

TOP NEWS FINANZA LOCALE

TOP NEWS FINANZA LOCALE

21/09/2009 Il Sole 24 Ore	4
Ricorsi dei consiglieri solo per atti contro le loro competenze	
21/09/2009 Il Sole 24 Ore	6
A Forlì e Cesena il primato del benessere	
21/09/2009 Il Sole 24 Ore	8
Ai redditi bassi bonus dai comuni e aiuti a domicilio	
21/09/2009 Il Sole 24 Ore	10
Il federalismo «alla tedesca» conviene di più	
21/09/2009 Il Sole 24 Ore	12
Per fortuna il reddito non è tutto	
21/09/2009 Il Sole 24 Ore	13
La gestione stradale spetta ai dirigenti	
21/09/2009 Il Sole 24 Ore	14
Partner con compiti chiari	
21/09/2009 Il Sole 24 Ore	15
Per la riscossione privata stop agli aumenti di capitale	
21/09/2009 Il Sole 24 Ore	16
La difficile scommessa di far vincere il merito	
21/09/2009 Il Sole 24 Ore	17
Niente sanzioni per l'ufficio che non misura i risultati	
21/09/2009 Il Sole 24 Ore	19
Premi in busta fai-da-te per regioni, comuni e sanità	
21/09/2009 Il Cittadino di Lodi	21
Il comune di Secugnago è in rosso di 853mila euro	
21/09/2009 Affari Finanza	22
Pittsburgh val bene una tassa	
21/09/2009 ItaliaOggi Sette	23
Il fondo patrimoniale frena il fisco	

21/09/2009 ItaliaOggi Sette

25

Multe pazze, a volte ritornano

21/09/2009 RE Real estate

27

Patrimoni comunali a 300 miliardi È Cosenza il Comune più 'ricco'

TOP NEWS FINANZA LOCALE

16 articoli

Tar Toscana. Limiti al contenzioso

Ricorsi dei consiglieri solo per atti contro le loro competenze

Arturo Bianco

I consiglieri comunali possono impugnare atti del comune solo per le violazioni che incidono direttamente sulle loro attribuzioni, mentre tale possibilità è da considerare preclusa nei casi in cui vengono lamentati vizi di merito delle deliberazioni stesse. È questo l'importante principio fissato dalla seconda sezione del Tar della Toscana nella sentenza n. 1403 del 24 agosto 2009.

Con questa pronuncia è stato giudicato inammissibile il ricorso presentato da un gruppo di ex consiglieri comunali contro la deliberazione con cui il commissario dell'ente ha confermato una scelta assunta dalla giunta prima dello scioglimento, deliberazione che a giudizio dei ricorrenti sono in contrasto con gli orientamenti dello stesso consiglio.

La sentenza stabilisce, già nelle premesse, che la legittimazione dei consiglieri a ricorrere contro gli atti dei propri enti costituisce un'ipotesi sostanzialmente eccezionale. Tale possibilità è limitata ad una serie di ipotesi assai specifiche: questa legittimazione infatti «non può essere negata in quelle ipotesi in cui vengono dedotti vizi propri del sub procedimento di deliberazione che si concretano in violazioni procedurali direttamente lesive del "munus" rivestito dal consigliere comunale, come nel caso di irritualità della convocazione dell'organo, violazione dell'ordine del giorno, difetto di costituzione del collegio, situazioni tutte in cui si realizza la violazione dello jus ad officium». In altri termini, la legittimazione matura solo nei casi di contestazioni relative ad «atti incidenti in via diretta sul diritto all'ufficio dei medesimi e quindi sul diritto spettante alla persona investita della carica di consigliere».

Viceversa i consiglieri comunali non possono impugnare gli atti adottati dal consesso di cui fanno parte in tutte le altre ipotesi, ivi compreso il caso in cui viene ad essere messa in discussione la competenza dello stesso consiglio comunale ad assumere una decisione. In questo senso viene citata la sentenza della quinta sezione Consiglio di Stato, 4 maggio 2004, n. 2699. A sostegno di questa conclusione viene evidenziato che «il giudizio amministrativo non è di regola volto a risolvere controversie tra organi o componenti di organi di uno stesso ente». È questa una motivazione assai rilevante e per molti aspetti innovativa, in quanto chiarisce la natura del ruolo svolto dai consiglieri e del loro rapporto con l'organismo di cui fanno parte.

Il principio di carattere generale fissato dal nostro ordinamento è che contro il contenuto degli atti adottati dagli organi di un ente locale il ricorso può essere avanzato unicamente dai soggetti che hanno visto violare un loro diritto ovvero, per riprendere i termini utilizzati dalla sentenza, possono essere impugnati «solo dai soggetti destinatari dell'atto o comunque incisi dallo stesso, in modo da rivestire rispetto al medesimo una posizione qualificata e differenziata di interesse legittimo».

Sulla base di questi principi il tribunale amministrativo della Toscana ha ritenuto che gli ex consiglieri comunali non sono legittimati a ricorrere contro un atto del proprio ente perché non sono in discussione né lesioni al loro "diritto d'ufficio" né ad interessi specifici e personali.

www.ilsole24ore.com/norme

Il testo della sentenza

© RIPRODUZIONE RISERVATA

SULLE GUIDE

REGOLE DI EFFICIENZA PER LA GESTIONE DELLE ENTRATE LOCALI

La gestione delle entrate è un passaggio decisivo per le scelte organizzative delle amministrazioni locali. Dalle regole per l'affidamento alle soluzioni più efficienti un dossier di approfondimento su guida agli enti locali.

foto="/immagini/milano/photo/202/16/60/11/20090914/enti14-9.jpg" XY="207 289" Cropect="0 0 207 225"

La proprietà intellettuale è riconducibile alla fonte specificata in testa alla pagina. Il ritaglio stampa è da intendersi per uso privato

Non solo economia PROVINCE ALL'ESAME DEL METODO SARKOZY

A Forlì e Cesena il primato del benessere

Utilizzando i criteri del «Rapporto Stiglitz» anziché il Pil Milano scivola al 37° posto - Ultima Siracusa

Francesca Barbieri

Chiara Bussi

Scordatevi il Nord operoso che macina ricchezza e incorona Milano regina assoluta del Pil. Quando si parla di «Benessere interno lordo» è tutta un'altra storia. La bussola del «Bil» è puntata verso il triangolo Romagna-Marche-Toscana e premia la provincia di Forlì-Cesena.

Il Sole 24 Ore del Lunedì, insieme al Centro studi Sintesi, ha raccolto la "sfida" lanciata la settimana scorsa dal Rapporto Stiglitz per andare oltre gli indicatori tradizionali che misurano lo stato di salute dell'economia. Una sorta di gioco senza pretesa di rigore scientifico, che ha per risultato una classifica parallela delle province italiane, dove i mediani riescono a conquistare le prime posizioni. Nessuno scossone invece negli ultimi posti, dove Agrigento, maglia nera per il Pil tradizionale, passa il testimone di ultima classificata nell'indice del benessere alla "cugina" Siracusa.

Il nuovo indice

I dubbi sulla capacità del Prodotto interno lordo di decifrare e sintetizzare la performance di un Paese non sono nuovi. Tra i primi a lanciare il sasso è stato Robert Kennedy. «Il Pil misura tutto, in breve, eccetto ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta», ha detto a chiare lettere in un discorso pronunciato nel marzo 1968 all'Università del Kansas. Quarant'anni dopo la commissione guidata da Joseph Stiglitz, incaricata dal presidente francese Nicholas Sarkozy, riparte dalla ricerca del "benessere pluridimensionale". Una nuova formula della felicità frutto del mix di otto elementi: le condizioni di vita materiali, la salute, l'istruzione, le attività personali, la partecipazione alla vita politica, i rapporti sociali, l'ambiente, l'insicurezza economica e fisica.

Dalla ricchezza del Paese il focus si sposta verso l'individuo e la famiglia, con un occhio di riguardo all'ambiente e alla sostenibilità. Per tenere conto non solo della quantità, ma anche della qualità. Tradurre il concetto astratto di benessere in un numero è un'impresa ardua: Il Sole 24 Ore ci ha provato cercando di restringere il campo a otto indicatori in linea con le raccomandazioni contenute nel rapporto.

I risultati

La vittoria di Forlì-Cesena si riassume nel punteggio magico di 170,4: ben settanta punti in più rispetto alla media delle 103 province considerate e 21 posizioni guadagnate rispetto alla rigorosa classifica del Pil.

Si vive più a lungo, in media più di 82 anni, e fuori dalle mura domestiche, per svago o per attività di volontariato. E nelle giornate elettorali si rinuncia alla gita al mare. Alle ultime elezioni europee l'affluenza alle urne ha superato di dodici punti la media nazionale. Non è però tutto oro quello che luccica: la vera nota dolente è la sicurezza personale, con 3mila reati all'anno ogni 100mila persone.

Fanalino di coda

Al polo opposto Siracusa, che con 44 punti su cento non supererebbe nemmeno l'esame di maturità, zavorrata dal peso dell'inquinamento ambientale. Solo la settimana scorsa sono state scoperte discariche abusive su una superficie di ben 25mila metri quadrati.

Il cambio della guardia dal Pil al Bil premia Rieti, che scala 54 posizioni, mentre Roma ne perde 74. Un segnale arriva anche dal Sunia, il sindacato degli inquilini. Sempre più spesso - secondo le ultime stime - molte famiglie lasciano la capitale afflitta del caro-casa per spostarsi nel cuore della Sabinia.

Infine, Milano, la regina del Pil: deve accontentarsi solo del 37° posto e digerire il boccone amaro dell'insicurezza, con quasi 5.500 reati all'anno ogni 100mila persone.

francesca.barbieri@ilsole24ore.com

chiara.bussi@ilsole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA

www.ilsole24ore.com

Le classifiche complete
e la nota metodologica

LA METODOLOGIA

Il calcolo

La classifica del Sole 24 Ore-Centro studi Sintesi si basa su otto indicatori, che sono stati uniformati attraverso il calcolo delle corrispondenti variabili standardizzate

Indicatore di sintesi

L'indicatore di sintesi è costruito come somma delle standardizzate tenendo conto per ciascun indicatore del loro segno. Per esempio, il maggior numero di iscritti all'università rappresenta un fattore positivo per il benessere ed è preso con il segno «+», mentre il maggior numero dei reati rappresenta un fattore negativo e quindi è preso con il segno «-»

Classifica finale

La classifica finale fissa il punteggio 100 alla media delle province italiane. Le province che presentano un livello di benessere superiore alla media evidenziano valori sopra il 100. I livelli di benessere più bassi della media, invece, si attestano su valori inferiori a 100.

La classifica finale è stata ottenuta attraverso una trasformazione dell'indicatore di sintesi. Questo processo permette di attribuire alla media delle province una base 100, mantenendo inalterata la classifica e le distanze tra le province

Differenza delle posizioni

Per evidenziare come il livello di benessere così calcolato conduca a risultati diversi rispetto alla classifica del Pil pro capite, sono state indicate le posizioni perse o acquisite dalle singole province. È stata dunque calcolata per ciascuna provincia la differenza tra il ranking del Pil pro capite e dell'indice di benessere

Le iniziative per gli anziani

Ai redditi bassi bonus dai comuni e aiuti a domicilio

LE SEGNALAZIONI Tante informazioni richieste ma poche pratiche concluse perché i datori temono effetti negativi dall'autodenuncia

Eleonora Della Ratta

Afflusso inferiore alle aspettative, tanti casi particolari da risolvere, la paura dei datori di lavoro di autodenunciarsi: a tre settimane dall'avvio delle procedure di regolarizzazione di colf e badanti gli uffici di comuni e patronati restano semideserti un po' in tutta Italia. Molti si informano, chiedono consigli, ma in media meno di uno su dieci prosegue con l'invio telematico della domanda: «Nonostante le tante campagne informative molti hanno ancora le idee confuse - spiega Gianfranco Bonesso del servizio immigrazione del Comune di Venezia -, abbiamo attivato uno sportello dedicato il 14 settembre e riceviamo circa 30 chiamate al giorno, ma le domande saranno molto inferiori alle aspettative». Stessa situazione a Lodi, dove i sindacati stimano la presenza di almeno duemila badanti da regolarizzare ma sono state inoltrate al ministero solo 50 pratiche; a Cosenza nessuno si è rivolto al servizio dell'Urp, mentre a Bari dove, nonostante il comune sia accreditato per inviare la documentazione, solo sei persone hanno chiesto informazioni e uno ha dichiarato di voler procedere alla regolarizzazione. In attesa della corsa alla regolarizzazione negli ultimi giorni, va in controtendenza Catania: «La città sta rispondendo bene, solo un patronato ha raccolto 200 domande - spiega Paola Scudieri dell'ufficio Progetto Immigrati - ci sono però tentativi di illegalità, rifiuti da parte dei datori di lavoro di effettuare la regolarizzazione, timori legati all'autodenuncia».

Caos organizzativo alla prefettura di Napoli, mentre il comune vesuviano ha aperto 11 sportelli dedicati su tutto il territorio e uno sportello "volante" per le procedure a domicilio dedicato alle persone con difficoltà di deambulazione o malate: «Spesso sono gli stessi extracomunitari a fare da tramite per i loro datori di lavoro, destinatari della normativa - spiegano all'assessorato per le politiche sociali -, così abbiamo scelto tra gli operatori un nutrito numero di stranieri che permettono di offrire una consulenza migliore». Servizio a domicilio anche a Padova, mentre a Roma 50 volontari della Protezione civile sono stati impegnati nel progetto "Pronto nonno" per aiutare gli over 65enni non autosufficienti. Un operatore a domicilio aiuta i datori di lavoro a compilare i moduli, a firmare la documentazione per il trattamento dei dati personale e la delega per l'invio telematico: «Una volta compilata la modulistica - spiega l'assessore alle Politiche sociali, Sveva Belviso - l'operatore inserisce i dati nel sistema informatico della sede Pronto nonno e, dopo un controllo, li invia al ministero».

Contributi in arrivo a Piacenza, dove chi regolarizza un'assistente familiare per almeno 20 ore a settimana avrà un bonus di 160 euro, purché il reddito Isee non superi i 20mila euro: «Calcoliamo di poter assegnare l'incentivo a circa 77 famiglie - spiega Giovanna Palladini, assessore alle Politiche sociali del comune di Piacenza - che possono regolarizzare le badanti e iscriverle all'apposito elenco costituito presso il centro per l'impiego». A Bologna il bonus sale a 300 euro per mille famiglie a basso reddito e a 200 euro per altre 500 che seguono in graduatoria; la spesa per il comune sarà di mezzo milione di euro e peserà sul bilancio 2010, a cui si sommano altri 100mila euro stanziati per corsi di formazione per le badanti: «È un incentivo a regolarizzare - spiega il sindaco Flavio Delbono -, oltre che un aiuto per le famiglie a basso reddito».

Come a ogni sanatoria emergono casi di illegalità e "compravendita" delle domande: «Sembra che ad alcuni immigrati cinesi vengano offerti da connazionali pacchetti "tutto compreso", dall'assunzione ai documenti: 10mila euro il prezzo richiesto, di cui 5mila destinati al datore di lavoro compiacente - spiega Giorgio Silli, assessore all'Integrazione del Comune di Prato -: sono in corso indagini su un fenomeno emerso grazie ai centri di ascolto della Caritas». Casi analoghi sono stati registrati a Milano e a Salerno.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

ALLO SPORTELLLO

L'afflusso

Oltre 94mila domande

sono state inviate al ministero dell'Interno nei primi 15 giorni di settembre, ma per i comuni le richieste sono state molto inferiori alle aspettative, anche considerando un incremento negli ultimi giorni del mese.

Le difficoltà

Numerosi i casi particolari

per cui non è possibile procedere con la regolarizzazione:

dalla badante con permesso

di soggiorno in fase di rinnovo, al limite del reddito per assumere una colf. Molti

datori di lavoro desistono dall'inoltrare la domanda temendo un'autodenuncia.

Gli sportelli

I comuni hanno aperto sportelli dedicati per fornire informazioni e aiutare a compilare i moduli; a Roma, Napoli

e Padova sono stati attivati

servizi a domicilio per persone non autosufficienti. Anche nei comuni accreditati o che hanno sottoscritto l'accordo dell'Anci, gran parte delle domande vengono inviate dai patronai.

I contributi

Per incentivare la regolarizzazione alcuni comuni hanno deliberato finanziamenti una tantum per le famiglie.

A Bologna e Piacenza sono previsti bonus da 160 a 500 euro a datore di lavoro, in base al reddito.

Riforme VERSO I DECRETI ATTUATIVI

Il federalismo «alla tedesca» conviene di più

Se si applicassero i parametri usati in Germania si potrebbero risparmiare 50 miliardi, pari al 3,4% del Pil LE BUSTE PAGA ITALIANE Tra il 1999 e il 2006 il reddito annuo pro capite dei dipendenti pubblici è aumentato del 33,8% contro il 21,6% dell'area euro IL PARADOSSO In anni di decentramento sono cresciuti i lavoratori delle amministrazioni centrali e il taglio degli ospedali non ha ridotto gli organici

Gianni Trovati

Se il federalismo alla fine ci rendesse tedeschi, risparmieremmo quasi 50 miliardi all'anno, il 3,4% del Pil, per far funzionare la nostra pubblica amministrazione. Se ci avvicinasse alla Spagna il taglio alla spesa sarebbe minore ma comunque maestoso, e supererebbe i 21 miliardi.

Alla vigilia dell'avvio del percorso attuativo del federalismo fiscale, con la commissione che sta scaldando i motori e il primo dei decreti attuativi attesi entro la fine dell'anno, il confronto con i paesi europei dove l'ordinamento decentrato ha una storia più importante indica i traguardi che una riconversione della Pa nel nome dell'efficienza potrebbe raggiungere. L'orizzonte, ovviamente, è teorico, perché il quadro dei conti offerto da ogni paese è figlio anche di una storia che non si cancella con un tratto di penna. Ma gli indicatori che guidano i calcoli sono concretissimi, e puntano dritti contro un organico pubblico caratterizzato da tratti di gigantismo e da un'evoluzione non sempre razionale.

Uffici a confronto

A metterli in fila è Unioncamere del Veneto, nel nuovo Quaderno di ricerca sul federalismo che sarà presentato giovedì prossimo a Venezia e che con l'aiuto degli esperti del centro studi Sintesi offre una nuova chiave di lettura dei costi del "mancato federalismo".

Il confronto con Germania e Spagna è condotto su tre aspetti chiave per misurare i risultati della pubblica amministrazione: il costo dei «consumi intermedi», cioè dei beni e dei servizi che servono per far funzionare gli uffici, il numero dei dipendenti pubblici e il costo del lavoro per ogni lavoratore dello stato o degli enti locali o previdenziali. Nei primi due indicatori, il primato italiano non teme rivali: da noi i dipendenti pubblici sono 62,2 ogni mille abitanti, contro i circa 56 di Spagna e Germania, e i «consumi intermedi» sfiorano i 1.280 euro per abitante contro i 1.103 della Germania e i 1.153 della Spagna. Quest'ultima batte il nostro paese, per un soffio, solo per il costo del lavoro medio, superando i 42mila euro per dipendente (da noi sono 41.826), mentre la Germania si ferma sotto i 35mila euro (a parità di potere d'acquisto). Anche su questo versante, però, il primato spagnolo tramonta quando si guarda alla dinamica retributiva: tra 1999 e 2006 i redditi pro capite dei dipendenti pubblici italiani hanno guadagnato il 33,8%, contro il 22,1% degli spagnoli e il 21,6% dell'area euro, mentre le buste paga nel privato crescevano del 14,8%. È sulla base di questi presupposti che i ricercatori hanno calcolato i mega-risparmi che l'Italia potrebbe raggiungere se la cura federalista la portasse ai livelli tedeschi (50 miliardi) o spagnoli (25 miliardi).

I paradossi italiani

Al di là della teoria, comunque, sono le storture nella storia recente della spesa pubblica italiana a emergere prepotenti dal confronto con i due campioni del federalismo europeo. Una storia ricca di paradossi, a partire dagli effetti del federalismo zoppo (cioè privo del versante fiscale) che abita ormai da otto anni l'Italia. Dalle modifiche al titolo V varate nel 2001 (per tacere del federalismo a Costituzione invariata), la nostra Pa ha parlato ossessivamente di decentramento ma all'atto pratico è cresciuta al centro: tra 2000 e 2008 i dipendenti pubblici sono aumentati nelle amministrazioni centrali (+2,6%) e diminuiti in quelle locali (-6,8%), mentre la Germania tagliava quasi dappertutto (-8,2% in media) e la Spagna attuava un federalismo vero, sforbiciando drasticamente la Pa centrale (-32,2% di lavoratori) e puntando tutto sulle comunità autonome (+43,8%). Vicende simili tornano nella sanità, che in questi anni ha tentato con fatica la strada della razionalizzazione ma mentre diminuiva le strutture (-7,9% tra 2000 e 2006) aumentava il personale (+2% di amministrativi nello stesso periodo, mentre è rimasto invariato il numero di infermieri).

Chi soffre di più

Calate sul territorio, le distanze dai benchmark tedesco e spagnolo si concentrano in due famiglie di regioni: quelle a Statuto speciale, dove le politiche retributive autonome (e, almeno nel caso di Val d'Aosta e Trentino Alto Adige, le diseconomie di scala dovute alle dimensioni) hanno moltiplicato i costi, e quelle del Mezzogiorno. Un ritardo, quest'ultimo, figlio anche di politiche occupazionali pubbliche usate come surrogato di ammortizzatori sociali, come l'indagine Unioncamere dimostra con un'indicatore originale: fatta 100 la media di ogni nazione, il rapporto fra personale pubblico e totale degli occupati sale a 104 nelle regioni "povere" della Germania e a 118 in quelle spagnole, mentre nel Mezzogiorno italiano schizza a quota 135.

gianni.trovati@ilsole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Per fortuna il reddito non è tutto

di Orazio Carabini

Mario è un professionista affermato. Vive in una grande città e il suo reddito è elevato. Tuttavia per raggiungere il suo studio passa più di due ore al giorno in automobile, in mezzo al traffico. E anche la sua casa, pur grande e ben rifinita, è immersa nell'inquinamento, atmosferico e acustico, della città. Così Mario mette da parte una buona parte del suo reddito per scappare dalla città: vacanze, fine settimana, ponti, non si fa sfuggire occasione per evadere.

Giovanni è un imprenditore di successo. I soldi non gli mancano ma è costretto a vivere in un quartiere preso a bersaglio dalla criminalità. Il forte senso di insicurezza lo spinge a rintanarsi in casa dove, per trascorrere il tempo libero, si è dotato di tutte le meraviglie della tecnologia, con un sistema home theater mostruoso.

Qual è l'effettivo livello di benessere di Mario e Giovanni? Sono soddisfatti del loro pingue reddito, delle loro vacanze esotiche e dei loro ritrovati tecnologici? Quanto soffrono la mancanza di tempo libero, rosicchiato dalla mole del lavoro, dal tempo speso nel pendolarismo, dalle complicazioni burocratiche delle metropoli? In sintesi, quanto sono "felici"?

Sarebbe bello poter rispondere con un semplice numeretto. Poter affermare, per esempio: "Gli italiani, in una scala da uno a dieci, sono a livello otto". Ma la felicità, o più propriamente, il livello di benessere, non si misura facilmente.

Continua u pagina 3 Deve tener conto di una serie di indicatori (salute, istruzione, sicurezza, lavoro, altre attività personali, partecipazione alla vita pubblica, relazioni sociali, ambiente) che è difficile concentrare in un unico indice. E che tuttavia non si possono più trascurare quando si valuta lo sviluppo economico e sociale di uno Stato.

In fondo la forza del Pil (Prodotto interno lordo), nella sua variante pro capite magari corretta a parità di potere d'acquisto, come misura del progresso deriva proprio da lì: in un numeretto è racchiuso, o sembra racchiuso, il profilo di una popolazione. E pazienza se i servizi sanitari uno poi se li deve pagare, se non tutti hanno diritto all'istruzione, se per produrre quel reddito si aumenta l'inquinamento, si consumano le risorse naturali non rinnovabili, si sottraggono possibilità alle generazioni future. Pazienza se quel reddito è distribuito in modo ineguale, se pochi ricchissimi alzano la media di tanti poveri.

Ha fatto bene il presidente francese Nicholas Sarkozy ad accendere un faro su tutti quei "pazienza se". Ci sarà anche un rigurgito di grandeur dietro un'iniziativa che ha comunque messo in chiaro come la distanza tra gli Stati Uniti e l'Europa sia meno ampia di quanto i confronti del reddito pro capite fanno credere. Ma il "feticismo del Pil" ha fatto il suo tempo. E il rapporto conclusivo della commissione guidata da Joseph Stiglitz, Amartya Sen e Jean Paul Fitoussi ha indicato il percorso. La strada è lunga perché mettere a punto una serie di indicatori del benessere che possano essere accettati a livello internazionale e nei singoli paesi dalle parti politiche e sociali richiede un lavoro di lunga lena (come ha ben spiegato il presidente dell'Istat Enrico Giovannini, unico italiano della commissione Stiglitz, sul Sole 24 Ore di sabato).

Alla fine si potrebbe scoprire un mondo abbastanza diverso da come viene descritto nelle analisi attuali. Con sorprendenti cambiamenti nelle gerarchie ammesso che tra tanti indicatori si riesca a realizzare una classifica che tenga conto di tutti quanti.

Attenzione però a non eccedere nella direzione opposta, dimenticando o comunque sottovalutando l'importanza del Pil o di qualche altro indicatore del reddito magari più vicino alla percezione della popolazione come il reddito disponibile delle famiglie. Perché, per quanto il benessere possa derivare da tanti altri elementi, la crescita dell'economia rimane la via maestra per migliorare le condizioni di vita di un paese.

Orazio Carabini

Tar Sardegna. La divisione dei compiti

La gestione stradale spetta ai dirigenti

IL CRITERIO Nella veste di capo dell'amministrazione il sindaco non può di norma emanare ordinanze su questioni «ordinarie»

Vittorio Italia

È illegittima l'ordinanza del sindaco che stabilisce dei limiti alla circolazione stradale nel territorio del Comune, perché questa competenza spetta ai dirigenti.

Così ha deciso il Tar della Sardegna, sezione I, n. 1391/2009, che ha precisato il crinale che separa le competenze del sindaco e dei dirigenti.

Il caso riguardava un'ordinanza di un sindaco che aveva imposto il posizionamento di sbarre per vietare, esaurita la capienza dei parcheggi, l'accesso ad un'area comprensoriale nel territorio del Comune. L'ordinanza è stata impugnata dal titolare di un esercizio commerciale situato all'interno dell'area, ed il Tribunale l'ha annullata, per le seguenti ragioni:

e Il sindaco non poteva emanare l'ordinanza sulla base dell'articolo 54, comma 4 del Testo unico degli enti locali, e quindi in qualità di ufficiale di governo, perché le ordinanze dirette a regolamentare la circolazione stradale sono emanate dal sindaco in base all'articolo 7 del Codice della strada (Dlgs 30 aprile 1992, n. 285), e quindi dal sindaco in qualità di capo dell'amministrazione comunale.

r L'articolo 107 del Testo unico degli enti locali ha ora stabilito che la competenza per l'adozione degli atti di gestione (tra i quali rientrano queste ordinanze) spetta ai dirigenti.

t In conseguenza, il sindaco non era competente ad emanare l'ordinanza impugnata, perché quest'ultima poteva essere emanata solo dai dirigenti.

La sentenza, sinteticamente motivata, è corretta. Si deve però aggiungere che l'attuale normativa sui poteri e sulle ordinanze dei sindaci non è chiara, e può far sorgere degli errori.

Come capo dell'amministrazione comunale, il sindaco non può emanare ordinanze o atti di gestione, perché questa competenza spetta ai dirigenti. Come ufficiale di governo, egli può emanare delle ordinanze "anche" contingibili ed urgenti (così stabilisce il nuovo comma 4 dell'articolo 54), e quindi anche quelle che sono emanate per disciplinare situazioni "normali". Le norme sui poteri dei Sindaci nella loro duplice veste di ufficiale di governo e di capo dell'amministrazione comunale sono quindi intricate, di difficile comprensione, e possono essere fonte di imprecisioni. Esse dovrebbero essere rimesse e riscritte, perché - lo ha affermato Montesquieu - «le leggi non devono essere sottili. Esse non sono un'arte di logica», e dovrebbero essere scritte per persone «di medio intendimento».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Consiglio di Stato/2. Affidamenti a «gruppi» d'impres

Partner con compiti chiari

SENZA ECCEZIONI In tutti i raggruppamenti è indispensabile indicare le parti affidate a ogni azienda per permettere le verifiche sul possesso dei requisiti

Raffaele Cusmai

L'indicazione delle parti dei lavori (e dunque dei ruoli) di competenza di ogni impresa raggruppata in associazione temporanea per la partecipazione ad una gara d'appalto di servizi è sempre obbligatoria.

Così si è pronunciato il Consiglio di Stato nella sentenza 5098/2009, ribaltando la decisione del Tar Puglia che non aveva accolto le doglianze del ricorrente ancorate alla mancata indicazione da parte dell'Ati aggiudicataria della parte del lavoro di pertinenza di ciascuna impresa. Circostanza che sarebbe stata secondo la ricorrente in primo grado in netto contrasto con l'articolo 11 del Dlgs 157/95 (ora articolo 37 del Dlgs 163/2006) in quanto la specificazione dei singoli lavori in capo a ciascuna impresa consente alla stazione appaltante di verificare l'effettivo possesso dei requisiti di ammissione, difficilmente riscontrabili nel momento in cui non vi sia una chiara indicazione di chi fa che cosa. Tesi non condivisa dal Tar, secondo il quale proprio nel caso di Ati orizzontale tutte le imprese sono solidalmente responsabili dell'intero. Il ragionamento non ha convinto il Consiglio di Stato, secondo cui non vi è distinzione tra raggruppamenti verticali od orizzontali rispetto all'obbligo di indicare le singole opere da eseguirsi a cura delle imprese riunite. In questo senso è proprio lo stesso articolo 11, comma 2 a non lasciare spazio a dubbi, richiedendo, senza distinzione tra Ati verticale o orizzontale, la specificazione delle parti di lavori eseguite dalle singole imprese. Disposizione confluita ora nell'articolo 37 del Dlgs 163/2006.

L'interpretazione del collegio assume pertanto una rilevanza significativa rispetto alla possibilità per la stazione appaltante di conoscere prima il soggetto che in concreto eseguirà il servizio, non solo per consentire una maggiore speditezza nella fase di esecuzione del contratto, ma anche perché in una gara per servizi non rileva - come invece per i lavori - il sistema di qualificazione a riprova della competenza tecnica dell'esecutore delle opere; inoltre è più facile circoscrivere l'ambito delle responsabilità derivanti dalle singole prestazioni, e non rendere di tipo solidale l'obbligazione che sorgerebbe tra le imprese in mancanza di specificazioni.

© RIPRODUZIONE RISERVATO

Tar Piemonte. Niente obbligo dal momento che non è previsto per i soggetti pubblici

Per la riscossione privata stop agli aumenti di capitale

Alla base della decisione le disparità di trattamento

Giuseppe Debenedetto

Contrasta con l'ordinamento comunitario e va quindi disapplicata la disposizione che ha elevato a 10 milioni di euro il capitale sociale dei privati che gestiscono le entrate locali, nella parte in cui esclude dall'obbligo «le società a prevalente partecipazione pubblica». Lo afferma il Tar Piemonte nella sentenza 2260 del 4 settembre 2009.

Per comprendere la questione occorre partire dall'articolo 53 del Dlgs 446/97, che ha istituito l'albo dei privati abilitati all'accertamento e riscossione delle entrate locali. L'iscrizione nell'albo presuppone la dimostrazione di capacità finanziaria, gestionale e organizzativa per garantire l'espletamento del servizio.

Sui requisiti finanziari il Dm 289/2000 ha diviso l'albo in due categorie: nella prima erano incluse le società con capitale sociale di almeno un miliardo di lire, per le attività nei comuni fino a 10mila abitanti; nella seconda le società con capitale di almeno 3 miliardi, per le attività in tutti gli altri enti locali. Con Dm del 13 luglio 2004 le misure minime di capitale sociale sono state elevate a 775mila euro per le società della categoria inferiore e a 2,583 milioni per le società della categoria superiore, importi poi confermati dal Dm 20 dicembre 2007, annullato però dal Tar Lazio con sentenza 8880/06.

A poco più di un anno è intervenuto direttamente il legislatore, su una materia prima affidata a disposizioni di rango secondario, elevando l'importo del capitale sociale a 10 milioni di euro e unificando le due categorie (articolo 32, comma 7-bis, del Dl 185/08, convertito dalla legge 2/09). Tutto ciò è avvenuto nonostante la segnalazione contraria dell'Antitrust e le proteste delle associazioni di categoria più rappresentative (Anacap, Asco Tributi locali, Anateel), che hanno peraltro chiesto alla Commissione europea di avviare una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano. La disposizione censurata impedisce ai soggetti che non abbiano 10 milioni di capitale sociale di partecipare alle gare o di ricevere nuovi affidamenti, esonerando tuttavia le società a prevalente partecipazione pubblica.

Con la sentenza 2260 il Tar Piemonte ha censurato l'esclusione delle imprese pubbliche (Equitalia e partecipate) dall'obbligo di aumento del capitale sociale, poiché di fatto introduce un'indebita discriminazione in aperto conflitto con il principio comunitario che impone l'adozione di regole finalizzate a non trattare in modo diverso situazioni analoghe. La disparità provoca effetti distorsivi del mercato, avvantaggiando le imprese pubbliche a danno dell'iniziativa privata, in contrasto con le finalità di massima apertura del mercato.

Il contrasto con fondamentali regole comunitarie - conclude il Tar Piemonte - comporta la necessità di disapplicare la norma nazionale, in ossequio alla posizione di preminenza dell'ordinamento comunitario.

Sulla legittimità costituzionale dell'intera disposizione si attendono peraltro le conclusioni del Tar Lombardia circa l'eventuale invio della questione alla Consulta: l'udienza è stata fissata per il 20 ottobre prossimo (ordinanza 637/09), salvo che nel frattempo il legislatore intervenga per modificare la disposizione stabilendo distinti requisiti finanziari proporzionati alle specifiche attività di accertamento e riscossione delle entrate locali, con particolare riferimento a coloro che effettuano attività complementari senza maneggiare denaro pubblico.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

ANALISI

La difficile scommessa di far vincere il merito

di Marcello Clarich È destino di molte riforme perdere pezzi o essere annacquate strada facendo. Ciò può accadere lungo tutto l'iter, nel passaggio dalla proposta originaria alla legge approvata, dalla legge delega al decreto legislativo attuativo, dal livello statale alle norme locali o alla contrattazione.

Potrebbe essere questo il destino della riforma del pubblico impiego all'insegna della valorizzazione del merito e della trasparenza. La legge delega approvata a marzo (legge 15/2009) gettava le basi per una minirivoluzione della disciplina dei dipendenti pubblici, rendendo più stringenti una serie di principi rimasti fino a oggi quasi lettera morta. Per esempio, la valutazione rigorosa dei dirigenti e dei dipendenti, o l'attribuzione selettiva di incentivi economici.

Lo schema di Dlgs predisposto dal governo prima dell'estate sviluppa la delega in norme che pongono paletti rigidi. Così, in particolare, all'esito delle valutazioni effettuate da un organismo indipendente da istituire in ogni amministrazione, il personale viene distribuito in tre fasce per l'attribuzione della retribuzione accessoria. Chi finisce nella fascia più bassa (un quarto dei dipendenti) è escluso dalla ripartizione delle risorse.

Questa e altre novità non saranno attuate in tutte le Pa. All'esito del confronto con Regioni ed enti locali, il nuovo schema di Dlgs attenua la portata vincolante immediata di molte disposizioni. Ciò perché, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, lo Stato (cioè le norme statali) non possono intaccare l'autonomia di cui godono le Regioni in questa materia. Così molte disposizioni non saranno applicabili a livello locale. Ciascun ente dovrà adeguare il proprio ordinamento entro il 31 dicembre 2010 nel rispetto dei principi ricavabili dal decreto legislativo. Ciò determinerà due effetti: lo slittamento dell'entrata in vigore della riforma, e la possibilità di attenuare la portata innovativa di molte norme.

A quel punto i dipendenti statali potrebbero sentirsi discriminati e chiedersi addirittura se sia incostituzionale, oltre che ingiusto, un regime avvertito come troppo rigoroso. In realtà, la Costituzione non consente di confrontare in modo diretto lo status giuridico dei dipendenti statali e locali in base al principio di eguaglianza, perché l'interesse alla salvaguardia delle prerogative regionali prevale. In nome del principio di sussidiarietà, ogni livello di governo stabilisce le proprie regole organizzative e di gestione del personale.

In realtà, man mano che procede l'evoluzione del nostro ordinamento in senso semifederale, bisognerà abituarsi a differenze anche marcate. Essenziale è però che le conseguenze negative dell'inefficienza e dei costi eccessivi delle strutture burocratiche ricadano solo sugli enti che indulgono nel lassismo. Ancora oggi c'è l'aspettativa che, com'è accaduto di recente, intervenga lo Stato a ripianare le perdite. Ancor più importante sarebbe la reattività dei cittadini-elettori che ricevono servizi scadenti. Su entrambi i fronti c'è ancora molto da fare.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Controllo strategico. Senza documenti

Niente sanzioni per l'ufficio che non misura i risultati

MANCATO ADEGUAMENTO Sindaci e governatori non hanno l'obbligo di attivare i meccanismi necessari a programmare e valutare le performance

Maria Teresa Nardo

Dopo le modifiche proposte in conferenza unificata il «ciclo di valutazione delle performance» per regioni ed enti locali rischia di svuotarsi di contenuti essenziali. Il "Brunetta-bis" - nel richiamare gli articoli rispetto ai quali gli enti pubblici territoriali devono adeguare i propri ordinamenti - non tiene conto in particolare degli ambiti di misurazione della performance organizzativa (articolo 8) e dei report di rappresentazione dei risultati conseguiti (articolo 10).

Se il testo finale confermasse questa impostazione, la nuova norma non obbligherebbe regioni ed enti locali ad adeguare i propri ordinamenti agli «ambiti di misurazione e valutazione delle performance organizzative», quindi al controllo strategico. Gli stessi enti però, in base all'articolo 3, comma 4, sono obbligati a misurare, valutare e premiare tenendo presente la duplice dimensione della performance (organizzativa e individuale).

Da una lettura sistemica, dunque, diventa ancora più difficile comprendere le ragioni di tale scelta.

L'articolo 8, comma 1, individua gli ambiti interessati dalla «performance organizzativa» e quindi, per citare alcuni esempi, l'impatto delle politiche sulla soddisfazione della collettività, la misurazione dell'effettivo grado di attuazione di piani e programmi, nel rispetto delle fasi, dei tempi, degli standard qualitativi e quantitativi e del livello di risorse previste; la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi. Questi principi, a rigor di logica, dovrebbero interessare molto più un ente locale poiché eroga direttamente servizi ai cittadini che non un'amministrazione centrale.

L'articolo 10 rappresenta per le Pa un esempio concreto di «omogeneità e uniformità» dei documenti di rappresentazione dei risultati. La norma prevede che le amministrazioni, per «assicurare la qualità, comprensibilità ed attendibilità dei documenti di rappresentazione della performance», annualmente redigano due documenti: uno programmatico a valenza triennale (Piano della performance) l'altro di consuntivo (Relazione sulla performance). Il primo individua indirizzi e obiettivi strategici ed operativi, e definisce con riferimento alle risorse disponibili gli indicatori per la misurazione della performance organizzativa e individuale. Il secondo evidenzia i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati. Peccato che anche in questo caso le regioni e gli enti locali non sono tenuti ad adeguare i propri ordinamenti all'articolo 10, e soprattutto al comma 5 dove si vietano assunzioni, consulenze e l'erogazione della retribuzione di risultato in caso di mancata adozione del piano della performance. La stessa sorte riguarda l'articolo 11, commi 7 e 8, con cui si impone di pubblicare sul sito istituzionale le informazioni utili a garantire la trasparenza dei risultati, e si blocca la retribuzione di risultato ai dirigenti che non adempiono all'obbligo.

Se queste modifiche fossero confermate, rischierebbe di cadere l'obbligo per regioni ed enti locali di produrre, a preventivo e consuntivo, i documenti necessari per programmare, misurare e comunicare i risultati dell'azione amministrativa. Con queste regole non mancheranno certo gli enti che seguiranno con il controllo strategico, gli indicatori di impatto, la misurazione e comunicazione delle performance organizzative, ma continueranno ad esserci molte realtà, nel darsi le proprie regole, che si sentiranno dispensate dal rispettare tali principi. In un quadro così frastagliato diventa difficile anche ipotizzare una valutazione comparativa fra i risultati delle amministrazioni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LE ESCLUSIONI

Le principali parti della norma a cui regioni ed enti locali non sono tenuti ad adeguarsi

Individuazione delle parti su cui si esercita il sistema di misurazione e valutazione delle performance, tra cui
- Impatto delle politiche sui bisogni della collettività

- Grado di attuazione dei programmi rispetto agli obiettivi previsti
 - Rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti
 - Efficienza nell'impiego delle risorse
 - Qualità e quantità delle prestazioni erogate
- Obbligo di redazione del piano delle performance (preventivo) e della relazione sulle performance (consuntivo), con blocco di assunzioni, consulenze ed erogazione del trattamento accessorio nelle strutture che non adempiono
- Creazione di un organismo indipendente di valutazione delle performance, con il compito di
- Monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione
 - Comunicare le criticità agli organi di governo e amministrazione
 - Validare la relazione sulle performance

Pubblico impiego. Le modifiche al decreto attuativo della «legge-Brunetta»

Premi in busta fai-da-te per regioni, comuni e sanità

I tre gradini di merito obbligatori solo nello Stato

Gianni Trovati

Regioni, enti locali e sanità imboccano una via autonoma verso i nuovi sistemi di valutazione del personale, lasciando solo la pubblica amministrazione centrale a destreggiarsi con la griglia rigida delle tre fasce di merito che tagliano con l'accetta i "premi" in busta paga, prevista dalla versione originaria del decreto attuativo della riforma del pubblico impiego.

La declinazione locale della meritocrazia made in Brunetta, che riguarda circa 1,3 milioni di dipendenti pubblici (il 37% del totale) è nata a luglio, quando il via libera ottenuto dal decreto in conferenza unificata ha aperto una parentesi nel gelo dei rapporti fra regioni e governo, e sta maturando in commissione alla Camera e al Senato. Il viaggio parlamentare del decreto dovrebbe concludersi nei prossimi giorni, ma l'orientamento della maggioranza è di accogliere con poche eccezioni le indicazioni dell'Unificata. «I meccanismi di un comune, magari piccolo, non possono essere uguali a quelli impiegati in una struttura con migliaia di dipendenti» spiega Giorgio Stracquadanio (Pdl), relatore del provvedimento insieme al collega Michele Scandroglio alle commissioni unite Affari istituzionali e Lavoro di Montecitorio. Di qui l'idea di riservare solo agli uffici statali la griglia del merito in versione originaria, che riserva il 50% delle risorse del trattamento accessorio a un dipendente su quattro, chiede al 50% del personale di accontentarsi dell'altra metà dei fondi e lascia a secco l'ultimo quarto degli organici.

Per la meritocrazia di enti locali e sanità, il testo che sta per uscire dal Parlamento propone una doppia deroga. La prima è riservata ai comuni, e non sono pochi, che contano fino a 5 dirigenti (oppure 8 dipendenti): questi enti evitano tout court la distinzione del personale in una graduatoria, e si dovranno limitare ad assicurare «l'attribuzione selettiva della quota prevalente» di premi «a una percentuale limitata del personale». Nei fatti, però, l'iniezione di flessibilità è massiccia per tutti gli enti esterni al perimetro statale. Regioni, enti locali e servizio sanitario dovranno dividere il personale in «almeno» tre fasce di merito, ma nei vari scalini del podio le buste paga potranno incontrare una scansione più morbida rispetto a quella fissata dalla legge per le amministrazioni centrali. E, soprattutto, si potrà evitare di tagliare del tutto il trattamento accessorio a chi è considerato meno "meritevole", perché l'unico vincolo rimane quello di assegnare a chi occupa la fascia più alta una «quota prevalente» delle risorse destinate ai premi.

Le distanze effettive fra gli stipendi dei più bravi e quelli di chi è considerato meno brillante dipenderanno dalle regole che ogni ente deciderà di darsi. Regioni ed enti locali avranno tempo infatti fino a fine 2010 per adeguare i propri ordinamenti alle nuove regole previste dall'attuazione della legge Brunetta. Dove le amministrazioni non procederanno in tempo al restyling dei meccanismi di valutazione e gestione delle performance scatteranno in automatico le regole previste per l'amministrazione statale, ma anche questa condizione non sarà definitiva perché il riordino interno potrà avvenire automaticamente in qualsiasi momento. La verifica, a posteriori, sarà effettuata in Conferenza unificata sulla base dei documenti che tutti gli enti dovranno inviare (entro fine 2011) sulla distribuzione del trattamento accessorio per il personale dirigente e dipendente. «Questo meccanismo - sottolinea Scandroglio - attribuisce la massima responsabilità ai dirigenti, che però devono aver gli incentivi adeguati. Come la politica è soggetta al giudizio degli elettori, si deve immaginare anche per i dirigenti, almeno quelli nuovi, uno spoils system che premi i migliori ma metta a rischio il posto di chi non merita».

Il pacchetto di deroghe previste per la versione locale della meritocrazia ricade pure sulla disciplina delle "promozioni", anch'essa rivista dalla riforma Brunetta. La collocazione nella fascia di merito più alta per un triennio (o 5 anni non consecutivi) costituirà titolo prioritario solo per i dipendenti dello Stato, mentre per le progressioni economiche (quelle senza avanzamenti gerarchici) regioni ed enti locali dovranno garantire la «selettività» (già prevista nelle norme attuali), e nelle progressioni di carriera si comporteranno come le altre

Pa riservando al massimo il 50% dei posti nei concorsi.

gianni.trovati@ilsole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA

"Buco" confermato

Il comune di Secugnago è in rosso di 853mila euro

Secugnago Lo squilibrio di bilancio rispetto al rendiconto 2008 del comune di Secugnago è stimato in 853mila euro. Negli anni passati, cioè il paese ha vissuto al di sopra delle proprie capacità, spendendo circa 425 euro di troppo per ogni abitante residente. E ora, toccherà alla nuova amministrazione eletta a giugno rientrare dal deficit, prima che scattino provvedimenti drastici. La legge concede due anni d'esercizio per recuperare il passivo. Il dato, che era nell'aria da giorni e nelle chiacchiere da bar, è stato confermato ufficialmente nel corso di un'accesa, ma serena assemblea pubblica tenutasi sabato sera, alla quale hanno partecipato almeno trecento persone. La nuova giunta, con il sindaco Mauro Salvalaglio e l'assessore Giuseppe Paglia in testa, ha scelto la strada della massima trasparenza. «Nella fase della verifica per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, che deve passare in consiglio comunale entro fine mese, l'attuale amministrazione ha evidenziato uno squilibrio di bilancio su rendiconto 2008 che prudenzialmente stimiamo in euro 853.674,00 - spiega l'assessore Paglia -. Il disavanzo è da far risalire alla mancanza di titoli giuridici nella parte relativa ai residui attivi». Dietro la nota tecnica, ciò significa che sono stati iscritti a bilancio dei soldi che non sono entrati e che non potranno più entrare nelle casse comunali. «Non c'è una voce scoperta, ma tante cifre sono insussistenti, rispetto all'Ici, all'Irpef, ai trasferimenti dallo stato e ad altri - continua Paglia -. Ora non ci interessa tanto capire la causa del perché questo sia accaduto e di chi sia la colpa, quanto piuttosto come venirne fuori. La legge ci concede due anni, e stiamo studiando i percorsi opportuni per avere delle entrate extra. Le possibilità per uscirne ci sono, anche senza pesare sui cittadini, e faremo di tutto per uscirne. Certo che è un peccato perché questi percorsi potevano portare risorse per la crescita del paese, e invece andranno a coprire il deficit». Nei prossimi due anni, tutte le entrate del comune, esclusi i mutui, i prestiti e pochi altri strumenti indicati dalla legge, potranno andare a copertura del buco. Ma ogni passo ufficiale, comprese eventuali comunicazioni alla Corte dei conti, avverranno solo in fase di rendiconto di bilancio, a marzo dell'anno prossimo. «Il paese di Brembio ha bisogno oggi più che mai di chiarezza e di un rapporto sincero e trasparente con i propri amministratori - conclude il sindaco Mauro Salvalaglio -. Questa è la cifra della nostra politica amministrativa, oggi come nel futuro». Andrea Bagatta

Pittsburgh val bene una tassa

All'Aquila tutti chiesero regole al G20. I governi sono divisi ma la Tobin Tax è un'idea
MASSIMO GIANNINI m.giannini@repubblica.it

Stavolta do ragione a Berlusconi. Al 1000 per mille. «Il tetto ai bonus è un punto importante, ma rispetto alla speculazione europea è uno a cento». Il premier l'ha detto all'ultimo vertice Ue, in preparazione dei lavori del G20 di Pittsburgh. Bisognerebbe chiedere al Cavaliere cosa ne è stato della «grande proposta» italiana presentata in pompa magna al G8 dell'Aquila. Che fine ha fatto il mirabolante «Global Legal Standard», che secondo il nostro governo sarebbe stato preso come base per il successivo vertice dei venti Grandi del pianeta? Non ce n'è stata traccia, al summit europeo di Bruxelles di giovedì scorso. Non ce ne sarà traccia, in quella specie di gigantesco «Congresso di Vienna» dei mercati finanziari che sta per riunirsi nella città della Pennsylvania. Al contrario, in vista del G20, rimane una traccia interessante della proposta della cancelliera tedesca Angela Merkel, che ha rilanciato un'idea già avanzata dal suo ministro delle finanze Steinbrück e dal ministro degli Esteri francese Kouchner. La famosa Tobin Tax, cioè una tassa sulle transazioni internazionali, destinata a lanciare un segnale preciso contro la speculazione, e poi a reperire fondi per i paesi più poveri. Con una curva carsica, il dibattito sulla Tobin Tax riemerge e si inabissa ciclicamente. Ripescare ora quella proposta ha un alto valore politico, anche se non risolve certo tutti i problemi aperti dalla crisi. Tedeschi e francesi sono d'accordo. Anche la commissione Ue condivide. L'Italia non è pervenuta, ma questo non conta. Purtroppo è contraria la Gran Bretagna, e verosimilmente saranno contrari gli Stati Uniti. Per questo, con ogni probabilità, la Tobin Tax sarà scartata dai Grandi del mondo. Peccato: Pittsburgh val bene una tassa. Quale altra idea verrà fuori, da quel vertice, nessuno lo sa. Nessuna seria riscrittura condivisa delle regole della finanza, nessuna ridefinizione dei ruoli delle banche d'affari e delle agenzie di rating, nessuna sanzione per chi ha sbagliato e continuerà a sbagliare. Se va bene, una sforbiciatina agli stipendi dei manager. E via andare. Fino al prossimo turmoil.

Per procedere, l'amministrazione deve dimostrare la riconducibilità alle necessità della famiglia

Il fondo patrimoniale frena il fisco

Occorre la prova sul debito per iscrivere ipoteca su immobili

Se il fisco vuole iscrivere ipoteca sul bene immobile inserito nel fondo patrimoniale deve dimostrare che il debito per il quale agisce sia riconducibile alle necessità della famiglia. Lo ha stabilito la Corte di cassazione con la sentenza 7 luglio 2009, n. 15862. Impostazione del problema. Il fondo patrimoniale è disciplinato dagli artt. da 167 a 171 del codice civile, ed è stato introdotto dalla legge n. 151/1975 di riforma del diritto di famiglia. Con il fondo patrimoniale si realizza in sostanza un fondo destinato agli specifici bisogni della famiglia. La legge da un lato prevede un ben preciso vincolo di destinazione ai beni in esso inseriti (e ai relativi frutti: per esempio, gli affitti per gli immobili) appunto ai bisogni della famiglia; dall'altro, l'art. 170, a conferma del rilievo che il legislatore intende conferire a tale istituto crea un «blocco» ai creditori che intendano attaccare i beni inseriti nel fondo patrimoniale: i creditori possono agire in esecuzione sui beni in esso inseriti solo per le obbligazioni assunte dai coniugi nell'interesse della famiglia. I beni predetti, e così anche i relativi frutti, non possono essere aggrediti per quei debiti che il creditore conosceva essere stati contratti per bisogni estranei alla famiglia. Qualche volta il contribuente «approfitta» delle caratteristiche del fondo patrimoniale per cercare di mettere al riparo i propri beni dalle grinfie del fisco. In tempi di rafforzamento dell'azione dei concessionari della riscossione il tema è di grandissima attualità. La tutela del contribuente. Il vecchio art. 54, comma 2, del dpr n. 602/1973 stabiliva espressamente che i soggetti che si ritenevano lesi da una azione esattoriale potevano agire in sede giudiziale contro l'esattore «dopo il compimento della esecuzione stessa, ai soli fini del risarcimento dei danni». Si trattava di una previsione foriera di gravi dubbi di legittimità costituzionale, imponendo in sostanza al contribuente di «rincorrere» il bene solo dopo che l'esecuzione fosse già stata posta in essere. Di tale problematica si è fatto carico il legislatore della riforma della riscossione. Dal 1° luglio 1999, con l'entrata in vigore del decreto legislativo di riforma della riscossione n. 46/1999, tale limitazione è stata rimossa da un legislatore maggiormente attento, tanto che nella relazione governativa di accompagnamento si legge che la modifica si era resa «... indispensabile al fine di garantire il diritto alla difesa del contribuente (art. 24 della Costituzione)». A tale modifica si aggiunge quella più recentemente apportata alla disciplina del processo tributario, per effetto del decreto legge n. 223/(2006 («manovra Visco-Bersani»). Precisamente, il novellato art. 19 del dlgs n. 546/1992, dedicato all'individuazione degli atti concretamente impugnabili dinanzi al giudice tributario, al comma 1 elenca, oltre all'avviso di accertamento, all'avviso di liquidazione, al provvedimento che irroga le sanzioni e altri, anche due nuovi «atti»: e-bis) l'iscrizione di ipoteca sugli immobili di cui all'art. 77 del decreto del presidente della repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni; e-ter) il fermo di beni mobili registrati di cui all'art. 86 del decreto del presidente della repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni. Naturalmente, il bene immobile potrebbe anche essere stato inserito in un fondo patrimoniale; pertanto, a fronte dell'esecuzione da parte di Equitalia il contribuente potrebbe opporre l'esistenza di tale atto di disposizione del patrimonio, eccependo l'impossibilità dell'Erario di violare le regole del codice civile che, come detto sopra, vincolano il bene ai bisogni della famiglia. La posizione dell'Erario. In materia di esecuzione su beni inseriti nel fondo patrimoniale, consta una sola pronuncia ministeriale, precisamente la risoluzione 17 dicembre 1983, n. 10423. Nella stessa, il ministero delle finanze afferma di condividere il parere previamente acquisito sul punto presso l'avvocatura generale dello stato, la quale ha ritenuto che l'eccezione di cui all'art. 170 del codice civile (esistenza del fondo patrimoniale) «non sia proponibile nei confronti dei crediti fatti valere dall'Amministrazione». Come dire che il fisco avrebbe sempre e comunque mano libera. La sentenza. La Cassazione contrasta nettamente con la tesi prospettata dall'amministrazione finanziaria, secondo la quale il fondo patrimoniale non sarebbe opponibile (vale a dire, sarebbe come se non fosse mai stato posto in essere) al fisco, poiché la norma creerebbe un «blocco» ai creditori per crediti derivanti da obbligazioni contrattuali, mentre tale non è l'obbligazione verso l'Erario. I giudici in motivazione affermano infatti che ciò

che conta non è la natura dell'obbligazione (contrattuale o legale), bensì lo scopo per cui tale obbligazione è sorta. Ciò che rileva è se il debito è sorto per soddisfare bisogni della famiglia, nel qual caso il bene è comunque aggredibile, o bisogni estranei, ed allora nulla potrà fare il fisco. Sul punto, la Corte afferma due principi. In primo luogo, tale finalità non può dirsi esistente per il fatto che trattasi di debito sorto nell'esercizio di un'impresa, anche se non può escludersi in via di principio il contrario (così Cass. n. 12998/2006). In secondo luogo, un simile accertamento involve la risoluzione di una questione di fatto che, come tutte le questioni di tal guisa, può essere esaminato solo dal giudice di merito (Cass. n. 11683/2001). L'altro principio affermato nella sentenza è quello relativo alla rilevanza del momento in cui il fondo è stato costituito. Per la Corte, ed è un'affermazione fondamentale, il divieto di esecuzione forzata sui beni del fondo si estende non solo ai debiti assunti dopo la costituzione del fondo, ma addirittura anche a quelli anteriori, anche se in tale ultima ipotesi il creditore potrà esperire l'azione revocatoria ordinaria contemplata dagli artt. 2901 e ss. del codice civile (che consentono di «ripristinare» la situazione anteriore al compimento dell'atto lesivo, nel caso di specie della costituzione del fondo patrimoniale). Il parere dell'Inps. Questa impostazione, che di fatto limita fortemente la possibilità di aggressione dei beni del debitore, sembra condivisa anche dall'Inps. Nel messaggio n. 25846/2008 dell'ente nazionale di previdenza sociale, infatti, è sostanzialmente detto che le società partecipate da Equitalia, anche al fine di contenere le spese legali di soccombenza nei giudizi di opposizione intentati dai creditori esecutati, dovranno richiedere alla sede Inps, di volta in volta, istruzioni in merito all'esperimento dell'azione esecutiva, dovendosi valutare caso per caso la relazione tra lo scopo per cui il debito contributivo è stato contratto e i bisogni della famiglia. Una pronuncia di merito. Particolarmente interessante è la sentenza resa dalla prima sezione civile del tribunale di Mantova 28 maggio 2002. Per il giudice, il fisco non può aggredire il bene inserito nel fondo patrimoniale se il debito verso il fisco attiene all'attività imprenditoriale di uno dei due coniugi, in quanto non si tratta di debito contratto per soddisfare bisogni della famiglia. Ciò che rileva è che il debitore abbia dato prova di avere costituito il fondo e di avere adempiuto alle formalità previste per darvi pubblicità, trascrivendo la sua costituzione nei registri immobiliari presso la Conservatoria ed annotandola sull'atto di matrimonio. Nella stessa sentenza si affronta il profilo «soggettivo», in quanto l'art. 170 stabilisce che l'esecuzione non può avere luogo «... per debiti che il creditore conosceva essere stati contratti per scopi estranei ai bisogni della famiglia». Dunque, occorre dimostrare che il creditore avesse tale consapevolezza. Nel caso specifico, tuttavia, il giudice concorda con il contribuente che subisce l'esecuzione, che nel proprio ricorso aveva osservato che, siccome il debito era relativo ad imposte dovute dalla sua società, doveva ragionevolmente affermarsi che il creditore (l'Erario) per forza di cose doveva conoscere che il proprio credito non nasceva per soddisfare i bisogni della famiglia. Quindi, una dimostrazione per presunzione. La sentenza afferma inoltre, in linea a quanto sostenuto dalla sentenza della Cassazione qui commentata, che l'art. 170 non distingue fra i fondi patrimoniali costituiti dopo il sorgere del debito e fondi costituiti prima di esso, facendo solo riferimento alla qualità del debito, e non anche al momento in cui è venuto a esistenza. © Riproduzione riservata

Mentre Roma annuncia la sanatoria, i consumatori denunciano: penalizzati i virtuosi

Multe pazze, a volte ritornano

Nuovi casi di contestazioni per infrazioni mai commesse

Multe pazze, il ritorno. Mentre molti comuni si apprestano ad avviare la sanatoria approfittando di un codicillo inserito nel decreto anti-crisi (n.78/2009), ricevendo contestazioni in tal senso dalle stesse associazioni dei consumatori, si segnalano nuovi casi di contestazioni per infrazioni mai commesse o con evidenti errori formali o sostanziali. Segnalazioni in varie regioni. Alcune associazioni dei consumatori hanno ricevuto segnalazioni in tal senso dai cittadini. È il caso dell'Aduc (Associazione per i diritti degli utenti e dei consumatori), che sottolinea l'esistenza di alcuni casi a Roma e consiglia di richiedere una copia delle fotografie all'organo accertatore, e nel caso fosse evidente l'errore, impugnare il verbale. Diversi casi sono stati segnalati ad alcuni enti di tutela dei consumatori anche ad Agropoli (Salerno), relativi a richieste di pagamento per multe già corrisposte entro i termini previsti. Casi simili si registrano anche nel torinese e in diverse città della Toscana. Il fenomeno delle multe pazze torna periodicamente agli onori delle cronache. Soprattutto da quando i comuni hanno iniziato a spingere sul fronte delle multe per ovviare alle restrizioni nei trasferimenti statali. Ostacoli burocratici, diverse branche della stessa amministrazione e mancanza di un adeguato sistema informativo per gestire le pratiche sono le cause principali di questo fenomeno che sta intasando gli uffici giudiziari. Secondo giudici di pace (ai quali si rivolge un numero crescente di cittadini, in alternativa alle prefetture), oltre il 60% delle udienze finisce con l'accoglimento del ricorso e a pagare il conto è lo stato con un costo medio di 80 euro a sentenza, per una spesa totale di 33 milioni di euro ogni anno (40 milioni tra burocrazia e procedure legali). Bruno Maizzi, del Movimento Consumatori, pone l'accento sulla diffusione di macchinari per la rilevazione delle infrazioni realizzate senza il rispetto delle normative: «La nostra associazione è sommersa di contestazioni verso quelle che definiamo "macchine mangia-soldi" perché sono state messe in funzione dai comuni di diverse regioni d'Italia con il solo intento di far cassa, anche forzando la legge. Tutto il contrario dello spirito di deterrenza che dovrebbe, invece, animare soluzioni di questo tipo». Il Movimento consumatori qualche giorno fa ha ottenuto l'accoglimento dal prefetto di Foggia dei ricorsi per 1.700 multe comminate in seguito all'impiego di FotoRed fuori norma. «Ora attendiamo l'esito di altri 1.740 ricorsi per un autovelox di cui contestiamo il funzionamento a Chieuti, sempre nel Foggiano», aggiunge Maizzi. Sanatoria al via. La nuova ondata di multe pazze cade in contemporanea con l'avvio della sanatoria resa possibile dal decreto anti-crisi, approvato la scorsa estate, che lascia la facoltà di aderirvi alle singole amministrazioni comunali. Il provvedimento riguarda le multe contestate fino al 31 dicembre 2004 e consente di sanare la propria posizione pagando solo un interesse del 4%, di gran lunga inferiore all'interesse effettivamente maturato in questo periodo. Roma è stata la prima città ad annunciare la partenza per ottobre. Manca ancora qualche passaggio burocratico, dopo di che i cittadini colpiti da sanzioni vedranno recapitata al proprio domicilio la lettera della Gerit (l'ente di Equitalia agente per le riscossioni) con le indicazioni per il condono. Secondo le prime stime, sono circa 400 mila i cittadini interessati dal provvedimento, per un totale di 700 mila verbali. Tuttavia, secondo i primi accertamenti, molte di queste multe dovrebbero essere finite in prescrizione, per cui l'auspicio è che non vengano recapitate ai cittadini. In caso contrario, si darebbe il via a una nuova ondata di multe pazze. Nel caso della Capitale è previsto uno scivolo anche per quanti hanno ricevuto multe successive: per il 2005 arriverà un'offerta di rateizzazione, mentre per il 2006 la Gerit si limiterà a una serie di avvisi bonari che serviranno solo a ricordare ai contribuenti che c'è un conto da pagare. Perdite per un miliardo e 400 milioni ogni anno. Ogni anno Roma riesce a riscuotere appena la metà delle multe elevate, con una perdita per le casse comunali di circa 500 milioni di euro. A livello nazionale, le stime parlano, invece, di circa un miliardo e 400 milioni non riscossi a causa di inefficienze della macchina burocratica. La sanatoria riceve una bocciatura dalle stesse associazioni dei consumatori: «Con questo provvedimento si premiano le amministrazioni e i cittadini meno virtuosi», commenta Roberto Tascini, membro della segreteria nazionale dell'Adoc (Associazione per la difesa e orientamento dei consumatori).

«Verosimilmente il caso Roma non resterà isolato. Per il momento Milano si è tirato, mentre maggiore disponibilità sembra arrivare da Torino e Napoli, due tra i comuni che mostrano le maggiori difficoltà nella riscossione delle multe». Del resto, la sanatoria coprirà tutti, sia i destinatari di effettive multe strampalate, sia quanti hanno preferito non pagare confidando che prima o poi sarebbe arrivato il condono. Per dare un ordine di grandezza, le cause pendenti relative al solo 2008 sono oltre 170mila: difficile immaginare che siano tutte sbagliate.© Riproduzione riservata

Un'indagine sui bilanci comunali del 2007

Patrimoni comunali a 300 miliardi È Cosenza il Comune più "ricco"

Sorpresa: il Comune capoluogo più ricco dal punto di vista immobiliare non è Roma, non è Milano, non è Venezia. E' Cosenza, che ha un patrimonio di 4.466 euro per ciascuno dei suoi abitanti, pari a un totale di 311 milioni. Segue Genova, con un patrimonio pro capite di 3.893 euro, per un totale di 2,3 miliardi. Al terzo posto c'è Modena, con 3.680 euro a cittadino, per un totale di 662 milioni di euro. In coda alla classifica Isernia con appena 212 euro di patrimonio immobiliare pro capite per un totale di 5 milioni, preceduta da Foggia con 464 euro ad abitante, pari a un patrimonio immobiliare di 71 milioni. Roma è solo al 76esimo posto con 1.148 euro per abitante e un portafoglio immobiliare complessivo di 3,2 miliardi: Milano è ancora più giù, al 94esimo posto con 869 euro pro capite pari a 1,1 miliardi complessivi. Tra le grandi città stanno meglio Venezia, al decimo posto con 2,892 euro pro capite e 778 milioni di patrimonio complessivo e Torino, al 16esimo posto con 2,496 euro e 2,2 miliardi di patrimonio totale. Questi dati derivano dai bilanci consuntivi dei Comuni del 2007 elaborati dal Sole 24 Ore che ha stimato il valore del patrimonio immobiliare dei Comuni in cento miliardi di euro, di cui 43 dei Comuni capoluogo di provincia. Ma poiché i dati di bilancio indicano valori storici, si valuta che il patrimonio reale a valori di mercato sia almeno tre volte tanto: trecento miliardi di euro, pari a circa cinquemila euro per ogni cittadino. Un patrimonio enorme e in molti casi poco conosciuto, anche perché numerosi Comuni allegano ai propri bilanci inviati alla Corte dei Conti rendiconti immobiliari vecchi e poco aggiornati. Un altro problema riguarda la destinazione di questi immobili. Buona parte sono utilizzati per scopi istituzionali, come gli edifici che ospitano uffici comunali, oppure scuole e asili. I bilanci dei Comuni indicano che il patrimonio "disponibile" cioè alienabile, ammonterebbe solo al 6,5%, una cifra probabilmente troppo bassa anche perché definita sulla base di regole e valutazioni arretrate. In effetti recenti norme di finanza pubblica hanno "liberalizzato" il patrimonio immobiliare degli enti locali. In pratica, redigendo un "piano straordinario di alienazione", i Comuni possono rendere disponibili e dunque cedibili tutti i propri immobili. E' quello che hanno fatto negli ultimi anni numerosi Comuni che hanno scelto di cedere alloggi agli inquilini o di costituire fondi immobiliari per valorizzare e cedere parti rilevanti del proprio patrimonio. Il Comune di Cosenza, ad esempio, aveva acquisito dall'Aterp (il vecchio Istituto case popolari) ben 800 alloggi (e da qui deriva il suo primato nella classifica stilata dal Sole 24 Ore), ed ora sta vendendo gli alloggi agli inquilini. Ne ha già ceduto un centinaio e prevede di utilizzare il ricavato per costruire nuovi alloggi di edilizia sociale. I Comuni maggiori si sono rivolti agli strumenti di finanza immobiliare. Lo ha fatto Milano, che ha costituito un fondo immobiliare e ha inserito nel Piano di cessioni edifici e terreni per 760 milioni. Lo ha fatto Torino, che a fine 2007 ha creato un fondo con 18 immobili del valore di 131 milioni. Lo ha fatto Venezia con un primo fondo cui ne seguirà presto un altro. Sarebbero una cinquantina i Comuni capoluogo che hanno varato Piani straordinari di alienazione per un valore medio di 37,6 milioni. Qualcosa dunque si sta muovendo, anche grazie alla consulenza offerta da operatori e fondi immobiliari specializzati. Ma moltissimo resta da fare per dare una gestione efficiente e trasparente ai patrimoni immobiliari dei Comuni, che potrebbero diventare un importante volano finanziario per i bilanci degli enti locali. Se poi si tiene conto che nei progetti del federalismo fiscale c'è anche il trasferimento del patrimonio statale dell'Agenzia del Demanio alle Regioni e ai Comuni a fronte di una riduzione dei trasferimenti statali, si comprende come l'efficiente gestione dei patrimoni immobiliari possa diventare un elemento strategico per il futuro della finanza locale.