	9,3
Superstite	3.810.654	2,7	499	35,0	24.726	38,6
<b>TOTALE</b>	<b>12.812.344</b>	<b>13,6</b>	<b>797</b>	<b>44,8</b>	<b>132.803</b>	<b>64,5</b>

Fonte: Elaborazione su dati Inps

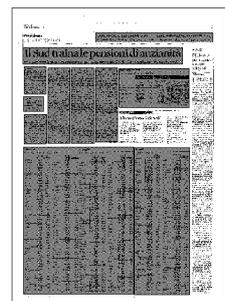
#### Gianni Trovati

☛ La spesa delle pensioni targate Inps corre, e cambia residenza spostandosi verso Sud. Tra '98 e 2008 le uscite per gli assegni di anzianità, vecchiaia e reversibilità sono cresciute del 65%, e volano oggi sopra i 132 miliardi all'anno; i motori dell'impennata si concentrano sotto Roma, dove negli ultimi anni sono arrivate al riposo le carriere nate dall'industrializzazione e dai tanti interventi per

l'occupazione meridionale avviati negli anni 70. Molto più tranquille le dinamiche al Nord, dove si affacciano anche due province (Trieste e Vercelli) che in netta controtendenza con la demografia "normale" contano oggi meno pensionati rispetto a 10 anni fa.

La trazione meridionale spiega molti dei fenomeni che emergono spulciando le banche dati aggiornate dell'Inps. Negli ultimi 10 anni, per esempio, il numero

degli assegni staccati ogni mese è aumentato del 13,6% (sono 12,8 milioni, che insieme agli 11,8 milioni di pensioni di invalidità e ai 2,6



di pensionati Indpap formano la platea dei 17,2 milioni di pensionati italiani), ma a tirare la volata sono solo le pensioni di anzianità. La loro corsa, certo, è stata veloce anche al Nord, dove tassi di crescita decennale tra il 60 e il 100% si spiegano con l'addio agli uffici da parte della generazione del baby boom e dell'industrializzazione massiccia. Ma in provincia di Catanzaro, per esempio, le anzianità sono oggi il 370% in più di 10 anni fa, a Vibo Valentia sono aumentate del 270% e da Cosenza ad Avellino, da Crotone a Caserta i ritmi da record sono una costante. Divisa in due anche l'Italia delle pensioni di vecchiaia, dove il pareggio registrato a livello nazionale (oggi ci sono 5,1 milioni di assegni, l'1,1% in più del 1998) è figlio di due evoluzioni opposte: con le province settentrionali che si affollano sotto il segno meno, mentre quelle del Sud registrano un aumento anche in questo ambito fino ai casi limite di Oristano (+54,5% rispetto al 1998) o Lecce (+46,8%).

Le strade opposte imboccate nell'evoluzione della previdenza si spiegano, prima di tutto, con il fatto che il mercato del lavoro in Lombardia o in Piemonte è sempre stato più maturo, e quindi non ha vissuto negli ultimi decenni scossoni eccessivi nella struttura degli occupati. Un po' di emigrazione di ritorno, poi, ha senza dubbio portato a riscuotere al Sud pensioni maturate nell'ex triangolo industriale. Ma la fotografia dettagliata delle pensioni meridionali fa emergere anche altri fenomeni. Le pensioni agricole, per esempio, in Campania, Puglia e Calabria pesano anche il 30-40% in più rispetto a quel che si verifica nelle regioni settentrionali, e al loro interno ospitano il fenomeno diffuso della disoccupazione agricola coperta dalla sola contribuzione figurativa. Si tratta, nei fatti, di un intervento assistenziale che ha assicurato un reddito a centinaia di migliaia di disoccupati storici, ma crea più di un problema ai conti Inps perché ovviamente ogni assegno che non sia stato preceduto da contributi crea nuovo debito previdenziale. «In questo ambito - sottolinea Francesco Papa, direttore regionale Inps - si sono inseriti i rapporti di lavoro fittizi, creati solo sulla carta per otte-

nere la disoccupazione, che poi sfocia nella pensione; un fenomeno che ora stiamo contrastando»; come accaduto a Rossano Calabro (in provincia di Cosenza) dove, come raccontava il Corriere della Sera, la responsabile dell'agenzia Inps è stata costretta alla scorta dopo le pesanti minacce ricevute ad agosto proprio per aver portato alla luce una serie di falsi braccianti. Identica scoperta, negli stessi giorni, è stata fatta dalla Guardia di Finanza di Taranto, che per questa ragione ha denunciato 363 persone. Le pensio-

**I RECORD**

A Catanzaro l'aumento ha superato il 370% e platee più che triplicate si incontrano in altre otto province meridionali

ni accompagnate da contributisolo a singhiozzo tornano anche in tante storie di industrializzazione forzata del Sud, che con il loro fallimento hanno creato vuoti sanati con i versamenti figurativi che finiscono per appesantire i conti dell'Istituto.

A livello nazionale, comunque, l'aumento delle uscite per gli assegni non preoccupa per ora il governo, che dopo l'intervento di luglio sulle finestre "mobili" (che dal 2015 sposterà in avanti le uscite seguendo l'aumento delle aspettative di vita) non ha messo in cantiere altre misure. Anche la seconda variazione al preventivo 2009, appena approvata dall'Inps, ha fatto emergere un risultato netto per 5,9 miliardi, migliore delle previsioni che si basavano su tassi di pensionamento più alti di quelli reali. Nelle tabelle statistiche, poi, emergono anche altre buone notizie per i conti Inps, spesso trascurate dalle proiezioni sulla sostenibilità previdenziale. È il caso del progressivo esaurirsi delle pensioni di invalidità (che non vanno confuse con gli assegni di invalidità civile), che oggi sono 1,8 milioni, la metà rispetto a dieci anni fa, costano 12 miliardi l'anno e che sono destinate a risultare sempre più marginali perché vengono riconosciute solo in casi di patologie molto gravi.

*gianni.tiovatti@ilsol24ore.com*

**L'andamento**

Il numero di pensioni di anzianità e l'aumento sul 1998

Provincia	Numero pensioni	Aumento % sul 1998	Provincia	Numero pensioni	Aumento % sul 1998
<b>DOVE AUMENTANO DI PIÙ...</b>			<b>... E DOVE SONO PIÙ STABILI</b>		
Catanzaro	10.082	374,4	Pavia	47.334	34,1
Vibo V.	3.461	270,2	Biella	27.114	33,1
L'Aquila	13.832	261,0	Ferrara	41.524	32,1
Caserta	17.030	248,0	Cremona	35.054	30,8
Potenza	9.558	234,5	Vercelli	20.750	14,5

Fonte: elaborazione su dati Inps

### Corsa al sud

Il numero di pensioni di anzianità erogate nel 2008

	Numero Pensioni	Aumento % sul 1998		Numero Pensioni	Aumento % sul 1998
Catanzaro	10.082	374,4	Pisa	25.858	72,7
Vibo Valentia	3.461	270,2	Pordenone	25.437	72,6
L'Aquila	13.832	261,0	Pistoia	21.068	72,4
Caserta	17.030	248,0	Forlì-Cesena	31.896	72,2
Potenza	9.558	234,5	Firenze	68.168	72,1
Frosinone	21.189	220,9	Venezia	60.978	71,2
Avellino	10.403	212,9	Trento	34.295	69,7
Cosenza	14.221	207,6	Aosta	8.261	69,4
Crotone	2.970	203,7	Macerata	23.645	67,4
Salerno	24.582	200,8	Ragusa	10.796	66,9
Agrigento	8.173	199,4	Ancona	34.986	65,3
Enna	4.211	183,2	Padova	64.294	64,9
Lecce	20.654	177,5	La Spezia	12.797	64,8
Taranto	27.157	169,3	Treviso	66.179	64,6
Messina	16.199	165,6	Catania	30.945	64,3
Latina	22.569	161,7	Udine	44.638	63,2
Napoli	58.472	157,1	Sondrio	13.271	61,9
Nuoro	9.559	156,3	Bergamo	88.393	60,0
Caltanissetta	7.652	155,9	Siena	19.752	58,9
Palermo	27.477	154,8	Genova	57.882	57,8
Isernia	3.483	151,3	Modena	60.957	57,0
Campobasso	12.348	149,7	Grosseto	15.784	56,9
Reggio C.	10.918	143,2	Torino	204.777	56,1
Chieti	22.491	142,9	Asti	20.280	55,9
Benevento	9.605	142,7	Vicenza	68.663	55,5
Sassari	15.580	138,1	Verona	62.961	54,4
Trapani	11.429	132,1	Brescia	91.632	53,3
Teramo	17.237	129,9	Ravenna	36.733	53,1
Cagliari	28.705	125,5	Rovigo	22.058	52,3
Roma	147.588	120,8	Brindisi	22.404	51,9
Oristano	5.799	120,2	Savona	22.157	51,4
Pescara	14.527	116,7	Bologna	86.445	50,7
Rimini	16.156	112,2	Milano	346.096	50,3
Bari	59.709	111,1	Gorizia	11.277	50,1
Matera	8.511	109,8	Lecco	32.014	49,9
Foggia	21.036	108,0	Verbano Cusio Ossola	13.330	49,9
Terni	14.609	106,1	Reggio Emilia	42.544	48,1
Rieti	7.727	96,9	Alessandria	36.964	47,7
Pesaro-Urbino	22.629	94,2	Como	51.301	47,3
Siracusa	14.075	90,5	Parma	35.749	47,2
Massa Carrara	11.050	84,8	Trieste	16.257	46,2
Prato	18.126	84,6	Cuneo	59.197	45,0
Lucca	24.842	83,8	Mantova	39.195	40,2
Livorno	18.977	83,0	Varese	84.121	39,4
Viterbo	15.259	82,2	Piacenza	26.240	38,5
Imperia	13.058	81,9	Lodi	19.263	36,3
Bolzano	35.758	80,5	Novara	39.003	35,6
Belluno	17.085	79,5	Pavia	47.334	34,1
Ascoli Piceno	26.141	78,7	Biella	27.114	33,1
Perugia	43.054	78,4	Ferrara	41.524	32,1
Arezzo	27.633	73,7	Cremona	35.054	30,8
			Vercelli	20.750	14,5

### Gli importi

L'andamento degli assegni medi percepiti

	Importo medio mensile in euro	Aumento % sul 1998		Importo medio mensile in euro	Aumento % sul 1998
Roma	1.001	58,9	Caltanissetta	613	45,8
Pordenone	739	55,4	Matera	617	45,8
Frosinone	629	55,2	Caserta	603	45,7
Parma	805	53,2	Como	837	45,6
Latina	691	52,4	Siena	703	45,6
Treviso	741	52,3	Lecco	906	45,1
Belluno	691	51,7	Massa Carrara	767	44,9
Chieti	572	51,6	Cremona	821	44,6
Padova	772	51,2	Genova	930	44,3
Rieti	652	51,1	Messina	600	43,9
Reggio Emilia	800	51,0	La Spezia	760	43,8
Asti	710	50,9	Nuoro	571	43,8
Bologna	857	50,9	Napoli	759	43,7
Udine	692	50,6	Cagliari	742	43,6
Modena	810	50,6	Varese	895	43,3
Pescara	651	50,5	Venezia	841	43,2
Trento	745	49,9	Isernia	468	43,0
Cuneo	729	49,9	Sondrio	681	43,0
Pesaro-Urbino	625	49,9	Grosseto	709	42,9
Trieste	787	49,8	Rovigo	669	42,9
Milano	1.059	49,7	Imperia	621	42,8
Teramo	575	49,5	Bari	696	42,6
Macerata	617	49,5	Livorno	895	42,5
Piacenza	779	49,4	Catania	661	42,3
Ascoli Piceno	622	49,4	Salerno	564	42,2
Taranto	837	49,0	Foggia	594	41,8
Rimini	657	48,2	Enna	516	41,5
Verona	753	48,1	Oristano	571	41,4
Mantova	744	48,1	Savona	802	41,4
Bolzano	693	48,1	Vercelli	780	41,2
Lucca	722	47,9	Avellino	496	41,0
Vicenza	778	47,8	Ferrara	756	40,9
Siracusa	715	47,7	Aosta	781	40,8
Perugia	662	47,7	Trapani	570	40,7
Gorizia	762	47,6	Cosenza	532	40,5
Lodi	906	47,5	Vibo Valentia	564	40,5
Terni	793	47,3	Biella	838	40,4
Arezzo	715	47,3	Potenza	516	40,2
Alessandria	749	47,2	Crotone	592	40,1
Prato	817	47,2	Campobasso	469	39,8
Firenze	809	47,1	Bergamo	819	39,1
Ravenna	774	46,9	Palermo	602	38,7
Viterbo	620	46,9	Ancona	585	37,8
Torino	943	46,8	Reggio C.	540	37,5
Forlì-Cesena	691	46,8	Agrigento	503	37,4
Novara	886	46,4	Benevento	482	37,3
Pisa	746	46,3	Ragusa	600	37,2
Pistoia	722	46,2	Lecce	555	36,4
Pavia	779	46,0	Brindisi	676	36,4
Brescia	812	45,9	L'Aquila	501	35,4
Sassari	669	45,9	Verbano Cusio Ossola	775	33,7
			Catanzaro	465	28,5

Nota: Per poter effettuare i confronti decennali le nuove province sarde sono state inglobate in quelle d'origine

### La densità

Il numero totale di pensioni per provincia

	Pensioni	Pensioni/ 1.000 ab.		Pensioni	Pensioni/ 1.000 ab.
L'Aquila	96.502	435,5	Lucca	105.519	272,6
Nuoro	65.852	407,3	Sondrio	48.939	269,9
Biella	70.792	377,6	Massa Carrara	53.501	264,3
Trieste	87.172	368,7	Pisa	107.141	264,0
Ferrara	129.404	363,7	Bergamo	279.246	263,5
Vercelli	63.995	360,8	Benevento	76.093	263,5
Ancona	168.319	357,6	Prato	64.664	263,1
Alessandria	146.273	335,6	Catanzaro	95.599	260,0
Piacenza	93.769	333,0	Lodi	56.602	257,7
Ravenna	126.036	332,1	Livorno	87.000	256,4
Novara	118.648	327,8	Rieti	40.144	256,0
Asti	71.476	327,7	Teramo	77.018	251,6
Gorizia	46.218	325,6	Viterbo	77.752	250,3
Rovigo	79.279	321,9	Vicenza	213.263	250,2
Campobasso	73.815	318,6	Venezia	210.272	249,0
Pavia	166.399	313,4	Trento	127.414	248,2
Cuneo	181.216	312,2	Bolzano	121.148	245,3
Savona	88.846	311,7	Treviso	212.835	244,8
Belluno	66.349	310,6	Verona	219.265	244,6
Forlì-Cesena	118.865	310,3	Cagliari	135.994	243,9
Macerata	99.002	309,7	Lecce	196.829	242,6
Siena	81.866	307,4	Rimini	71.971	241,3
Genova	270.734	306,3	Briandisi	96.989	240,7
Bologna	295.042	306,0	Brescia	289.434	238,9
Terni	70.397	305,2	Frosinone	115.199	232,8
Parma	129.258	303,6	Reggio C.	131.315	231,4
Udine	162.399	303,0	Padova	210.521	231,4
Arezzo	102.856	300,4	Avellino	100.657	229,3
Modena	203.416	300,2	Pescara	71.813	227,4
Imperia	65.728	299,6	Matera	45.306	222,3
Isernia	26.701	299,6	Messina	144.959	221,6
Mantova	120.306	298,0	Oristano	36.314	216,2
Torino	664.443	291,7	Vibo Valentia	36.268	216,2
Varese	251.245	291,1	Cosenza	156.527	213,8
Cremona	103.561	290,9	La Spezia	65.082	211,6
Verbano Cusio Ossola	47.064	289,9	Taranto	122.787	211,5
Pistoia	82.978	288,7	Enna	36.172	208,2
Grosseto	64.376	288,1	Agrigento	94.396	207,2
Ascoli Piceno	111.251	287,9	Salerno	223.755	202,9
Perugia	187.219	286,4	Trapani	87.411	200,5
Reggio Emilia	145.239	284,7	Latina	105.459	196,3
Lecco	94.244	284,2	Foggia	130.059	190,6
Pesaro-Urbino	106.238	282,3	Caltanissetta	51.368	188,5
Pordenone	86.616	281,5	Ragusa	57.595	184,7
Sassari	93.990	280,9	Roma	734.592	180,9
Aosta	35.225	279,6	Siracusa	71.524	178,5
Como	160.301	277,3	Palermo	217.298	174,8
Milano	1.074.830	275,1	Bari	279.059	174,5
Potenza	106.405	274,8	Crotone	29.868	172,8
Firenze	268.329	274,6	Caserta	145.036	161,5
Chieti	107.814	273,3	Catania	164.433	152,0
			Napoli	419.621	136,1

Fonte: Elaborazione su dati Inps

**TROPPE TASSE SULLA PREVIDENZA**

**I PENSIONATI  
E I LORO DIRITTI**

di **PIERO OSTELLINO**

**L**a pensione è una forma di salario differito o, se si preferisce, di risparmio forzoso, accumulato negli anni di attività. Poiché la pensione è reddito che il lavoratore non ha risparmiato volontariamente, ma d'autorità, ecco, allora, che lo Stato finisce con l'esercitare su di lui una doppia violenza: una sociale, l'altra fiscale. La prima, quando lo costringe a risparmiare una porzione del proprio reddito che, se ne avesse la disponibilità, potrebbe impiegare come meglio crede. La seconda, quando tassa la pensione, cioè quella stessa porzione di reddito che gli ha imposto di risparmiare. Giustizia vorrebbe che, subito la violenza sociale, il cittadino, almeno da pensionato, potesse disporre dei propri quattrini come vuole. Invece non è così.

Lo Stato che obbliga il lavoratore a risparmiare è detto «paternalista» perché presume di sapere quale è il Bene dei cittadini meglio di quanto non sappiano essi stessi. In realtà, ne tratta solo alcuni — i lavoratori dipen-

denti cui preleva alla fonte la parte di reddito per la pensione — da bambini irresponsabili, nella convinzione che, lasciati liberi di decidere, non risparmierebbero, riducendosi, in vecchiaia, all'indigenza; mentre ne tratta altri — i lavoratori autonomi sul reddito dei quali non è in grado di esercitare lo stesso prelievo — come adulti, capaci di decidere liberamente e di provvedere responsabilmente al proprio futuro. Naturalmente, lo «Stato paternalista» non vuole affatto il Bene dei suoi figli; non è un Ente morale neutrale — altrimenti non si capirebbe perché

persegua il Bene solo di alcuni e ne abbandoni altri — ma ubbidisce al solo principio che conosce chi ne ha il controllo, quale ne sia il colore: disporre, a propria discrezione, della maggiore quantità di risorse, prendendole dove può.

Lo Stato che, oltre a prelevare forzatamente la parte di reddito a fini pensionistici, tassa anche la pensione, è detto «sociale». Esso giustifica sia il prelievo forzoso di una parte del reddito da lavoro, sia la tassazione della pensione per ragio-

ni di «solidarietà». Il prelievo, per pagare le pensioni degli anziani — i cui «accantonamenti» non basterebbero — con i soldi di chi lavora; la tassa, per integrare la pensione di molti pensionati indigenti, fornendo loro beni e servizi che non sarebbero in grado di pagarsi. Ma neppure lo «Stato sociale» è un Ente morale neutrale. Esso impone il dovere della «solidarietà» ad alcuni e non ad altri, quando, per fini pensionistici, si appropria solo della parte di reddito dei lavoratori dipendenti; tradisce un elementare principio di «equità sociale», applicando alle pensioni le stesse aliquote dei redditi da lavoro. Esso ubbidisce alla stessa logica di cui si è detto.

Forse, lasciando ai cittadini di disporre maggiormente del proprio reddito, si uscirebbe più rapidamente, e meglio, anche dalla crisi. Ma, allora, perché questo governo — che pur si dice liberale — non incomincia col detassare almeno le pensioni, in attesa di ridurre la pressione fiscale su lavoratori e imprese ai livelli promessi, e mai raggiunti?

*postellino@corriere.it*

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## Le sfide dell'Occidente

# NUOVO WELFARE E COESIONE SOCIALE

di PAOLO POMBENI

**L**A CRISI ha portato alla ribalta in tutte le società sviluppate, non solo in Europa, ma anche negli Usa, la questione che una volta si chiamava dello "stato sociale", cioè la capacità dei poteri pubblici di intervenire a calmierare gli squilibri conseguenza tanto delle disuguaglianze che si trovano inevitabilmente in natura quanto di quelle derivate da situazioni difficili. La nuova situazione ha portato ad una modifica necessaria dell'approccio tradizionale (tradizionale negli ultimi quaranta/cinquanta anni) al "welfare": non si tratta più solo di interventi di redistribuzione del reddito attraverso la leva fiscale in modo da aumentare il "benessere" di larghi strati di popolazione, ma ormai anche di fare in modo che fasce deboli colpite dalla crisi non escano letteralmente dalla sfera del benessere sospinte verso quella della miseria. Per non parlare del problema di come evitare che strati di popolazione chiamati dall'esterno a coprire le posizioni che le "generazioni del benessere" non ritenevano più adeguate cadano nella spirale dell'emarginazione e di conseguenza dell'illegalità.

Il tema affatica, come abbiamo detto, tutte le società sviluppate: possiamo avere situazioni dove la questione riguarda la concorrenza internazionale (ricordate il motto "lavoro inglese ai lavoratori inglesi" della vertenza di qualche mese fa?); situazioni dove il problema coinvolge gli equilibri sociali a fronte degli immigrati di seconda o terza generazione che non sono riusciti a diventare "cittadini" a tutti gli effetti (le rivolte delle banlieu in Francia); situazioni come negli Usa dove salta l'idea che provvedere alla propria tutela sia un dovere sostenibile per ciascun singolo se non è ufficialmente "povero" (questo è ciò che sta dietro la tanto discussa riforma sanitaria proposta da Obama). Sono solo alcuni esempi per mostrare come stia arrivando il momento di un ripensamento coraggioso del problema di quella che una volta si sarebbe chiamata la "democrazia sociale".

Il termine è per la verità ancora appropriato perché coniuga l'idea, fondamentale nell'Occi-

dente, di un potere fondato sulla partecipazione di tutto il popolo con la necessità di operare perché questo popolo sia "società", cioè un sistema solidale unito da una forte identità culturale su una serie di valori e regole fondamentali.

Per dirlo in termini più piani, si tratta di prendere coscienza che una comunità politica matura non può essere "in salute" se non punta a realizzare un alto standard di coesione sociale.

Si tratta di un obiettivo che sarebbe ingiusto non riconoscere come tendenzialmente perseguito dai sistemi politici occidentali: è diffusa in tutti la presenza di quelli che vengono chiamati "ammortizzatori sociali" per far fronte alle situazioni di crisi. Il fatto è che oggi il contesto e anche le tecniche chiedono di essere ripensati. Prendiamo per esempio la classica questione dei sussidi di disoccupazione: sono un giusto e lodevole strumento per evitare tragedie umane, ma si è visto che talora si trasformano in occasioni per disincentivare la reinserimento nel lavoro e per creare sacche di parassitismo. Ancora: funzionano per chi era già occupato, mentre per chi non riesce ad entrare nel mondo del lavoro non sono previsti, ma anche dove queste tipologie di lavoratori (spesso giovani in cerca di prima occupazione) sono state incluse, si sono avuti fenomeni di incentivo al parassitismo a spese dello Stato (ci sono stati esempi molto discussi in Olanda e in Francia).

Queste difficoltà non possono e non debbono impedire di prendere a cuore il problema della conservazione e della tutela della coesione sociale, che ovviamente viene messa a rischio se non si governano i momenti di crisi strutturale dei sistemi produttivi. Se non si fa nulla, o si fa poco e male, si rischia di creare spaccature sociali che possono diventare molto pericolose. Ricordiamo qualche caso. In Francia si è assistito ad uno spostamento all'estrema destra del voto operaio, mentre il voto a sinistra nei ceti alti rimaneva stabile, proprio perché i primi si sentivano lasciati in balia di una crisi che non toccava invece le "garanzie" dell'impiego pubblico o dei livelli sociali più alti. In Germania si assiste periodicamente ad un riaccendersi di

rivalità fra Est e Ovest proprio sulla questione degli standard di vita, anche qui con conseguenti rigurgiti di forze di estrema destra e xenofobe.

In una Europa che deve ovunque misurarsi con fenomeni che inevitabilmente ridisegnano le geografie sociali come sono le grandi ondate migratorie, la mobilità territoriale, la nuova dislocazione dei luoghi di produzione, la crisi finanziaria degli Stati, tornare a riflettere su cosa significhi difendere e promuovere la coesione sociale è più che doveroso: è necessario, se non si vuole che lo sfilacciarsi delle reti connettive dei sistemi sociali ci renda, per dirla con una battuta popolare, la vita molto difficile.

Per noi italiani la difesa e la promozione della coesione sociale è anche un dovere che ci deriva dal nostro patto costituzionale (basterà rinviare all'articolo 3 della Carta fondamentale). Non si tratta di una qualunque norma da legulei, ma di una consapevolezza condivisa fra i padri costituenti circa l'importanza di questo valore: una consapevolezza che era maturata da ultimo nei drammatici e difficili eventi connessi alla seconda guerra mondiale.

Non si tratta di fare della retorica, perché questa alla fine lascia il tempo che trova. Si tratta di prendere in mano le criticità di questo momento, senza specularci per fare allarmismi o per appuntarsi al petto coccarde di merito, ma prendendo coscienza che i problemi da affrontare oggi sono in parte non piccoli nuovi e quindi richiedono tanto il coraggio della creatività (che spesso non è mancata) quanto l'umiltà della ricerca del più ampio consenso possibile.



# JOSÉ MANUEL BARROSO

## “Per una crescita duratura ci serve una finanza robusta”



### Il presidente della Commissione Ue

JOSÉ MANUEL BARROSO, 53 ANNI, È STATO PREMIER PORTOGHESE DAL 2002 AL 2004, QUANDO È SUCCEDUTO A PRODI ALLA GUIDA UE

#### Intervista

MARCO ZATTERIN  
CORRISPONDENTE DA BRUXELLES

### La crisi vista da Bruxelles

“La chiave di tutto deve essere la rapidità» assicura José Manuel Barroso. E questo perché «non possiamo permetterci di emergere da una crisi senza aver messo il sistema finanziario in condizioni di essere più etico, solido e responsabile». Il presidente della Commissione Ue, a pochi giorni da una più che probabile riconferma, invita a non mollare ora che sul continente cominciano a vedersi segnali di ripresa. «Le previsioni per l'anno in corso indicano un calo del Pil europeo di circa il 4 per cento», sottolinea. Non solo. Dopo aver creato 17 milioni di posti tra il 1997 e il 2007, si rischia di perderne otto di qui al 2010, «con la minaccia di maggiori problemi sociali come l'aggravarsi della povertà». In questo scenario, avverte il portoghese, sarebbe un errore abbassare la guardia.

Ecco l'eredità della crisi vista da Palazzo Berlaymont, il ginepraio in cui il mondo della finanza leggera

s'è andato a cacciare, la catena di fallimenti e tensioni culminata - e non conclusa - con il collasso della Lehman un anno fa. Pochi lo avevano previsto, ancora meno hanno fatto qualcosa di concreto in tempo utile. «E' stato un errore collettivo - ammette Barroso - Hanno sbagliato gli economisti, ma anche le banche, i regolatori, i supervisori e - naturalmente - la classe politica».

**Tutti colpevoli, nessun colpevole?**  
«Oggi non serve tanto trovare un responsabile, quanto trarre le giuste lezioni e applicarle per il futuro. Gli economisti sviluppano nuovi modelli. I governi rafforzano le leggi. E' una fase molto creativa».

**C'è chi dice che l'Ue non è stata abba-**

**stanza rapida nella sua risposta.**

«Io credo invece che la reazione europea sia stata molto significativa. Le banche centrali hanno tagliato i tassi sino a minimi storici e hanno immesso abbondante liquidità nel sistema finanziario. I governi hanno canalizzato un sostegno massiccio verso le banche. Dall'ottobre 2008 la Commissione ha approvato 3,6 trilioni in aiuti alle istituzioni finanziarie, un terzo del Pil europeo. Sinora ne abbiamo utilizzati 1,5 prevalentemente come garanzia del debito».

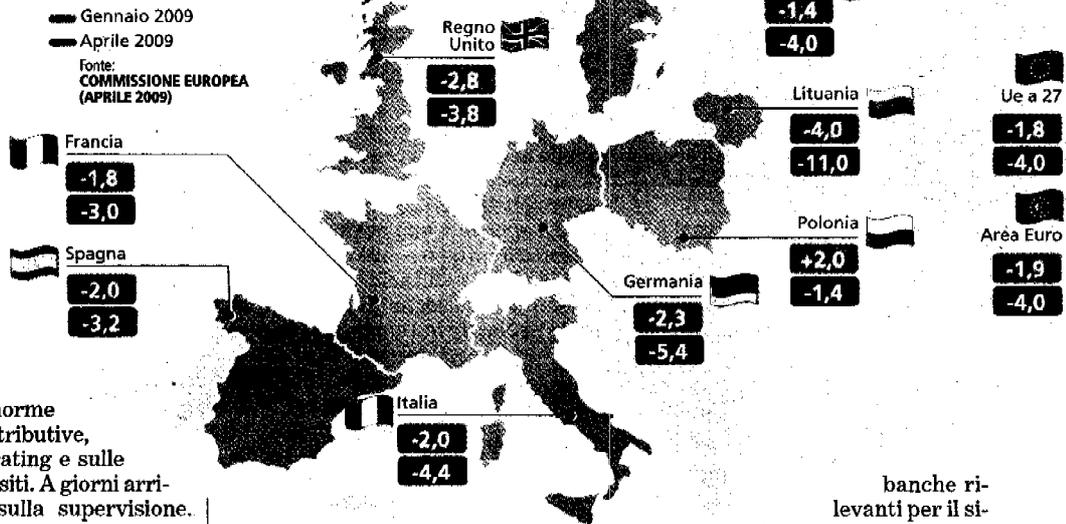
**In concreto cosa vuol dire?**

«Abbiamo lavorato contro il tempo. Dopo i vertici dell'autunno la Commissione ha messo sul tavolo una lunga serie di proposte a proposito di copertura patrimoniale, hedge fund e



L'AGGRAVARSI DELLA CRISI

Previsioni della Commissione Ue sul Pil 2009 nei principali Paesi dell'Unione Europea



private equity, norme sulle politiche retributive, sulla agenzie di rating e sulle garanzie dei depositi. A giorni arriva la proposta sulla supervisione. Non è poco».

**Vi accusano di aver fatto più per le banche che i cittadini.**

«Non è vero. Abbiamo proposto un piano di rilancio a novembre con una serie di azioni di stimolo coordinate. Vale il 5-6% del Pil di sforzo fiscale nel periodo 2009-2010. Lo stiamo realizzando, vediamo i primi effetti anche se è presto per interrompere l'azione. Come atteso, l'attività economica si contrarrà quest'anno e la disoccupazione sarà a due cifre».

**Però banche restano il cardine dell'intera situazione.**

«Dobbiamo assicurare la robustezza del settore finanziario se vogliamo ripristinare una crescita su base duratura. La prima cosa da fare è ristabilire il flusso del credito e, per prestare denaro, le banche devono essere solide. Alcune dovranno essere ancora ricapitalizzate. E' fondamentale conoscere la situazione specifica di tutti gli aiuti, a partire da quelli più grandi».

**Serve maggiore attenzione.**

«La Commissione europea continua a incoraggiare gli stress test per le

banche rilevanti per il sistema. Noi riteniamo vadano effettuati sulla base su parametri europei comuni in modo che possano essere comparabili. Fermo restante che la responsabilità di cosa fare dei risultati resta agli Stati membri».

**Sta tornando la fiducia?**

«Per ripristinare la fiducia è necessario un efficace sistema europeo di vigilanza finanziaria. Siamo all'opera. Il prossimo esecutivo dovrà essere attento a verificare che tutte le nostre ambizioni siano concretamente realizzate».



Abbiamo corso un rischio immane, ma abbiamo anche capito che il mondo ha gli strumenti per governare i processi economici. La crisi è esplosa negli Stati Uniti per un eccesso di cattivo debito e per una finanza troppo ingorda e spregiudicata

Siamo la seconda industria manifatturiera europea dopo la Germania. Abbiamo giocato bene le nostre carte: il caso Fiat-Chrysler è solo l'esempio più noto delle capacità di resistere e del forte dinamismo nel momento più difficile

Come economia fortemente esportatrice abbiamo risentito molto del calo della domanda internazionale. Ma già a luglio le esportazioni extraeuropee sono cresciute del 5%

**Claudio Scajola**  
ministro  
per lo Sviluppo Economico

# “La nostra industria può guidare la ripresa”

Scajola: “Abbiamo approfittato delle occasioni che si sono aperte”

FABIO POZZO  
TORINO

**M**inistro, è trascorso un anno dal fallimento di Lehman Brothers. Qual è la sua opinione su questo periodo nero per l'economia?

«Abbiamo corso un rischio immane, ma abbiamo anche capito che il mondo ha gli strumenti per governare i processi economici. La crisi è esplosa negli Usa per un eccesso di cattivo debito e per una finanza troppo ingorda e spregiudicata, anche se bisogna ricordare che negli ultimi 20 anni gli americani hanno trainato l'economia globale, anche grazie ai consumi consentiti dal forte indebitamento delle famiglie. Ora dobbiamo evitare nuove crisi con maggiori regole e controlli sulla finanza, ma senza deprimere l'attività economica con vincoli troppo rigidi, con un eccesso di intervento pubblico o con il ricorso a pratiche protezionistiche».

**Lei come si è trovato nel pieno ciclone?**  
«In alcuni momenti ho temuto anch'io che potesse arrivare l'apocalisse finanziaria. Ma poi ho capito che i governi avrebbero saputo evitare il crollo».

**Come è stata gestita la crisi dal governo italiano?**

«A giudicare dai segnali di ripresa che si stanno moltiplicando e dalle stime dell'Ocse secondo cui Italia e Francia saranno i Paesi che guideranno la ripresa in Europa, direi che il Governo Berlusconi ha risposto bene alla crisi. A luglio 2008 abbiamo mes-

so in sicurezza i conti dello Stato con la manovra triennale che ha evitato i tradizionali assalti alla diligenza delle finanziarie autunnali. Poi abbiamo concentrato l'intervento pubblico sul sostegno al credito per tutelare le imprese, sull'aumento degli ammortizzatori sociali per non abbandonare nessun lavoratore e sulle famiglie meno abbienti e numerose. E abbiamo stimolato la domanda con gli incentivi agli investimenti e all'acquisto di beni durevoli come le auto ecologiche».

**E sul piano internazionale?**  
«Abbiamo detto che nessuna banca italiana sarebbe fallita e abbiamo stimolato anche gli altri governi a salvare le proprie. Poi siamo stati e siamo tra i protagonisti con Tremonti della revisione delle regole finanziarie globali sia nel G8-G20, sia nel Financial Stability Forum presieduto dal governatore Draghi».

**Qual è lo stato dell'industria italiana?**  
«E' buono. Siamo la seconda industria manifatturiera europea dopo la Germania. Abbiamo saputo approfittare delle occasioni che si sono aperte con la crisi, di cui Fiat-Chrysler è solo l'esempio più noto, e abbiamo dimostrato capacità di resistere e forte dinamismo. Certo, essendo un'economia fortemente esportatrice abbiamo risentito più di altri del calo della domanda internazionale. Ma ora che la ripresa arriva, ne approfitteremo più di altri, come dimostra il dato sulle esportazioni extraeuropee, cresciute del 5% in



luglio».

**I consumi languono.**

«In tutti questi mesi abbiamo detto, con il presidente Berlusconi, che il potere d'acquisto era in aumento e dunque chi ha un reddito stabile non aveva nessuna ragione di ridurre i propri consumi».

**Imprese, tra burocrazia eccessiva e stretta al credito: come sono state aiutate dal governo e come aiutarle?**

«Abbiamo detto subito che il nostro primo impegno era quello di evitare l'asfissia finanziaria delle imprese. Per questo abbiamo sostenuto finan-

ziariamente le banche sia con le obbligazioni del Tesoro sia con i fondi della Cassa depositi e prestiti. E le banche devono sentirsi impegnate a non far mancare il credito alle imprese e ad estendere al massimo la moratoria sui debiti. Per le Pmi abbiamo rifinanziato a 1,6 miliardi fino al 2012 il Fondo di Garanzia che abbiamo esteso anche all'artigianato e che sta funzionando molto bene: nei primi otto

mesi abbiamo garantito quasi 13 mila imprese con finanziamenti per 2,2 miliardi, più del 60% in più che nel 2008. E in settembre altre 1200 imprese hanno ottenuto le garanzie del Fondo con istruttorie che durano in media 10 giorni».

**Quali sono le strategie del governo per la ripresa?**

«Dobbiamo aumentare la domanda perché c'è il rischio che molte piccole e medie imprese che sinora hanno tenuto stringendo i denti stiano per get-

tare la spugna proprio ora che si vede la luce in fondo al tunnel. Per questo stiamo accelerando al massimo il Piano infrastrutture da 18 miliardi, il Piano Casa che potrebbe avviare 50-60 miliardi di investimenti privati. E lo sblocco dei 27 miliardi di fondi regionali per il Sud, ai quali si aggiungono quelli europei, per un totale di 90 miliardi da investire entro il 2013».

**Parliamo di energia. E' davvero convinto che nucleare e rinnovabili siano fondamentali per l'Italia del futuro?**

«Le imprese e i cittadini pagano l'energia il 30% in più degli altri grandi Paesi europei e il Sud è ancora afflitto da black-out e strozzature della rete. Dobbiamo garantire più energia, a prezzi più bassi riducendo l'inquinamento. Per farlo sono necessarie tutte le fonti: le rinnovabili, che non inquinano ma costano



**Dalla Dc al Pli, dal Psi al Pds, dal Ds al Pd: un'esperienza di 50 anni**

**Democristiano per idee e tradizione familiare, Claudio Scajola aderì nel '95 a Forza Italia**

ancora care e vanno incentivate e il nucleare, energia pulita su vasta scala a prezzi contenuti».

**Occupazione: si teme che il peggio deb-**

**ba ancora venire. E il fronte sindacale non è unito.**

«Proprio per scongiurare l'aumento della disoccupazione dobbiamo accelerare al massimo la ripresa. Il comportamento dei sindacati, che stanno dimostrando grande responsabilità nelle molte crisi aziendali gestite al ministero dello Sviluppo, è molto importante per aumentare la quota del salario legata alla produttività aziendale e responsabilizzare imprenditori e lavoratori».



# Italia Oggi Avvocati Oggi

IL PRIMO GIORNALE DEI PROFESSIONISTI DELLA GIUSTIZIA

*Calcolo unico per il danno non patrimoniale. Il tribunale di Milano ha elaborato una serie di tabelle per consentire una quantificazione unica e il più possibile precisa del danno biologico e morale a pag. VII*

*Il Tribunale di Milano ha dato corpo alla sentenza della Cassazione predisponendo delle tabelle*

## Calcolo unico per i risarcimenti Il danno non patrimoniale va determinato con un solo conto

DI ANTONIO CICCIA

**U**n conto unico per calcolare il danno non patrimoniale e anche i nonni risarciti dalla perdita del nipote.

Sono questi gli effetti della sentenza della Corte di Cassazione dell'11 novembre 2008, che ha rimodulato la definizione del danno non patrimoniale e ha posto avvocati e giudici di fronte alla necessità di rifare i calcoli. In primo piano su questi argomenti si è sempre posto il tribunale di Milano, che ha elaborato tabelle in uso in molti tribunali italiani. Tabelle che il Tribunale di Milano ha varato ex novo dopo la sentenza della Cassazione che ha unificato il concetto del danno non patrimoniale. A tale unificazione concettuale corrisponde una unificazione del calcolo. Il metodo milanese sta facendo scuola e altri tribunali hanno deciso di adottare le tabelle del tribunale del capoluogo lombardo.

Vediamo come si articolano le operazioni. Il metodo è la liquidazione congiunta, partendo dal danno biologico standard, che si calcola con tabelle parametriche su punti di invalidità ed età del danneggiato, peraltro aggiornate

nei valori. Si passa a una prima personalizzazione della quantificazione collegata a particolari condizioni soggettive. Rimane ferma la possibilità per il giudice di andare oltre i valori massimi, seguendo il suo prudente apprezzamento.

### VECCHIO SISTEMA

Le tabelle milanesi utilizzate prima delle sentenze delle Sezioni

unite della Corte di cassazione dell'11.11.2008 individuavano valori «standard» di liquidazione del danno biologico, parametrati alla gravità della lesione, alla integrità psico-fisica e all'età del danneggiato, prevedendo poi la liquidazione del danno morale, in misura variabile tra 1/4 e 1/2 dell'importo liquidato a titolo di danno biologico, nonché la personalizzazione del danno biologico, con aumento fino al 30% dei valori standard, in riferimento a particolari condizioni soggettive del danneggiato.

A seguito dell'indirizzo giurisprudenziale di cui alle

sentenze delle Sezioni unite della Corte di cassazione dell'11.11.2008, l'Osservatorio per la giustizia civile di Milano, ha rielaborato una liquidazione unitaria del danno non patrimoniale biologico e di ogni altro danno non patrimoniale connesso alla lesione della salute e ha aggiornato l'inadeguatezza dei valori monetari adeguati, così da risarcire gli altri profili di danno non patrimoniale.

### NUOVO SISTEMA

La nuova liquidazione è definita congiunta, in quanto definisce contestualmente:

il danno non patrimoniale conseguente a «lesione permanente dell'integrità psicofisica della persona suscettibile di accertamento medico-legale», sia nei suoi risvolti anatomico-funzionali e relazionali medi, ovvero peculiari.

Il danno non patrimoniale conseguente alle medesime lesioni in termini di «dolore, sofferenza soggettiva», in via di presunzione



in riferimento a un dato tipo di lesione.

Con una unica operazione si liquidano insieme il danno biologico e il danno morale.

Il tribunale di Milano ha innanzitutto costruito una tabella di valori monetari medi, corrispondenti al caso di incidenza della lesione in termini «standardizzabili», in quanto frequentemente ricorrenti (per la costruzione dei valori si è tenuto conto degli aspetti anatomofunzionali, degli aspetti relazionali e degli aspetti di sofferenza soggettiva).

Il tribunale ha, quindi, elaborato una griglia di una percentuale di aumento di tali valori medi da utilizzarsi se il caso concreto presenta peculiarità da allegare e provare (anche in via presuntiva) dal danneggiato. È in questa fase che si procede alla personalizzazione rispetto agli aspetti anatomicofunzionali e relazionali.

La scheda illustrativa, elaborata dall'Osservatorio della giustizia civile di Milano fa gli esempi, a questo proposito, del lavoratore soggetto a maggior sforzo fisico senza conseguenze patrimoniali e della lesione al «dito del pianista diletta».

La personalizzazione può anche avvenire in relazione ad aspetti di sofferenza soggettiva: ad esempio dolore al trigemino oppure una specifica penosità delle modalità del fatto lesivo. L'uso delle tabelle perverrà a un risultato, natural-

mente non cogente per il giudice, che potrà sempre, in base alla sua prudente valutazione, modulare la liquidazione oltre i valori massimi in relazione a fattispecie del tutto eccezionali rispetto alla casistica comune.

### DANNO PERMANENTE

La versione finale delle nuove Tabelle individua i valori del punto del danno permanente da lesione all'integrità psico-fisica, che comprende anche la componente di danno non patrimoniale relativa alla «sofferenza soggettiva» e che, rispetto a precedente versioni, è aumentato di una percentuale ponderata dall'1 al 9% di invalidità, l'aumento è del 25% fisso, dal 10 al 34% di invalidità l'aumento è progressivo per punto dal 26% al 50%, dal 35 al 100% di invalidità l'aumento torna ad essere fisso al 50%. Sono previste inoltre percentuali massime di aumento per la personalizzazione.

### DANNO TEMPORANEO

Anche per il danno biologico e morale temporaneo il tribunale di Milano ha elaborato nuove tabelle in grado di recepire l'indirizzo delle sezioni unite della corte di cassazione, anche in questo caso proponendo una liquidazione

congiunta dell'intero danno non patrimoniale «temporaneo», derivante da lesione alla persona. Per il risarcimento del danno non patrimoniale temporaneo è previsto un importo complessivo corrispondente a un giorno di invalidità temporanea al 100%, all'interno di una forbice di valori monetari, da un minimo di 88 euro, a un massimo di 132 euro. (Vedi Tabella A).

### PERDITA DEL RAPPORTO PARENTALE

Il Tribunale di Milano ha elaborato un adeguamento dei valori di liquidazione del danno non patrimoniale da perdita del rapporto parentale. Una novità è l'inserimento del nonno a cui venga a mancare il nipote. Gli importi riconosciuti sono quelli descritti nella tabella B. Nella determinazione in concreto (tra minimi e massimi) occorre che il giudice tenga conto di tutte le circostanze del caso concreto: in particolare della sopravvivenza o meno di altri congiunti, della convivenza o meno di questi ultimi, della qualità ed intensità della relazione affettiva familiare residua, della qualità ed intensità della relazione affettiva che caratterizzava il rapporto parentale con la persona perduta.

© Riproduzione riservata

## Tabella relativa agli aumenti dei valori medi

Tab A

Punto biologico 2008 riv. al 2009	Aumento %	Punto danno "non patrimoniale" 2009	Aumento personalizzato
Euro 70,56	25,00%	Euro 88,00	Fino a max Euro 132,00
- il valore minimo della forbice è stato ottenuto aumentando del 25% il valore base di liquidazione rivalutata al 2009 e pari a euro 70,56 finora in uso per la liquidazione del c.d. danno biologico temporaneo - mentre il valore massimo è stato ottenuto aumentando il valore minimo del 50%			

Tab B

	DA	A
A favore di ciascun genitore per la morte di un figlio	150.000,00	300.000,00
A favore del figlio per la morte di un genitore	150.000,00	300.000,00
A favore del coniuge (non separato) o del convivente sopravvissuto	150.000,00	300.000,00
A favore del fratello o della sorella o del fratello	21.711,00	130.266,00
A favore del nonno per la morte del non nipote	21.711,00	130.266,00

La Corte di giustizia europea: inapplicabile l'art. 2909 c.c. in materia di pratiche abusive sull'Iva

# Giudicato sotto attacco della Ue

## L'attuazione del diritto comunitario prevale sui principi interni

Pagina a cura

di FRANCESCO FRADEANI

**C**on la sentenza depositata lo scorso 3 settembre 2009, C-2/08, la Corte di giustizia delle comunità europee è tornata, a distanza di poco più di due anni, sul delicato tema della compatibilità tra il nostro giudicato sostanziale, ex art. 2909 c.c., e i principi del diritto comunitario. A differenza della precedente decisione «Lucchini», relativa alla materia degli aiuti di stato, questa volta il caso aveva a oggetto una ipotesi di mancato versamento dell'Iva. In entrambe le fattispecie, però, si è verificato il medesimo dirimente risultato: «il diritto comunitario osta all'applicazione di una disposizione del diritto nazionale, come l'art. 2909 del codice civile». Si sta consolidando, in sostanza, un orientamento sovranazionale volto a incidere direttamente sull'interpretazione, limitandone l'efficacia, di un istituto cardine per il sistema processuale italiano: il giudicato sostanziale.

**I fatti di causa.** L'Olimpiclub srl all'inizio degli anni novanta diventa protagonista di un infinito contenzioso con l'Agenzia delle entrate. Il pomo della discordia concerne l'utilizzo di un contratto di comodato, pur formalmente regolare, al solo fine di eludere la legge per conseguire un vantaggio fiscale. Questa tesi, ovviamente sostenuta dalla pubblica amministrazione, non convince in primo grado la commissione tributaria provinciale di Roma, che dà ragione al contribuente. La decisione viene poi confermata in appello. Si arriva così in Cassazione ove si costituisce, per l'Olimpiclub srl (nel frattempo fallita), la curatela, eccedendo tra l'altro, questione rilevabile d'ufficio e perciò non preclusa nemmeno in ultima istanza, l'esistenza di un precedente giudicato sostanziale reso tra le stesse parti sul medesimo oggetto. Si trattava in particolare di due precedenti pronunce della medesima commissione tributaria regionale del Lazio, non impugnate e perciò divenute definitive, in base alle quali il predetto negozio era stato già dichiarato valido ed efficace, quindi non fraudolento, eppur con riferimento a periodi d'imposta differenti.

**Le motivazioni della Corte.** La Corte di giustizia muove

il suo ragionamento confermando l'importanza del principio del giudicato sostanziale nello spazio giudiziario europeo. Esigenze di stabilità del diritto e dei rapporti giuridici, si legge, impongono che le decisioni giurisdizionali divenute definitive non possano per tal motivo più essere messe in discussione. Il diritto comunitario perciò, come sancito da altro fondamentale precedente, la «Kapferer», non impone al giudice interno di disapplicare la norma processuale nazionale che prevede di riconoscere come incontrovertibile una determinata pronuncia. Si tratta, infatti, di un profilo che esula dalle competenze che il trattato assegna al diritto comunitario. E però l'applicazione delle norme nazionali non deve rendere in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario. Ebbene, proprio il principio di effettività, cardine del sistema sovranazionale verrebbe fortemente penalizzato, sempre a detta del collegio, se in virtù di un precedente giudicato su periodi d'imposta differenti non si potesse ridiscutere pienamente del rapporto sostanziale che origina nuovi accertamenti fiscali rispetto alle medesime parti e allo stesso oggetto. In altre parole, sembra eccessivo ai giudici lussemburghesi non poter rimettere in discussione una decisione che, pur passata in giudicato, violi il diritto comunitario e del pari non poter correggere una precedente valutazione erronea, circa l'abusività o meno di un comportamento in contrasto con il diritto comunitario, nonostante si tratti di violazioni riferite a periodi di tempo successivi, pur aventi come fonte il medesimo rapporto sostanziale. Diversamente opinando, infatti, un errore, una decisione sbagliata, divenuta incontrovertibile, precluderebbe nel tempo la possibilità di porvi rimedio, così perpetrandone gli effetti sine die. Dovrà in questo caso prevalere il principio di effettività rispetto a quello di certezza del diritto di guisa che il sistema comunitario osta all'applicazione di una norma come l'art. 2909 c.c. in una causa vertente sull'Iva concernente un'annualità fiscale per la quale non si è ancora avuta una decisione giurisdizionale definitiva, in quanto la nozione di giudicato esterno impedirebbe al giudice nazionale investito di tale causa di prendere in considerazione le

norme comunitarie in materia di pratiche abusive legate a detta imposta.

**Le conseguenze applicative.** Gli operatori del diritto non dovrebbero sopravvalutare gli effetti della decisione «Olimpiclub», come del resto già accaduto per la precedente «Lucchini». In primis lo stesso dispositivo ne limita la portata al caso di specie: secondo la Corte di giustizia si deve trattare di «circostante come quelle della causa principale [...] vertente sull'imposta sul valore aggiunto concernente un'annualità fiscale per la quale non si è ancora avuta una decisione giurisdizionale definitiva [...] in materia di pratiche abusive legate a detta imposta».

Secondariamente, seppur quest'ultimo sia un tema molto delicato e controverso, non crediamo possa ritenersi un precedente vincolante anche in altri giudizi. È auspicabile, in definitiva, che la giurisprudenza di merito e legittimità non si faccia influenzare da un orientamento comunitario e che pertanto continui a interpretare, come da diritto vivente e vigente, l'art. 2909 c.c.

—© Riproduzione riservata—



## I punti critici

Le motivazioni che sorreggono la decisione della Corte di giustizia non paiono del tutto convincenti. In primo luogo, non viene colpevolmente considerato il ruolo che ricopre il giudicato sostanziale ex art. 2909 c.c. nell'ordinamento oggettivo. Pur trattandosi, formalmente, di una norma di legge ordinaria, non può sfuggire la sua portata fondamentale, il suo rango primario. Si tratta, infatti, di un principio di ordine pubblico interno e internazionale, cardine e fine ultimo della stessa nozione di giusto processo. E allora è quantomeno lecito dubitare che la Corte di giustizia possa anche solo permettersi di conoscere dell'applicazione e interpretazione di una norma interna di livello costituzionale. Del pari, dubbia è la legittimità di una decisione che, seppur ormai nel solco di una consolidata giurisprudenza di Plateau Kirchberg, si pone in contrasto con i poteri che lo stesso Trattato dell'Unione Europea, ex art. 234, gli assegna.

In particolare, in sede di rinvio pregiudiziale, quest'ultima ha il compito di indicare al giudice rimettente l'esatta esegesi delle norme di diritto comunitario e non invece, come spesso accade (la sentenza Olimpiclub ne costituisce solo l'ultimo esempio), dire al giudice interno come si deve interpretare la legislazione nazionale ovvero se questa è compatibile con il primo. Ancor meno condivisibile, inoltre, è il ragionamento compiuto dalla Corte, sia in astratto che in concreto. Sotto il primo profilo, l'idea che nel caso di specie debba cedere il passo la certezza del diritto rispetto all'effettività è priva dell'adeguato sostegno argomentativo e sembra piuttosto il frutto di un'analisi superficiale del ruolo che il giudicato ha nei sistemi processuali moderni. Sembra quasi che la Corte non tolleri che il giudice nazionale possa sbagliare nell'interpretazione del diritto comunitario di guisa che alla prima debba sempre essere data l'ultima parola in proposito. Ma così non è: come noto, l'errore è sempre umanamente possibile. Anche qui la Corte sembra ignorare i risultati cui è giunta da tempo la migliore dottrina in tema di legittimità della

sentenza «ingiusta».

Oltre al principio della certezza del diritto, però, vi sono in gioco anche quello della ragionevolezza e dell'intima coerenza dell'ordinamento oggettivo nel suo complesso. Garantire l'incontrovertibilità significa, infatti, al contempo e in primis assicurare al cittadino, ex ante, la certezza che in base a regole chiare il diritto da lui vantato, se ha ragione, gli verrà definitivamente e in modo incontrovertibile riconosciuto.

Del pari egli avrà la garanzia che non potranno esservi successive pronunce incompatibili logicamente con quella resa in suo favore, anche qualora questa dovesse invece essere frutto di un errore giudiziario.

Come si vede, appare ragionevole che l'ordinamento interno stabilisca quando debba essere pronunciata l'ultima parola sulla lite e poco importa, fatta eccezione per i rimedi c.d. straordinari, come per esempio la revocazione, che la decisione divenuta definitiva si riveli poi a conti fatti palesemente erronea o comunque adottata in violazione di legge, anche comunitaria.

Sotto il profilo concreto, poi, l'esempio utilizzato dal collegio lussemburghese in motivazione si risolve in un boomerang. A pensarla come la Corte di giustizia, infatti, si determinerebbe un vero e proprio paradosso che proprio il principio del giudicato esterno mira ad evitare e cioè che, in specie, una sentenza diventi incontrovertibile statuendo sulla validità ad esempio di un determinato contratto di comodato, poiché non posto in essere per frodare la legge, mentre una pronuncia successiva tra le medesime parti, avente ad oggetto il periodo d'imposta successivo ma anche il medesimo negozio giuridico, potrebbe affermare l'esatto contrario e cioè che quest'ultimo è nullo perché posto in essere per frodare la legge.

Come si vede si tratterebbe di un risultato assurdo e contraddittorio tale da non poter essere tollerato: meglio un errore reiterato piuttosto che un irrimediabile ed insanabile contrasto logico-giuridico tra giudicati.

**L'INGANNO È DURATO 21 ANNI**

**Falso medico al centro tumori, pagherà un mln**

**P**er ventuno anni ha esercitato la professione medica alle dipendenze di una struttura sanitaria pubblica con un piccolo segreto, quello di non possedere la laurea in medicina. Ma adesso dovrà risarcire circa un milione di euro per le retribuzioni indebitamente percepite in tutti questi anni.

Il "dottor" G.F. infatti, aveva falsificato il titolo di studio necessario a partecipare ad un concorso pubblico bandito nel lontano 1987 dall'istituto scientifico per lo studio e la cura dei tumori (I.S.T.) di Genova. Il diploma di laurea presentato alla commissione esaminatrice, però, prodotto in copia autentica, è risultato materialmente falso, grazie alla contraffazione di copia di altro titolo (vero, questa volta) rilasciato ad un omonimo.

La parola fine a questa vicenda paradossale, l'ha messa la Corte dei conti della Liguria nella sentenza n.360/2009 (su [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)) con cui ha condannato il "presunto" medico a restituire 870 mila euro di retribuzioni percepite, più la rivalutazione monetaria su questa somma. In tutto, il conto salato che è stato presentato al signor G.F. supera di poco il milione di euro.

Per la Corte ligure, l'erogazione di compensi a favore di soggetti che abbiano svolto attività lavorativa senza il possesso del prescritto titolo di studio, costituisce danno a carico del bilancio dell'Ente interessato, non rilevando la circostanza che gli emolumenti percepiti corrispondano a prestazioni effettivamente svolte. La difesa, infatti, ha sostenuto, cercando di ridurre l'addebito contestato, che la

mancanza del titolo di studio potesse "compensarsi" con l'attività effettivamente svolta dal signor F. a vantaggio della struttura sanitaria genovese.

Ma gli atti del giudizio non si prestano a diverse interpretazioni. L'interessato, si legge nella sentenza, ha dolosamente conseguito ed esercitato per oltre venti anni l'attività professionale di medico in un prestigioso istituto di cura e ricerca, falsificando tutti i titoli di studio e professionali costituenti presupposti necessari per l'esercizio di detta attività (diploma di laurea in medicina e chirurgia, abilitazione professionale, iscrizione all'albo). Per questo, la mancanza dei titoli professionali richiesti dall'ordinamento a tutela del diritto alla salute, esclude l'esistenza di un valido rapporto fra retribuzione percepita e attività svolte, "dovendo ritenersi il rapporto di lavoro intercorso tra ente pubblico e lavoratore dipendente affetto da nullità assoluta".

Piuttosto, il signor G.F. ha svolto, per ventuno anni, l'attività di tecnico di laboratorio ed è a questa retribuzione che deve essere allacciato il "lavoro" messo in pratica per l'istituto genovese danneggiato. Pertanto, dal totale delle retribuzioni erogate in ventuno anni, il collegio della magistratura contabile ligure ha dedotto le retribuzioni che avrebbe percepito, nello stesso periodo, un tecnico di laboratorio. La rilevante differenza, più la rivalutazione monetaria, dovrà mettercela il G.F.

**Antonio G. Paladino**



## TEZZE SUL BRENTA

**Caso Metanotezze  
sanzioni confermate  
a ex amministratori****Tezze sul Brenta**

Condanne confermate per la Metanotezze. La sezione centrale della Corte dei Conti di Roma, dov'erano stati presentati i ricorsi, ha confermato il giudizio della sezione veneziana. Il caso Metanotezze ha fatto molto chiasso nel mondo politico locale: nel 2000 il Comune cedette la quota di minoranza dell'azienda a partecipazione comunale per poco meno di 700 mila euro; acquirente fu il socio di maggioranza, la Zilio spa, che dopo due anni rivendette l'azienda all'Ascopiave a un prezzo che fece scalpore: un minor valore poi calcolato a livello periziale in 442mila euro.

La Corte dei Conti di Venezia aveva precisato gli addebiti in poco meno di 200 mila euro a carico dell'allora sindaco Luciano Lago, degli assessori, del funzionario comunale. L'unico amministratore a restare fuori dalla vicenda fu Mirko Lorenzin.

Ora la conferma delle sanzioni a Roma.

Brotto a pagina VI

**TEZZE SUL BRENTA** La sezione centrale della Corte dei Conti si è pronunciata sulla vendita dell'azienda comunale

**Metanotezze, condanne confermate**

Quasi duecentomila euro di addebiti complessivi all'ex sindaco Lago e ai collaboratori

**Tezze sul Brenta**

C'è stato un lungo silenzio da parte della Corte dei Conti di Roma sulla questione della "Metanotezze", la vicenda che vede coinvolti l'ex sindaco Luciano Lago, i suoi assessori di allora, primi anni 2000, il vicesegretario, i revisori dei conti, tutti accusati di non aver fatto gli interessi del Comune.

La vicenda ha preso inizio nel 2000 quando il Comune cedette la quota di minoranza di "Metanotezze" per poco meno di 700mila euro; acquirente fu il socio di maggioranza, la Zilio spa che dopo due anni ha rivenduto l'azienda all'Ascopiave a un prezzo che ha fatto scalpore. A seguito di un esposto da parte della minoranza alla Corte dei Conti, nel 2005 l'allora viceprocuratore Alberto

Mingarelli, ora procuratore capo, concluse che la cessione è stata considerata illegittima per l'iter burocratico scelto, bisognava indire una gara pubblica, e anche per il valore sottostimato della società per 442mila euro.

La Corte dei Conti di Venezia aveva precisato gli addebiti decurtando del

50% quanto stabilito dal viceprocuratore: 126 mila euro al sindaco, 31 mila 500 al vicesegretario, 12 mila 500 al presidente dei revisori dei conti, 9 mila altri due componenti del collegio dei revisori, 300 euro agli assessori del 2000; sugli amministratori ricadono anche 5 mila e 200 euro per le spese di giudizio.

Agli assessori è stato solo contestato di non aver calcolato gli interessi sul dilazionamento del pagamento.

Tutti hanno ricorso alla Corte dei Conti, Sezione prima giurisdizionale centrale

di Roma, che ha concluso i lavori da tempo, ma la sentenza è stata resa nota solo in questi giorni. E ha confermato le sanzioni.

Dalla faccenda l'unico assessore di allora a non essere stato né citato in giudizio, né condannato, è Mirko Lorenzin in quanto aveva chiesto un'audizione al procuratore e aveva presentato una detagliata relazione su tutta la faccenda.

Come anticipato è stata una questione iniziata nel 2000 e l'amministrazione di Luciano Lago aveva deciso di vendere la propria quota. L'ingegnere Sottani era stato incaricato di predisporre una perizia di stima, ritenuta non congrua dal consigliere Bizzotto.

"Le richieste di effettuare ulteriori approfondimenti - è scritto nella sentenza - sulla corretta valutazione della quota sociale e sulla congruità della stima effe-

tuata dal tecnico, presentate dal consigliere Mariano Bizzotto e dai componenti della Commissione affari costituzionali e bilancio del comune sono rimaste inascoltate".

"Confermo che in tutta questa faccenda - confessa l'ex vicesindaco Antonio Tassarollo - ho sempre pensato ed agito in buona fede. Non potevamo certamente sapere tutti i cavilli burocratici della fac-



cenda, sono ancora convinto di aver agito per il bene del mio Comune, d'altra parte c'era il parere di un esperto. Quei famosi interessi per cui siamo stati accusati, per me erano abbondantemente rientrati con lo spostamento, fatto dalla ditta Zilio, della centralina all'incrocio di via Villa".

Di questa faccenda si parlerà ancora anche perché è in dirittura d'arrivo l'appalto della rete che nel frattempo è tornata di proprietà del Comune.

**Pio Brotto**