

*L'ultima stretta nel ddl di riforma del bilancio, che manda in soffitta le vecchie Finanziarie*

# Tremonti mette sotto chiave la spesa

## Niente modifiche parlamentari senza l'ok dell'Economia



**Giulio Tremonti**

**DI ALESSANDRA RICCIARDI**

**N**on si spende un euro senza l'imprimatur dell'Economia. La regola vale per i ministri, e fin qui si può anche dire che la regia del responsabile di via XX Settembre, in fondo, c'è sempre stata. Ma vale anche per i parlamentari, e questa è una novità, non i semplici onorevoli ma i relatori dei provvedimenti posti all'esame delle camere. Tutte le proposte di modifica legislativa che dispiegano effetti finanziari, infatti, non potranno più essere presentate dai relatori (di maggioranza e di opposizione, non c'è differenza) se non saranno corredate di tanto di relazione tecnica del ministero competente per il settore e soprattutto di vidimazione da parte del Tesoro. A prevederlo è un comma dell'articolo 18 del disegno di legge di riforma del bilancio, già approvato dal senato e su cui la prossima setti-

mana si esprimerà la V commissione della camera, presieduta da **Giancarlo Giorgetti**. Una riforma molto attesa, quella che interviene sulla finanza pubblica, sui sistemi contabili e di controllo della spesa dello stato. La nuova legge, varata a Palazzo Madama su proposta del presidente della commissione bilancio, **Antonio Azzollini**, e con consensi trasversali ai partiti, manderà definitivamente in soffitta le vecchie Finanziarie carrozzone, lasciando il posto a una manovra snella, senza più misure di sviluppo, che troveranno posto in leggi collegate. Un restyling che in sostanza renderà più semplice e più controllabile la spesa dello stato. «Il disegno di legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica è arrivato in commissione come una riforma ed è diventato, grazie ai cambiamenti apportati, una vera riforma», commentava soddisfatto

il senatore del Pd, **Enrico Morando**. Il perno di tutto è ovviamente l'Economia.

Sono anni che via XX Settembre è di fatto un superministero, con poteri di veto sulle scelte amministrative e politiche degli altri dicasteri. Non importa se a guidarlo ci siano stati uomini di centrosinistra, si pensi a

**Tommaso Padoa-Schioppa**, o



di centrodestra, come il più volte ministro **Giulio Tremonti**, la storia è stata sempre la stessa. E ormai non si contano più le liti, anche furibonde, che ci sono state all'interno delle

varie compagini governative per i cordoni della borsa tenuti troppo stretti. Il ministro Tremonti, dal canto suo, ha ormai abituato i colleghi di governo ai continui diktat sulle iniziative legislative. Ne hanno fatto le spese un po' tutti. Per esempio, il ministro dello sviluppo economico, **Claudio Scajola**, che sulla legge per le imprese e l'energia nucleare ha dovuto sudare, tra camera e senato, le fatidiche sette camicie. E ne potrebbe raccontare di belle anche il ministro dell'istruzione, università e ricerca, **Mariastella Gelmini**, a cui Tremonti ha imposto, attraverso il decreto legge 112/2008, il coordinamento e la supervisione di tutti gli atti di riforma della scuola. Sotto stretto controllo starà anche il futuro ministro della salute, l'attuale viceministro **Feruccio Fazio**: nel

disegno di legge che istituisce il nuovo dicastero, infatti, si prevede uno spostamento di deleghe dal

Welfare all'economia. Per esempio sui piani di rientro della spesa sanitaria. Ora i poteri di controllo sulla spesa pubblica si rafforzano e si accentrano nelle mani del Tesoro, con ruolo chiave della Ragioneria generale dello stato oggi guidata da **Mario Canzio**.

«Il disegno di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa e del relatore che comportino conseguenze finanziarie...», precisa il comma che incide la svolta, devono essere accompagnati da relazione del ministro competente e validati dall'Economia, con la precisazione degli oneri «fino a completa attuazione delle norme». A una prima lettura del dispositivo in commissione bilancio di Montecitorio, c'è chi subito ha insinuato che i nuovi poteri del governo siano eccessivi, forse incostituzionali, visto il riparto che viene fatto tra potere esecutivo e legislativo dalla Carta fondamentale. E nelle retrovie già si lavora alle modifiche per ripristinare un equilibrio. Un lavoro che il Pd dovrà fare giocando di sponda con la maggioranza, memore della posizione collaborativa assunta al senato.

# **l'intervista** Chiamparino e il federalismo: dall'Anci tre condizioni per ripartire



Sergio Chiamparino

**Alla vigilia dell'assemblea annuale, il presidente dell'associazione dei Comuni rilancia il confronto con il Governo**

DAL NOSTRO INVIATO A TORINO **PAOLO VIANA**

**U**n'iniezione di sussidiarietà nella Carta delle Autonomie, valorizzando il ruolo dei Municipi. Ma anche un decreto per restituire l'autonomia fiscale ai Comuni, 1,2 miliardi di euro (a tanto ammonterebbero le compensazioni non versate per l'Ici sulla prima casa) e il congelamento delle sanzioni 2010 per chi ha violato il patto di stabilità. Sono le condizioni a cui l'Anci può riprendere il confronto sul federalismo con il governo, come spiega in quest'intervista il presidente Sergio Chiamparino, che giovedì a Torino aprirà l'assemblea dei Comuni italiani. **Per Tremonti il federalismo fiscale è la madre di tutte le riforme: lo aiuterete a partorire o le vostre riserve stanno crescendo?** La legge sul federalismo fiscale e la Carta delle Autonomie hanno ancora un impianto eccessivamente regionalista. Questo squilibrio si può correggere, ma molto dipende dall'atteggiamento del governo. La Carta dovrà tradurre meglio il principio di sussidiarietà. Il Comune è il primo tassello istituzionale, quello più vicino al cittadino, e gli enti sovrastanti debbono svolgere solo i compiti che il Comune non è in grado di svolgere. Non si fa federalismo senza le regioni, ma

abbiamo la sensazione che il rapporto vada ancora dal centro alla periferia. Un conto è se noi cediamo quello che non riusciamo a fare; un altro è se subiamo il processo.

**Cosa proponete?**

Innanzitutto un nuovo sistema elettorale per le Province: potranno essere eletti solo coloro che sono già amministratori comunali e questo per stringere un rapporto tra Comuni e Province e rendere più fluida la cessione delle competenze. Inoltre, riterremmo più utile che il presidente della Provincia sia eletto dal consiglio Provinciale.

**Ma non si voleva abolirle, le Province?**

Gli enti intermedi esistono in tutta Europa: il problema non è cancellarli ma ridurli. Vogliamo un ente intermedio che gestisca le politiche di area vasta, assumendo funzioni cedute da Comuni, Consorzi, ecc. nei più diversi settori. Sarebbe

una bella semplificazione: oggi ci sono più di seimila enti creati dalle regioni per rifiuti, acqua, ecc. E poi, si possono ridurre i costi della politica facendo crescere la rappresentanza: il consigliere torinese più votato ha 2mila preferenze, in pratica quattro condomini. Se portiamo i consiglieri da 50 a 30 e li eleggiamo con collegi uninominali da 20mila elettori i partiti dovranno selezionare la classe politica in grado di conquistare quei voti. Due riforme in una. **Torino non è Chiomonte, e viceversa: è necessario differenziare le funzioni tra piccoli e grandi realtà?** Quando la Carta sarà discussa in

Parlamento, presenteremo degli emendamenti perché tutti i Comuni abbiano le stesse funzioni fondamentali ma venga incentivata la gestione associata tra i piccoli. Inoltre, si deve individuare una soglia, ad esempio i



capoluoghi di Provincia, per assegnare alcune funzioni speciali, come lo sviluppo economico, che la Carta attribuisce solo alle città metropolitane. Anche la loro

legge però va riscritta:

città come Verona e Brescia non possono starne fuori.

**Parliamo di federalismo fiscale: dove troverete i miliardi di euro che lo Stato non vi darà più?**

È tutto incerto. Noi per collaborare poniamo tre pregiudiziali. Prima: che il primo decreto attuativo della legge Calderoli ridia autonomia fiscale ai Comuni, il che presuppone però che il governo sappia se a regime ci darà una quota dell'Iva o dell'Irpef e la sensazione è che non lo sappia e non lo voglia, almeno per ora. Seconda: chi ha violato il patto di stabilità nel 2009 non sia sanzionato nel 2010, visto che molti Comuni hanno i soldi ma non possono spenderli. Terza:

aspettiamo 1,2 miliardi di

compensazioni per l'Ici sulla prima casa.

Su questo punto c'è un'intesa con l'esecutivo, anche se si discute sul quanto e sul come.

**Davvero credete di spuntarla sul patto di stabilità?**

Il patto dovrebbe essere la regola con cui si decide come stare al mondo dal punto di vista finanziario, invece è diventato lo strumento che traduce la manovra nella finanza comunale, cassando ogni autonomia. Proponiamo di tornare a scindere patto e manovra e che per il 2010 i Comuni in avanzo possano "peggiore" la loro situazione del 30% spendendo i soldi che hanno, e quelli in disavanzo debbano migliorarla del 60.

## Servizi locali, regole entro fine 2009

Il regolamento sui servizi pubblici locali sarà emanato entro fine anno e la conversione del decreto avverrà nei tempi previsti. A dirlo è il ministro per gli affari regionali, Raffaele Fitto, durante un seminario di approfondimento sulla riforma che si è tenuto ieri a Roma, presso la sede del ministero degli affari regionali. «La nostra idea è quella di dare una accelerazione al procedimento per avere una tempistica certa e maggiori punti di riferimento», ha precisato il ministro. «Cercheremo durante questo incontro di recepire tutte le iniziative e le indicazioni possibili per evidenziare criticità, difficoltà e limiti del decreto. Tutte le indicazioni porteranno ad una valutazione positiva in tal senso». E un giudizio sostanzialmente positivo sul decreto di riforma approvato lo scorso 9 settembre (il cosiddetto decreto Ronchi) è venuto tanto da Aurelio Regina, presidente dell'Unione degli industriali e delle imprese di Roma, che da Mauro D'Ascenzi, vicepresidente di Federutility, la federazione che riunisce le imprese idriche ed energetiche. Entrambi però hanno espresso perplessità sui due limiti percentuali previsti nella norma: quello del 40% come quota minima della partecipazione privata nelle miste, e il limite del 30% della partecipazione in capo al solo socio pubblico. D'Ascenzi, in particolare, ha sottolineato il rischio per il settore idrico: «È pericolosa la norma che fa cessare legittimi affidamenti in house, entro il 30 dicembre 2011. Sono in ballo ingenti investimenti che avrebbero funzione anticiclica. Nessuna banca finanzia investimenti con la data di scadenza», prosegue D'Ascenzi. «Bisogna permettere che le aziende abbiano il tempo di adeguarsi, continuando a fornire il servizio idrico agli utenti».

—© Riproduzione riservata—

**Alessia Grassi**



# Private equity e settore pubblico: una possibile sinergia per le Pmi

di **Fabio Sattin**  
e **Anna Gervasoni**

**L**un momento in cui è necessario ed opportuno che tutti facciano un po' di autocritica e soprattutto pensino a come mutare atteggiamenti ed orientamenti imparando da quanto è successo e dai motivi che hanno generato la grave crisi che stiamo vivendo, anche il settore del private equity deve necessariamente fare delle riflessioni e cercare di sfruttare positivamente ed a vantaggio di tutti il suo indubbio altissimo potenziale e le ingenti risorse di cui dispone. Una declinazione che in tal senso potrebbe essere interessante da approfondire è quella relativa alla collaborazione con il settore pubblico ed in particolare il contributo che il private equity potrebbe dare, in sinergia con le risorse pubbliche, per il rilancio della nostra economia e in particolare delle nostre piccole e medie imprese, oggi assillate da una drammatica carenza di risorse finanziarie che ne impedisce, nei fatti, la possibilità di rilancio e di sviluppo.

Di private equity, quello orientato a supportare lo sviluppo delle imprese, c'è gran bisogno. Oggi più che mai si sente l'esigenza di investitori professionali nel capitale di rischio che si alleino con imprenditori e manager per fare fronte alla difficile congiuntura economica. Di operatori che abbiano una pluriennale esperienza in questo genere di interventi ce ne sono, anche e soprattutto in Italia. La domanda è se sia possibile utilizzare l'esperienza e le risorse finanziarie di questi soggetti indipendenti per supportare una politica industriale volta al rilancio della nostra base industriale, soprattutto con riferimento al finanziamento delle piccole e medie imprese. Noi crediamo di sì. Ma come?

Una prima via è quella di cercare di orientare l'attenzione degli investitori di private equity, sia nazionali che internazionali, verso le nostre imprese piccole e medie anche tradizionali. Tali impre-

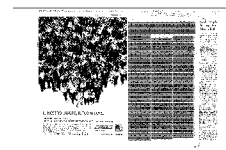
"numero uno", ma possono esse-

re imprese che, quantunque non "eccezionali", siano comunque solide, seriamente gestite, con piani di sviluppo validi e buone aspettative di crescita. Il private equity è senza dubbio uno strumento selettivo, ma oggi abbiamo bisogno di allargare la base dell'intervento, ed ecco quindi la necessità di identificare strumenti che consentano di attirare l'attenzione anche su tali segmenti che rappresentano dei tasselli fondamentali della nostra economia. Qui lo strumento "classico" è quello del fondo a capitale misto pubblico/privato, dove la gestione è affidata ad operatori professionali e dove il "pubblico" rinuncia a parte del suo guadagno a favore del privato per stimolarne ed orientarne l'intervento. Beninteso: a patto che i risultati finali siano comunque positivi e vi sia un effettivo ritorno sull'investimento anche per le risorse pubbliche. Se ben strutturato e correttamente implementato il fondo misto pubblico/privato è uno strumento estremamente efficace ed ampiamente utilizzato da molti paesi.

Un'altra utile sinergia può scaturire dal coinvolgimento nell'ambito di processi di privatizzazione e di realizzazione di grandi progetti infrastrutturali. La logica economica e di mercato che questi investitori necessariamente devono avere, unitamente alla loro esperienza nel supportare e realizzare processi di crescita anche a livello internazionale, risulta essere estremamente benefica per dare una corretta disciplina e sana prospettiva economica a tali iniziative. Anche qui il tema centrale è la capacità di selezionare le iniziative a maggior potenziale. Certo, vanno stabilite con precisione ed attenzione le regole del gioco, ma se si agisce da entrambe le parti (pubblica e privata) con competenze e onestà intellettuale, i risultati possono essere per tutti, aziende privatizzate in primis, molto interessanti e positivi.

Una terza modalità è quella di agevolare, tramite apposite normative, l'intervento degli operatori di private equity specializzati in venture capital a supporto della creazione di nuove imprese possi-

bilmente anche agevolando il co-investimento da parte di manager e lavoratori che abbiano la voglia ed il coraggio di rischiare e di "mettersi in proprio" alleandosi con un investitore professionale e qualificato. E' possibile anche in questo caso identificare numerosi strumenti che hanno dato e possono dare ottimi frutti e di esperienze dalle quali attingere a livello internazionale ce ne sono molte. E' probabile che alcuni di questi debbano essere adattati ai tempi attuali ed alla nostra realtà industriale e imprenditoriale ma la sostanza non cambia. Ma come agire in concreto? La via più efficace è probabilmente quella di costituire una task force composta da rappresentanti istituzionali e persone esperte del settore, credibili e competenti, che analizzino e valutino le varie opzioni esistenti e che una volta identificate quelle più adatte alla nostra specifica realtà, sia dotata della sufficiente autorità (ed autorevolezza) per porre in essere questi strumenti senza eccessivi compromessi o adattamenti che ne snaturino le caratteristiche fondamentali rischiando di renderli del tutto inefficaci se non addirittura dannosi. Questa task force dovrà inoltre accertarsi che le procedure alle quali deve necessariamente sottostare l'impiego del denaro pubblico siano le più snelle ed efficaci possibili e dovrà infine (cosa importantissima e fondamentale se non si vuole sprecare tempo e denaro pubblico) controllare e verificare nel tempo la corretta applicazione di questi strumenti ed i risultati concretamente raggiunti, valutando con criteri oggettivi e trasparenti la performance dei gestori, selezionandoli in base ai loro meriti e capacità di raggiungere gli obiettivi stabiliti e facendo andare avanti solo i migliori. E poi il mercato farà la sua parte.



*Siglato il protocollo d'intesa con la Funzione pubblica. Brunetta: 5 mln di indirizzi entro fine anno*

# Posta elettronica certificata al via

## Da ottobre si potrà chiedere la Pec all'Acì e all'Inps

DI FRANCESCO CERISANO

**L**a Posta elettronica certificata (Pec) scalda i motori. E anticipa i tempi grazie al protocollo d'intesa sottoscritto ieri tra il ministro della funzione pubblica **Renato Brunetta** e Acì e Inps. A partire da ottobre 2009 i cittadini che lo vorranno potranno richiedere ai due enti una casella gratuita di Pec da utilizzare per le comunicazioni con la pubblica amministrazione. Gli indirizzi mail così attivati confluiranno poi nel servizio Pec attraverso la definizione di un «protocollo di convergenza», non appena la posta elettronica certificata entrerà a regime. Ma quando? La tabella di marcia scandita dalle leggi succedutesi nel tempo pone diverse scadenze.

Le prime a partire sono state le società di nuova costituzione che, ai sensi della legge 133/2008, dal 29 novembre dello scorso anno sono tenute ad indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata (Pec o analogo indirizzo) nella domanda elettronica di iscrizione al registro delle imprese. Le imprese costituite

prima del 29 novembre 2008 dovranno comunicare il proprio indirizzo al registro delle imprese entro il 29 novembre 2011.

Entro il 29 novembre di quest'anno poi tutti i professionisti iscritti in albi ed elenchi dovranno essere muniti di posta elettronica certificata, così come previsto dalla legge 2/2009 (art.16).

A partire dall'anno prossimo la Pec sarà estesa ai cittadini e tutti coloro che ne faranno richiesta potranno avere, gratuitamente, una casella di posta elettronica certificata per le comunicazioni con la pubblica amministrazione.

Ma quali saranno i benefici della Pec? Innanzitutto, un risparmio di tempo e di costi, ma anche un significativo impatto sociale. La Pec assegna infatti a un messaggio di posta elettronica lo stesso valore di una raccomandata con avviso di ricezione tradizionale. In questo modo si riducono i tempi di disbrigo delle pratiche e i costi di produzione dei servizi. Ogni cittadino potrà utilizzare la Pec per dialogare in modo sicuro, esclusivo e non oneroso con la p.a. (ad esempio per l'invio e la ricezione di prati-

che e certificati) e con le aziende (per l'attivazione di contratti o comunicazioni ufficiali) in tutti i casi in cui sia necessario dare valenza giuridica alle comunicazioni. A giugno 2009 sono stati attivati oltre 46 mila domini, 520 mila caselle di posta elettronica certificata con 50 milioni di messaggi scambiati.

«Se tutto andrà bene», ha auspicato Brunetta, «tra le Pec obbligatorie per imprese e professionisti, e quelle di Acì e Inps, contiamo di avere circa 5 milioni di Pec funzionanti entro fine anno e poi 10 milioni nel 2010». «Il 2010 sarà l'anno della diffusione universale della posta elettronica certificata», ha proseguito il ministro, «sarà una rivoluzione, perché è l'informazione che si muove verso il cittadino e non viceversa».

Per il presidente dell'Inps, **Antonio Mastrapasqua**, «la Pec rafforzerà la certezza del diritto del cittadino». Mastrapasqua a tale proposito ha poi ricordato che «l'Inps è il più grande utilizzatore di spedizioni postali con circa 70 milioni di comunicazioni ogni anno a 16 milioni di pensionati, 22 milioni di lavoratori e cinque milioni di imprese».

Il presidente dell'Acì, **Enrico Gelpi**, nell'assicurare «il massimo impegno» per il successo della sperimentazione, ha messo l'accento sui vantaggi di questo servizio come la «dematerializzazione delle comunicazioni cartacee e la comodità di interagire da casa con la pubblica amministrazione».



Renato Brunetta



## Le norme di legge e la tabella di marcia

- L'art. 6 della legge 82/2005 (Codice dell'amministrazione digitale) ha introdotto l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di dotarsi di Pec per «qualsiasi scambio di informazioni e documenti». Le amministrazioni pubbliche sono tenute ad istituire una casella Pec a per ciascun registro di protocollo (art. 47 della legge 82/2005) e a darne comunicazione al Cnipa (art. 16, comma 8, legge 2/2009)
- ogni amministrazione pubblica utilizza unicamente la Pec per le comunicazioni e le notificazioni aventi come destinatari dipendenti della stessa o di altra amministrazione pubblica (artt. 16 16-bis, comma 6, legge 2/2009)
- entro il 29/11/2009 tutti i professionisti iscritti in albi ed elenchi devono essere muniti di posta elettronica certificata (art. 16, comma 7, legge 2/2009)
- a partire dal 29/11/2008 tutte le imprese costituite in forma societaria sono tenute ad indicare il proprio indirizzo di posta elettronica certificata (Pec o analogo indirizzo) nella domanda elettronica di iscrizione al Registro delle imprese (art. 31, comma 3, legge 133/2008)
- entro il 29/11/2011 le imprese costituite prima del 29/11/2008 devono comunicare il proprio indirizzo al Registro delle imprese (art. 16, comma 6, legge 2/2009)
- ai cittadini che ne fanno richiesta è attribuita una casella di posta elettronica certificata (art. 16/bis, comma 5, legge 2/2009)
- l'utilizzo della posta elettronica certificata utilizzo è equivalente alla notifica per mezzo della posta (art. 16-bis, comma 5, legge 2/2009)



**Il confronto** Esistono differenze tra Nord e Sud. Nel Mezzogiorno persistono «atteggiamenti discriminatori»

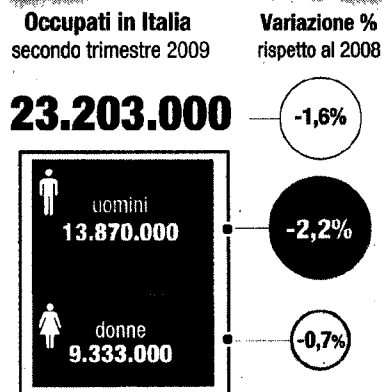
**Il caso** Nel 2009 in provincia di Milano i contratti femminili a tempo indeterminato part time hanno superato quelli a tempo pieno

# Le donne si tengono il posto. Più degli uomini

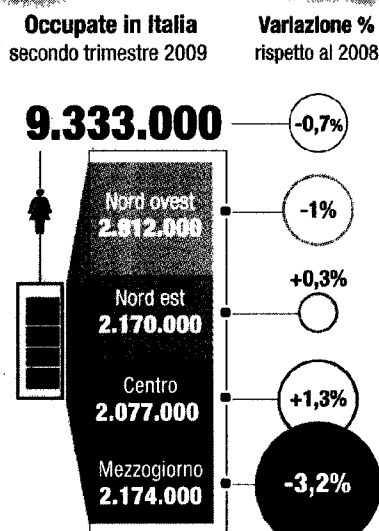
Occupazione rosa calata dello 0,7% contro il 2,2 dei maschi  
Disponibili alla flessibilità e a lavori meno qualificati

## I numeri

### Il lavoro

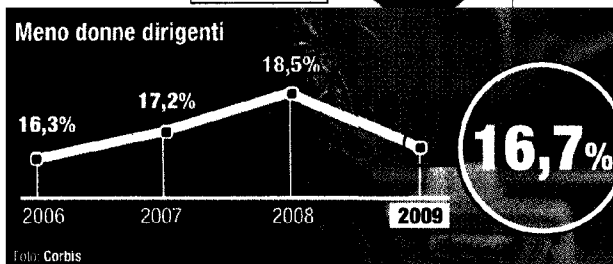
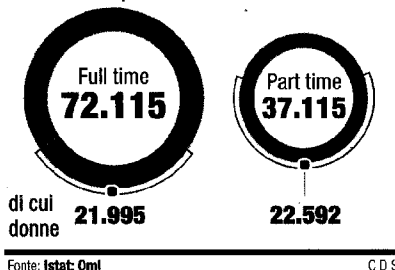


### Donne penalizzate al Sud



### Boom del part time

Assunzioni a tempo indeterminato in provincia di Milano nei primi otto mesi del 2009



**L**e donne difendono il posto di lavoro meglio degli uomini. Nel rodeo della crisi, però, pagano un prezzo consistente proprio per tenersi aggrappate all'azienda come un cowboy al suo cavallo imbizzarrito. Un prezzo che si misura in termini di qualifiche (più basse), retribuzioni (ridotte all'osso) e orari di lavoro (iperflessibili).

I dati Istat della rilevazione sulle forze di lavoro relativi al secondo trimestre dell'anno parlano chiaro: gli uomini perdono il posto più spesso delle donne. A fine giugno in Italia mancavano all'appello 310 mila occupati maschi (meno 2,2 per

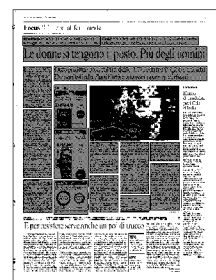
cento) mentre le signore espulse dal mercato sono state «solo» 68 mila (meno 0,7 per cento).

#### La rivincita del part time

Il risultato moderatamente negativo dell'occupazione femminile è anche dovuto al fatto che le straniere hanno continuato a trovare lavoro (più 95 mila posti) compensando almeno in parte le uscite delle italiane (meno 163 mila unità). Ma lo stesso vale — seppure in misura meno marcata — anche per l'occupazione maschile. L'impressione è in realtà che le donne si siano tenute il posto perché inquadrate in settori meno colpiti dalla crisi (i servi-

zi rispetto al manifatturiero) e in posizioni a salari meno elevati (e quindi meno costosi per le aziende).

Un'interessante segnalazione viene dall'Osservatorio sul mercato del lavoro della Provincia di Mila-



no. Sotto la Madonnina le donne che sperano in un contratto a tempo indeterminato hanno più possibilità di raggiungere l'obiettivo se si accontentano di un part time. Tant'è che nei primi otto mesi dell'anno i contratti a tempo indeterminato *tout court* sono stati 21.995 contro ben 22.592 contratti a tempo indeterminato part time. «Mai registrato un fenomeno del genere», fa notare il responsabile dell'Osservatorio, Livio Loverso.

#### Basse qualifiche

«Attenzione, subire la flessibilità del lavoro come una penalizzazione sarebbe un grave errore — intervienne Simona Cuomo, responsabile dell'osservatorio sul *Diversity management* della Sda Bocconi —. La conciliazione tra famiglia e lavoro tanto agognata dalle donne richiede anche una certa dose di flessibilità nell'organizzazione professionale». Il problema — secondo Cuomo — è che la flessibilità è relegata ai livelli più bassi del mercato del lavoro: «In Italia sono pressoché inesistenti le dirigenti part time o in job sharing (signore che condividono lo stesso posto di lavoro alternandosi alla scrivania, ndr;). Eppure le esperienze di molti altri Paesi dimostrano che la flessibilità del lavoro è compatibile con ruoli di responsabilità».

«D'altra parte la crisi sta precarizzando il mercato. Non a caso il lavoro somministrato (quello interinale, ndr;) è penalizzato. Mentre aumentano le collaborazioni», osserva Gianni Bocchieri, vicepresidente di Assolavoro, associazione delle società di lavoro «in affitto».

#### La carriera può attendere

Ma dove lavorano le donne part time della provincia di Milano? «La maggioranza degli inquadramenti si trovano in ambiti professionali a bassa qualificazione — risponde Livio Loverso dell'Osservatorio sul mercato del lavoro —. Soprattutto pulizie, ricerche di mercato, attività di call centre, commesse nella grande e piccola distribuzione».

Ma non è solo una questione di livelli di inquadramento. La crisi frustra anche le ambizioni di carriera delle ormai numerose donne-quadro che speravano negli anni 2000 per sfondare il tetto di cristallo. «Non solo il tetto resiste, ormai si parla di labirinto di cristallo perché anche il tentativo di muover-

si in orizzontale è spesso senza successo», fa notare Marcella Mallen, presidente per il Lazio di Manageritalia (il «sindacato» dei dirigenti dei servizi).

I dati dell'associazione dicono che la crisi rallenta l'ingresso delle donne nell'olimpico della dirigenza. Per la prima volta dopo anni nei primi otto mesi del 2009 è diminuita la quota di donne sul totale delle nuove nomine: le neodirigenti erano il 16,3 per cento nel 2006, il 17,2% nel 2007, il 18,5 nel 2008 mentre sono scese al 16,7% nel 2009. «Nella crisi vince una sorta di inerzia culturale. Per le aziende diventa ancora più difficile scardinare vecchi stereotipi e premiare le donne», sintetizza Mallen. Eppure nell'autunno 2008, all'inizio della crisi, molti vedevano le donne come una risorsa che la catarsi del mercato avrebbe valorizzato. «Se Lehman Brothers si fosse chiamata Lehman sisters e fosse stata guidata da donne, per natura meno propense al rischio, forse il tracollo non ci sarebbe stato», è ancora convinta Simona Cuomo della Sda Bocconi. Ma il mercato delle professioni non sembra pensarla allo stesso modo.

#### Conciliazione più difficile

«Al quadro finora tracciato manca un elemento — si inserisce Susanna Camusso, segretario della Cgil —. I dati Istat mostrano che se al Nord le donne resistono al lavoro perché "premiare" dall'appartenenza a qualifiche più basse, al Sud vengono invece espulse e basta. Quando arriva l'ora di licenziare, nel Mezzogiorno prevale un atteggiamento discriminatorio».

Per finire, la crisi rischia di aumentare le difficoltà della conciliazione. «Famiglie con meno entrate regolarizzano con più difficoltà colf e badanti, come dimostra l'esito della sanatoria — conclude Camusso —. E le nuove iniezioni di flessibilità spesso complicano ulteriormente le cose».

Rita Querzé

rquerze@corriere.it

#### Il rallentamento

Ma la crisi rallenta l'ingresso delle donne nella dirigenza: si è passati dal 18,5% del 2008 al 16,7% di quest'anno

**NUOVE STIME**

# Fmi: il costo della recessione scende adesso a 3.400 miliardi

*Rispetto alla previsione di aprile il calo è di 600 miliardi grazie ai segnali di ripresa. In vista un rialzo del Pil globale (+3,1%)*

**POLITICA I governi non devono rinviare le riforme necessarie per la stabilità**

**CREDITO Migliora anche la situazione delle banche: le perdite ridotte a 2.800 miliardi**

**Rodolfo Parietti**

■ «Azioni senza precedenti» accoppiate ai segnali di ripresa economica hanno contribuito alla stabilizzazione finanziaria, rendendo meno insostenibile il peso delle perdite provocate dalla crisi globale. È da qualche tempo che il Fondo monetario internazionale si affretta a rimettere mano alle proprie stime, migliorandole. Capita così di veder sottrarre dagli esperti di Washington 600 miliardi di dollari dal bilancio deficitario della recessione. I 4mila miliardi previsti lo scorso aprile come prezzo da pagare alla crisi, si sono infatti ora ridotti a quota 3.600 miliardi come indicato nel Global Financial Stability Report di ottobre, presentato ieri a Istanbul.

A conferma di un orizzonte congiunturale più sereno, il Fondo ribadisce che il peggio è ormai alle spalle e si appresta a rivedere al rialzo la previsione di crescita dell'economia mondiale per il 2010 portandola al 3,1% contro il 2,5% precedente. Un ritocco verso l'alto di cui beneficerà anche l'Italia. Nei giorni scorsi, Arrigo Sadun, direttore esecutivo dell'organizzazione guidata da Dominique Strauss-Kahn,

aveva annunciato che il nuovo outlook relativo al nostro Paese sarebbe stato in linea

con le stime governative del Dpef (-4,8% il Pil quest'anno, +0,7% il prossimo).

Per il Fmi non è comunque ancora il momento di abbassare la guardia. Anzi, proprio il migliorato clima e il superamento del ciclo recessivo rischiano di provocare «un auto-compiacimento» per il pericolo scampato che potrebbe dar luogo «a nuove ricadute».

Molto rimane del resto da fare. I governi, per cominciare, non devono differire o annacquare le necessarie riforme; quanto al ritiro delle misure di sostegno straordinarie, il Fondo resta dell'idea che un'exit strategy sia ancora prematura, anche se va predisposta. Le autorità devono inoltre pianificare un quadro di regole che

mitighi l'accumulazione dei rischi sistemici, consolidi le aspettative e assicuri la fiducia contribuendo a una crescita economica sostenuta.

Il capitolo più corposo è però riservato alle banche. Il recupero delle Borse, con il conseguente aumento di valore dei titoli in portafoglio, e l'adozione di nuovi sistemi contabili

hanno contribuito a ridurre le perdite, comunque ancora elevate e stimabili in 2.800 miliardi di dollari, di cui solo 1.300 venuti in superficie. L'emersione dei «buchi» è un problema meno grave per gli istituti Usa grazie alla contabilizzazione del 60% delle perdite, mentre le banche europee dovranno fare i conti con i maggiori crediti inesigibili di imprese e famiglie.



# Rischi per i tassi e la domanda privata I debiti pubblici boom ipotecano la ripresa

ISTANBUL. Dal nostro inviato

La domanda di finanziamenti proveniente dai governi per l'esplosione del debito pubblico rischia di far salire i tassi d'interesse e di spiazzare la domanda privata, aggravando il credit crunch e mettendo quindi a repentaglio la ripresa dell'economia. Le perdite, per circa 1.500 miliardi di dollari, che le banche dovranno riconoscere entro la fine dell'anno prossimo, peggiorano il quadro.

La questione fiscale, dice il Fondo monetario nel suo rapporto sulla stabilità finanziaria globale, reso noto ieri a Istanbul, si intreccia con i problemi del settore finanziario: in molti paesi, infatti, l'espansione del debito è stata causata dalla misure anti-crisi, comprese quelle di sostegno alle banche. I deficit di bilancio dei paesi industriali toccheranno un picco nel 2009, per poi scendere l'anno prossimo, ma resteranno ben al di sopra della media degli anni 2000-2007, osserva l'Fmi. Questo fabbisogno di finanziamento da parte dei governi «rischia di mettere pressione al rialzo sui tassi d'interesse a lunga, a meno che i governi non si impegnino a programmi credibili di risanamento dei conti». Storicamente, un punto percentuale di aumento nei deficit pubblici porta con sé lo 0,1-0,6% di rialzo dei tassi a lunga. La possibilità che i deficit crescano del 5-6%, come viene stimato per gli Usa e diversi paesi europei, può portare quindi un aumento dei tassi tra l'1,5 e il 2%, «con conseguenze molto negative per la crescita».

C'è inoltre un effetto di spiazzamento della domanda privata: la contrazione del credito alle famiglie e alle imprese, nota l'Fmi, è dovuta alla debole attività economica e alla riduzione dell'indebitamento delle famiglie, oltre che ai limiti della capacità di prestito delle banche. Le necessità totali di finanziamenti

però non calano, causa la crescente domanda del settore pubblico. Risultato: la contrazione del credito ai privati.

Il Fondo descrive peraltro una situazione dei mercati finanziari molto cambiata rispetto a quella di un anno fa dopo il fallimento di Lehman, che poteva portare a «un collasso finanziario globale», per il direttore del dipartimento mercati dell'Fmi, José Vinals. Oggi, la stabilizzazione dei mercati ha ridotto le stime delle perdite potenziali delle istituzioni finanziarie a causa della crisi nel periodo 2007-2010, dai 4 mila miliardi di dollari di aprile a 3.400 miliardi. Di questi 2.800 miliardi di dolla-

## LE STIME DEL FONDO

Ridotte da 4 mila a 3.400 miliardi di \$ le perdite previste delle banche tra 2007 e 2010, ma 1.500 devono ancora emergere

ri sono da ascrivere alle banche, 1.500 dei quali (470 in Europa) devono ancora emergere. Il problema è più acuto in Europa dove è emerso solo il 40% delle perdite contro il 60% negli Usa: la differenza è dovuta al fatto che, mentre le banche americane hanno accusato la svalutazione immediata del portafoglio titoli per i principi del mark-to-market, le perdite in Europa derivano principalmente dal portafoglio prestiti ed emergono più lentamente. La priorità per le banche è quindi il rafforzamento del capitale, come sottolineato anche dal G-20 di Pittsburgh della scorsa settimana. L'Fmi stima che negli Usa e in Eurolandia si richieda un aumento di capitale di poco più dell'1% dell'attivo totale. Cruciale anche completare la pulizia dei bilanci dai titoli tossici.

A.Me.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



**STATO&MERCATO**

**Il senso civico accende lo sviluppo**

Luigi Zingales ▶ pagina 15

Il premio Nobel Stiglitz ha suggerito di andare oltre il Pil nella valutazione della performance economica di una nazione

Le nuove misure alternative consentono di combattere alcune distorsioni e ridurre le manipolazioni degli indicatori

# Il senso civico è uno stock di capitale

Una società si qualifica per i valori che pratica: le scorciatoie pesano sulle future generazioni

**L'ISTRUZIONE**

Se in Svezia i cittadini pagano le tasse, rispettano le code e non gettano carte per strada non dipende dal dna ma dall'educazione ricevuta

**DEPREZZAMENTI**

Lo scudo fiscale è una manovra brillante per i canoni tradizionali perché riduce il deficit senza aumentare le tasse ma indebolisce il senso di onestà



di **Luigi Zingales**  
UNIVERSITÀ  
DI CHICAGO

sioni prodotte da misure imperfette.

L'accountability tanto nel settore pubblico come in quello privato è un fatto molto importante e così sono gli incentivi volti a motivare le persone a conseguire dei risultati. Quando l'obiettivo da conseguire non è facilmente misurabile (come accade nella quasi totalità dei casi), però, l'accountability ha un lato oscuro: crea incentivi a massimizzare non l'obiettivo finale, ma la misura dell'obiettivo. Il manager pagato in base ai profitti annuali massimizzerà i profitti annuali, anche a costo di ridurre il valore dell'impresa. L'insegnante valutato sulla base dei risultati dei test degli studenti insegnerà come fare meglio nel test, anche a scapito dell'educazione dei ragazzi, e così via.

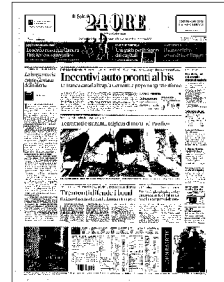
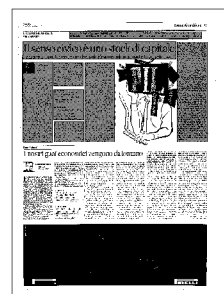
Questa distorsione è presente non solo quando esiste un vero e proprio contratto di incentivo, ma anche quando un manager o un politico sa di essere valutato dall'opinione pubblica sulla base di alcuni parametri. In dibattiti e campagne elettorali, la performance di un governo è misurata sulla base di misure imperfette: la crescita del Pil, il livello di inflazione, il livello di disoccupazione, il deficit pubblico. Non a caso tutti i governi (chi più, chi meno) hanno sempre cercato di manipolare queste statistiche, anticipando le entrate e posticipando le spese, escludendo alcuni beni da imposte o rincari per ridurre l'inflazione misurata, eccetera.

La creazione di misure alternative serve a ridurre gli incentivi a manipolare gli indicatori a spese dei risultati. Il manager che è pagato non solo in base ai profitti di quest'anno ma anche al valore creato sul lungo periodo avrà meno incentivi a sacrificare l'uno per l'altro. Ben vengano quindi misure alternative di performance nazionale, che aiutino a

ridurre il focus dei politici su obiettivi di breve periodo, a scapito di quelli di lungo.

A questo riguardo mi permetto di aggiungere un utile indicatore, non presente nelle proposte di Stiglitz: un indicatore del senso civico di una popolazione. Se in Svezia la gente paga le tasse, rispetta le code, e non butta le carte per terra, non è perché gli svedesi sono geneticamente superiori, ma perché nei decenni (se non nei secoli) hanno accumulato dei valori e delle aspettative che inducono gli abitanti a comportarsi in questo modo virtuoso. La scuola ha insegnato loro l'importanza di questi comportamenti per il bene collettivo e l'esperienza quotidiana li ha educati sui costi sociali e legali di deviare da questi comportamenti virtuosi. Se gli americani non parcheggiano illegalmente non è perché sono più onesti, ma perché l'esperienza ha loro insegnato che ogni qualvolta lo fanno vengono severamente puniti. Nel tempo questo atteggiamento diventa un'abitudine e persiste anche in assenza di una punizione. Ad esempio alcuni ricercatori hanno scoperto che il numero di parcheggi illegali

Con l'aiuto del premio Nobel Joseph Stiglitz, il governo Sarkozy ha elaborato dei nuovi criteri per valutare la performance di un'economia nazionale. Il prodotto interno lordo - si sa - è una misura molto approssimativa della ricchezza prodotta ogni anno. Non tiene conto del valore aggiunto non retribuito (per esempio i manicaretti fatti in casa, mentre conteggia quelli comprati al ristorante), del valore del tempo libero, dell'inquinamento prodotto. Anche se il risultato raggiunto dalla commissione Stiglitz è molto al di sotto della fanfara con cui è stato presentato, l'iniziativa è meritevole. Non tanto perché solletica l'orgoglio dei francesi, che guarda caso risultano molto più in alto nella classifica internazionale calcolata secondo i nuovi criteri, ma perché cerca di combattere alcune distor-



effettuati dai rappresentanti nazionali all'Onu di New York (che godono del beneficio della extraterritorialità e quindi non devono pagare le multe) sono molto diversi a seconda del paese di provenienza. I rappresentanti svedesi non parcheggiano mai illegalmente mentre quelli italiani vantano la bellezza di 14,6 infrazioni per ogni diplomatico.

Questo senso civico è equiparabile ad uno stock di capitale, non fisico, ma virtuale, che caratterizza una società. Questo capitale si traduce in una migliore performance da tutti i punti di vista. In paesi dove il capitale civico è più elevato, l'amministrazione pubblica funziona meglio, i beni pubblici sono meglio conservati, l'economia prospera, l'ordine pubblico viene assicurato a più basso costo.

È tanto più importante misurare questo capitale, perché si tratta di uno stock che viene accumulato molto lentamente, ma può venire dissipato molto rapidamente. Ci vogliono alcune generazioni perché gli immigrati in America raggiungano il livello di senso civico dell'americano medio. Ma se ci vogliono generazioni per migliorare, si può peggiorare molto rapidamente. Sacrificare l'interesse particolare per il bene collettivo è costoso, ed è sostenibile solo quando viene percepita come una norma comune. Senza questa convinzione la stragrande maggioranza dei cittadini finisce per ignorare il bene collettivo.

Proprio perché questo prezioso capitale è a rischio di un deprezzamento rapido sarebbe utile misurarlo regolarmente, affinché possa diventare uno degli indicatori della performance di un governo. Prendete lo scudo fiscale approvato ieri dalla Camera con la fiducia. Valutato secondo i parametri tradizionali rappresenta una manovra brillante: riduce il deficit, senza aumentare le tasse. Ma come impatta il nostro capitale civico? Affrancando per pochi euro evasioni fiscali e reati contabili, questa legge rafforza la percezione che in Italia ad essere onesti siano solo i fessi. Forse questa percezione esisteva già e il ministro Tremonti - che confida nel successo del provvedimento - non ha fatto altro che trarne le logiche conseguenze, ma senza una misura del danno, la tentazione di deprezzare il capitale civico per un vantaggio immediato diventa irresistibile. A pagare il conto saranno le generazioni future: un conto più elevato del debito pubblico che lo scudo aiuta a ridurre.

# «Meglio il mercato agli aiuti di Stato»

**Masciandaro (Bocconi):**  
**«Le banche italiane**  
**non hanno bisogno di**  
**essere salvate». Bracchi**  
**(Politecnico): «Tremonti**  
**bond utili un anno fa»**

DA MILANO

«**D**opo la crisi. L'industria finanziaria italiana tra stabilità e sviluppo». È il titolo del «Quattordicesimo rapporto sul sistema finanziario italiano» della Fondazione Rossetti. A tutti gli effetti un primo bilancio di come le banche italiane abbiano affrontato lo choc dei mercati e di come ne siano uscite, in piedi oppure con le ossa rotte.

La presentazione offerta a Milano dai due curatori - Giampio Bracchi, ordinario di Sistemi informativi al Politecnico di Milano, e Donato Masciandaro, docente di Economia politica all'università Bocconi - è stata anche l'occasione per un giudizio «tecnico» sugli strumenti a disposizione degli istituti di credito per rafforzarsi e preparare la ripresa. Tremonti bond inclusi.

Dal Rapporto emerge anzitutto che il sistema finanziario italiano, fondato sul modello di banca commerciale, ha retto meglio degli altri nell'anno orribile della finanza mondiale. Le nostre banche, cioè,

più vicine ai clienti (imprese e famiglie) rispetto ai conglomerati finanziari internazionali, hanno saputo allocare al meglio il credito, anche nella fase più acuta della recessione. Le «evidenze empiriche» rintracciate dagli economisti sono almeno tre. Gli istituti commerciali legati al territorio hanno avuto anzitutto le migliori *performances* azionarie durante il periodo di crisi. Sono poi quelli più propensi ad accompagnare le aziende anche nei momenti difficili.

In terzo luogo - e come conseguenza dei primi due aspetti - le banche italiane sono ben capitalizza-

te se si considera complessivamente la loro struttura patrimoniale (capitale di rischio, livello di indebitamento, grado di liquidità). Anche per questo, secondo Donato Masciandaro, bene han fatto due banche come

Unicredit e Intesa Sanpaolo a utilizzare la leva del mercato per aumentare la propria capitalizzazione. Nonostante «le pesanti ripercussioni che la crisi economica ha provocato», ha premesso Masciandaro, «le banche italiane non hanno bisogno di essere salvate». Per questo Masciandaro pro-

va «disagio» nell'ascoltare «le lamentele dei "policy maker" (dei politici, ndr) se le banche, che sono aziende private, decidono di non sottoscrivere un prestito oneroso che è impropriamente definito aiuto. Mi sembra paradossale - ha aggiunto l'economista - che un prestito oneroso sia definito aiuto di Stato. Come contribuente italiano e guardando al mio portafogli - ha concluso Masciandaro - sono contento di vivere in un Paese che nella colonna "aiuti di Stato alle banche" presenta la scritta "zero"».

Giampio Bracchi, condividendo l'analisi, ha aggiunto una considerazione temporale. «Sarebbe stato diverso - ha spiegato - se i Tremonti-bond fossero stati disponibili a ottobre: in quel caso, le banche avrebbero richiesto 30 miliardi e non 12».

Secondo l'economista, dunque, più che sull'economia reale i Tremonti bond hanno sortito un effetto positivo sotto il profilo squisitamente psicologico perché «garantiva che le banche non sarebbero fallite». Suona infine un po' strano, ha concluso Masciandaro, sottoscrivere aiuti di Stato nel momento in cui, negli altri Paesi, le banche che li hanno ricevuti cominciano a restituirli.

Marco Girardo



**Le vie per il rilancio**  
GRANDI OPERE

# Confindustria: subito il patto sulle infrastrutture

«Decisive per ridurre l'impatto della crisi e dare efficienza»

**CESARE TREVISANI**

Il vicepresidente di viale dell'Astronomia: abbiamo posto le basi per fare un salto di qualità. Obiettivo «lavorare tutti insieme»

**Giorgio Santilli**  
ROMA

■ Un patto per rilanciare le infrastrutture e uscire così dalla crisi più rapidamente, rendendo al tempo stesso più efficiente il sistema economico nel lungo periodo. Lo chiede Confindustria che ieri ha organizzato un seminario in viale dell'Astronomia per presentare ai ministri Altero Matteoli (Infrastrutture) e Stefania Prestigiacomo (Ambiente) le proposte raccolte nel documento «Riforma per le infrastrutture». Emma Marcegaglia ha rivolto un invito al governo, agli operatori del settore, alle amministrazioni pubbliche, alle banche a «lavorare tutti insieme», mentre il vicepresidente Cesare Trevisani ha letto positivamente le risposte che sono arrivate sulle proposte di Confindustria: «Abbiamo posto le basi per un salto di qualità», ha detto. «Il nostro lavoro - ha poi spiegato Trevisani - ha come obiettivo l'avvio di un processo per intervenire in maniera organica sul funzionamento del settore. Le nostre sollecitazioni, la loro condivisione, così come i suggerimenti e le critiche che abbiamo raccolto sono elementi validi per costruire un disegno complessivo di rilancio delle infrastrutture nel nostro paese».

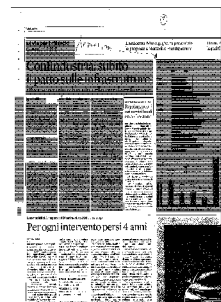
Nella proposta di Confindu-

stria (si veda anche Il Sole 24 Ore del 27 settembre) ci sono obiettivi che appartengono già al dibattito sulle opere pubbliche: lo sviluppo del *project financing*, la riduzione dei tempi per i pagamenti delle amministrazioni alle aziende, un allentamento «virtuoso» del patto di stabilità interno, la revisione delle modalità di finanziamento da parte della Cassa depositi e prestiti. Ma dalle proposte e dal dibattito di ieri arrivano anche stimoli nuovi che vogliono contribuire a una reale modernizzazione del settore. Per esempio, l'introduzione dei «criteri reputazionali» nella qualificazione delle imprese da invitare a gara. Tenere conto, cioè, della storia dell'impresa, dei lavori realizzati nei tempi e nei costi e di quelli in cui si è sforato, dei ricorsi fatti, degli incidenti sul lavoro e così via. Una rivoluzione che piace in prospettiva anche al ministro Matteoli che parla anche di «un sistema di rating per valutare le imprese». Più a breve, il ministro delle Infrastrutture è comunque pronto a concedere modifiche all'attuale sistema, come richiesto anche dall'Ance.

Altro tema innovativo è quello del consenso per le opere sul territorio. Confindustria propone l'istituzionalizzazione di strumenti di informazione e di confronto preventivo (come il *débat public* francese) anche se

è la stessa Marcegaglia a ricordare che «c'è un tempo per il confronto, ma poi occorre decidere». E su questo concorda Matteoli che ricorda come «il mio mestiere sia fare non poesia, ma prosa, e raggiungere obiettivi». Prestigiacomo, che ha approvato oltre 200 progetti con la commissione Via nei 17 mesi di vita del governo, è favorevole a sperimentare forme di consenso preventivo. Potrebbero essere inserite nella riforma del codice ambientale.

Resta un problema di risorse per cui Confindustria chiede «una stabilizzazione del quadro finanziario pubblico» perché «un ruolo del finanziamento pubblico ci sarà sempre, come accade negli altri Paesi». Stabilizzare i fondi alle opere pubbliche significa anche «evitare che ogni anno si ricominci da capo».



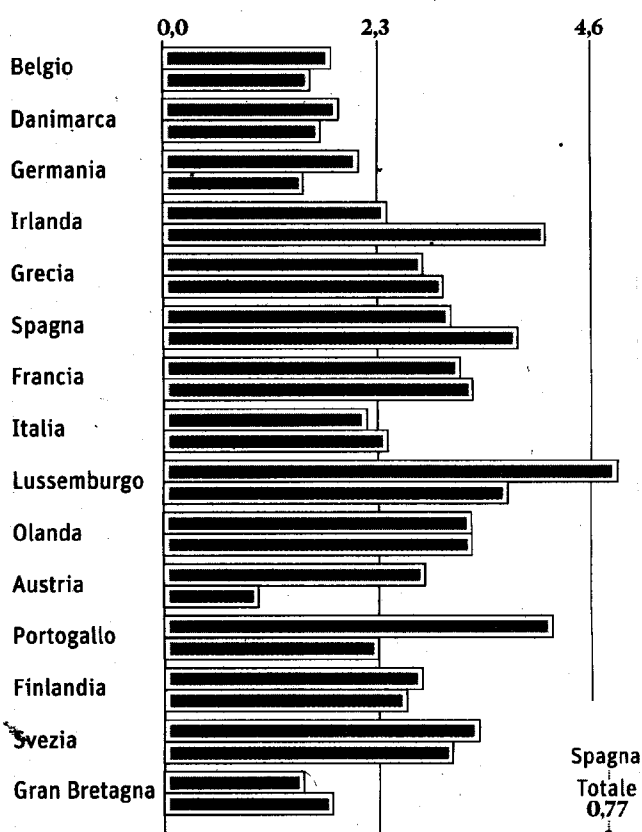


Una novità, in fatto di risorse, arriva proprio dalla Cassa depositi e prestiti. La firma del ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, si è aggiunta nei giorni scorsi a quella di Matteoli sul decreto istitutivo del fondo di garanzia per le opere pubbliche. A questo punto manca il regolamento della cassa che dovrebbe arrivare a giorni. Il cda ha invece già deciso di destinare a questo strumento due miliardi che significa finanziare opere per 24 miliardi.

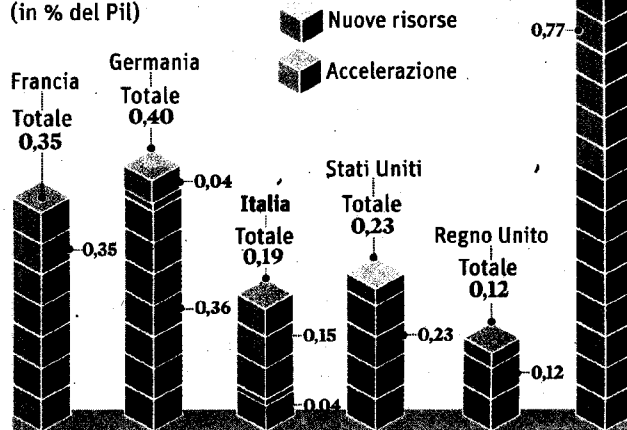
*giorgio.santilli@ilssole24ore.com*

### Gli investimenti

Spesa pubblica per investimenti fissi lordi nell'Ue a 15 in % del Pil



Stima delle manovre anticicliche infrastrutturali nel 2009 in alcuni Paesi (in % del Pil)



Fonte: Confindustria, comitato tecnico infrastrutture, Inpistica e mobilità

**Lavori pubblici.** Il rapporto del Dipartimento politiche di sviluppo

# Per ogni intervento persi 4 anni

## Il cammino delle opere

Durata in anni della realizzazione nel settore della viabilità

Classi dimensionali in mln di euro	Progettazione			Bando			Lavori			Anni	(Benchmark)
	Progettazione	Bando	Lavori	Progettazione	Bando	Lavori	Progettazione	Bando	Lavori		
>=100	4,4	1	4,8	10,2							(Benchmark: 6,9)
50-100	4,4	0,9	3,9	9,2							(Benchmark: 5,6)
20-50	4,2	0,9	3,2	8,3							(Benchmark: 4,9)
10-20	3,9	0,8	2,8	7,5							(Benchmark: 4,3)
5-10	3,4	0,7	2,4	6,5							(Benchmark: 3,8)
1-5	2,8	0,6	1,8	5,2							(Benchmark: 3,3)
<=1	1,9	0,4	0,9	3,2							(Benchmark: 2,2)

### DIVARI TRA IL 30 E IL 40%

Stimata la differenza tra amministrazioni virtuose e più lente. Online «Visto»: un software per prevedere i tempi

**Carmine Fotina**  
ROMA

Immaginate un'opera pubblica nel settore dei trasporti, magari prioritaria per i collegamenti del Mezzogiorno o per lo sviluppo di una grande area industriale. Considerate poi l'amministrazione più virtuosa e confrontatela con quella che batte il primato di lentezza: scoprirete che la realizzazione della stessa infrastruttura strategica potrà richiedere cinque anni e sei mesi nel primo caso e oltre nove anni nell'altro. Quasi quattro anni «persi».

In mezzo, tra i due estremi, c'è tutta la lentezza, l'eccesso di burocrazia, la proliferazione di enti intermedi che rallenta la costruzione delle grandi opere. Se fossero adottate le modalità di lavoro e fosse replicata l'efficienza delle stazioni appaltanti considerate come "benchmark", si risparmierebbe tra il 30 e il 40% del tempo. Un'eternità, seppure

con sfumature diverse tra Nord, Centro e Sud e tra grandi settori, dalla viabilità al ciclo dell'acqua.

Tutto questo è messo in luce da un rapporto elaborato dal Dipartimento politiche di sviluppo (Dps) del ministero dello Sviluppo economico. La base dati attinge agli Accordi di programma quadro (oltre 16 mila interventi per un valore complessivo di circa 65 miliardi di euro) e ai monitoraggi dell'Autorità per la vigilanza dei contratti pubblici, considerando anche infrastrutture simbolo della lentezza italiana come l'autostrada Salerno-Reggio Calabria e la statale 106 Ionica. Le simulazioni effettuate per opere del settore viabilità dimostrano oscillazioni tra il 31 e il 43% nei tempi di esecuzione, con valori che variano al crescere della classe dimensionale del progetto.

Il Nord, come era forse prevedibile, si caratterizza per tempi di realizzazione più brevi rispetto al Mezzogiorno (un anno e due mesi in meno per opere di importo superiore a 100 milioni di euro). Il Sud fa registrare tempi mediamente più lunghi in fase di aggiudicazione dei lavori, ma sono le regioni del Centro, in generale, a sopravanzare le altre

due aree del paese in tutte le classi di costo, ad eccezione di quella con importo compreso tra 50 e 100 milioni.

Nel settore della viabilità occorrono mediamente quattro anni e mezzo per portare a termine un'opera, dalla progettazione preliminare all'esecuzione. Ma è il comparto classificato come «altri trasporti» a vincere la sfida della lentezza, nel complesso 66 mesi (anche se va considerato che in quest'area sono inclusi interventi di grande impatto nei trasporti ferroviari, marittimi, aerei). La durata più breve, nel complesso 43 mesi, si verifica nel settore ambientale, inclusi gli interventi per l'assetto idrogeologico e la conservazione del suolo. Si collocano a metà strada i lavori pubblici nell'edilizia.

I tempi di progettazione oscillano, nel complesso, tra 1,9 e 2,8 anni; quelli di affidamento tra un minimo di quattro mesi a un massimo di 8 mesi; i lavori tra 1,3 anni e due anni e due mesi.

«Troppo non c'è dubbio - commenta Aldo Mancurti, capo del Dps - . Influiscono anche cattive abitudini e l'assenza di modelli positivi». Il Dps, insieme agli esperti dell'Uver (Unità di valutazione degli in-

## LO STRUMENTO

### Il monitoraggio

«Visto» è uno strumento di supporto alle Pubbliche amministrazioni centrali e periferiche coinvolte nella selezione, pianificazione, esecuzione, verifica e valutazione dei progetti sul territorio

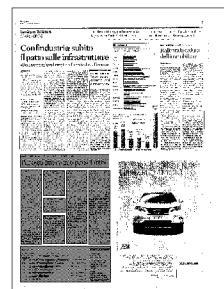
### La stima

Partendo da modelli statistici, «Visto» elabora la stima dei tempi di attuazione di un'opera pubblica, fase per fase e a livello complessivo

vestimenti pubblici) ha messo a punto uno strumento per monitorare le "best practices", che nelle prossime settimane sarà messo online sul sito del Dipartimento, a disposizione delle amministrazioni dei cittadini.

«Lo abbiamo chiamato "Visto" (visualizzazione interattiva stima tempi delle opere) - spiega Mancurti - è una sorta di motore di ricerca per conoscere le stime sui tempi di realizzazione di qualsiasi opera pubblica, con durata minima e massima. In questo modo il valore migliore, cioè il benchmark, diventerà uno stimolo per le amministrazioni che avviano una progettazione».

Qualche esempio a futura memoria. Per una nuova infrastruttura viaria dal valore di 100 milioni, localizzata in provincia di Cosenza, appaltata con procedura di tipo aperto, si può stimare un valore d'eccellenza fissato in sei anni e un mese, nettamente inferiore alla media registrata per opere di questa tipologia. (sette anni



e dieci mesi).

Se a Bari, invece, si progettasse una nuova infrastruttura idrica - valore teorico di cinque milioni, sempre con procedura aperta - il traguardo dovrebbe essere fissato in due anni e 11 mesi, ben altro obiettivo rispetto ai 58 mesi che occorrebbero ad amministrazioni che non si danno troppo fretta.

*carmine.fotina@ilssole24ore.com*

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## controvento

di GIAMPIERO CANTONI

docente di economia internazionale, senatore del Pdl e presidente della commissione Difesa



I lavori del G20 a Pittsburgh.

JIM BOURGS/REUTERS

## UN G20 PER I MERCATI GLOBALI

■ A Pittsburgh il mondo è cambiato un po'. Perché? Punto primo, l'altalena G8-G20 forse finisce qui. Il vecchio G8 va in pensione e il mondo si dota di uno strumento a misura di globalizzazione. Sarà il G20 il forum permanente dei Paesi del mondo sull'economia. È una vittoria di Barack Obama, ma anche di Silvio Berlusconi. Sì, di Berlusconi, perché nessun altro leader occidentale è stato, negli ultimi anni, così attento alle ragioni dei Paesi emergenti quanto Berlusconi. Il cavaliere sa benissimo, meglio di tutti, che da soli non si va lontano. Che non può essere un Occidente autoreferenziale a pensare i destini del mondo. Che la Cina, il Brasile, l'India sono a tutti gli effetti dei perni della nuova economia globalizzata. E pertanto non è giusto, ma sacrosanto, che i grandi si attrezzino finalmente con un club capiente abbastanza da accogliere davvero l'opinione di tutti quelli che contano.

Secondo punto, non ci sarà un ritorno di fiamma del protezionismo. È vero che Obama sbanda, con le misure che ha preso di recente sugli pneumatici cinesi. Ma in generale c'è accordo. Questa grande lezione del '29 - le barriere doganali non proteggono l'occupazione, ma impoveriscono i consumatori - pare essere stata appresa.

Terzo punto, il Financial Stability Board, l'organismo tecnico che deve vigilare sulla finanza internazionale, è attivo, ben funzionante, e pronto a dare soluzioni senza farsi travolgere dal populismo. Il merito è in buona parte di un italiano, Mario Draghi, che il *Wall Street Journal* ha candidato a successore di Jean-Claude Trichet alla guida della Banca centrale europea. Probabilmente, all'estero è

la prima volta, dai tempi di Luigi Einaudi, che siamo guardati con tanta attenzione.

Il lavoro di mediazione di Draghi all'Fsb ha dato i suoi frutti. Il Board non nega che i superbonus siano un problema: ma prospetta la soluzione di legarli alla capitalizzazione delle singole banche e di dilazarli nel tempo perché essi siano aggiogati davvero al rendimento nel medio periodo. Un'idea che viene dal mondo degli hedge fund, intelligente, che affronta il problema senza scivolare nell'insostenibile leggerezza di chi finge di pensare che i sistemi di compensazione dei manager possano tornare indietro di dieci anni.

L'Fsb inciderà anche sui requisiti di capitale delle banche, cercando di ovviare all'esplosione della leva finanziaria cui dobbiamo la presente crisi. Un dibattito molto acceso sta prendendo piede: ossia, se le banche sono troppo grandi per essere lasciate a fallire, allora vuol dire che sono troppo grandi effettivamente e che dunque vanno ridimensionate. Ma il problema non sono le dimensioni in quanto tali, ma il livello interrelazionale tra le banche. Quindi, non le dimensioni in sé che dobbiamo guardare, ma i meccanismi per ridurre le interconnessioni tra le banche o per lo meno controllarle in un'ottica di sistema.

Il dettaglio delle proposte si avrà solo a novembre. Per ora si conosce il merito: moral suasion e strumenti di consultazione, perché gli Stati e le autorità possano imparare gli uni dagli altri. Così si fa. Nella crisi, c'è stata una crisi cognitiva dei regolatori. La collaborazione è importante per capirsi e per capire. Pittsburgh non ha risolto tutti i problemi, ma ora c'è meno incertezza.

«IL FINANCIAL STABILITY BOARD DI MARIO DRAGHI INTERVERRÀ SUL CAPITALE E SULLA LEVA FINANZIARIA DELLE BANCHE».

**GIUSTIZIA E SOCIETÀ**

*Conclusioni dell'avvocato della Corte di giustizia su un caso (spagnolo) vicino alla realtà italiana*

**Liberalizzazione per le farmacie**

*Cozzano con le norme Ue i parametri legati agli abitanti*

**DI ANTONIO CICCIA**

**F**armacie da liberalizzare. Per l'Avvocato Generale della Corte di Giustizia Ue, che ha formulato le sue conclusioni nel corso di due cause relative alla normativa spagnola sulla disciplina dei servizi farmaceutici (cause riunite C-570/07 e C-571/07), è incompatibile con il diritto comunitario limitare il numero di farmacie con riferimento alla popolazione di una determinato territorio.

Il principio, se accolto dalla Corte, non mancherà di produrre effetti anche per l'Italia. Anzi sempre avanti alla Corte di Lussemburgo pendono già alcuni procedimenti relativi alla legittimità della legislazione italiana, che consente un'unica sede farmaceutica nei comuni con popolazione inferiore a quattromila abitanti, e assoggetta l'istituzione della seconda sede a condizioni specifiche.

Nella vicenda spagnola due farmacisti laureati, ma non autorizzati ad aprire una farmacia si sono visti negare l'autorizzazione, in quanto la legge spagnola prevede un limite al numero di farmacie in una determinata area con riferimento alla relativa popolazione e una restrizione geografica che impedisce l'apertura di una farmacia a una distanza inferiore di 250 metri da un'altra. I due professionisti hanno contestato anche il sistema di assegnazione basato su priorità di curriculum. Quel che più interessa, però, anche in quanto estensibile al caso Italia è la limitazione di natura geografica.

La questione spagnola è approdata alla Corte di giu-

stizia per incompatibilità con il principio di libertà di stabilimento sancito dal Trattato CE. Incompatibilità che è stata riconosciuta dall'Avvocato Generale. Beninteso le conclusioni dell'Avvocato sono sottoposte al giudizio della Corte, che non è vincolata al parere dell'avvocato generale.

Secondo l'avvocato generale dunque, la normativa spagnola costituisce una restrizione della libertà di stabilimento. Tuttavia l'Avvocato ha fatto presente che tali normative restrittive possono essere giustificate se soddisfano quattro condizioni: siano applicati in maniera non discriminatoria; siano giustificati per motivi imperativi di interesse pubblico; siano idonei a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non oltrepassino quanto è necessario per raggiungerlo.

Quanto all'Italia è stata sottoposta alla Corte di Giustizia la questione del contingentamento delle farmacie in funzione del numero di abitanti (C-315/08).

All'attenzione dei giudici comunitari è stato portato il problema della coerenza del Testo Unico delle leggi sanitarie (Regio decreto n. 1265/1934), con i principi del Trattato CE circa la protezione della salute pubblica e dei consumatori. In particolare è stata rimessa la questione della compatibilità della normativa italiana che prevede una sola farmacia nei comuni con popolazione inferiore a quattromila abitanti, e l'assoggettamento dell'istituzione della seconda sede farmaceutica nei comuni con popolazione inferiore a quattromila abitanti, a condizioni specifiche (l'eccedenza di popolazione di almeno il cinquanta per cento dei parametri,

la distanza di almeno tremila metri dall'esercizio esistente, e la presenza delle particolari esigenze dell'assistenza farmaceutica in rapporto alle condizioni topografiche e di viabilità).

Per poter aprire una seconda farmacia la sussistenza dei presupposti è verificata dalle aziende sanitarie locali e dall'ordine professionale locale o comunque delle amministrazioni competenti in tema di organizzazione e controllo del servizio di assistenza farmaceutica.

La soluzione della questione spagnola è pregiudiziale alla soluzione dei contenziosi italiani. Non a caso la causa relativa alla normativa italiana è stata sospesa fino alla pronuncia delle cause C-570/07 e C-571/07.

Altra questione italiana sui servizi farmaceutici in attesa di definizione da parte dei giudici del Lussemburgo riguarda i divieti imposti alla chiusura nel periodo estivo dalla legge regionale Lazio n. 26/2002. È stata, invece, definita nel senso della compatibilità con i trattati Ce la questione del divieto d'acquisizione di partecipazioni nelle farmacie private da parte di persone fisiche che non siano farmacisti.

— © Riproduzione riservata —



**PROCESSO CIVILE**

# L'ufficio del giudice è la chiave della riforma

**L**a riforma del processo civile sembra procedere nella giusta direzione, soprattutto perché la sua riuscita renderà inevitabile affrontare il discorso sui carichi di lavoro dei magistrati e sul controllo dei risultati della loro attività.

Il cambio di prospettiva è decisivo: si punta finalmente sul ruolo del giudice e sulla sua responsabilità e professionalità. Si sono, difatti, eliminate le udienze dalle attività apparenti, responsabilizzando nella conduzione del processo il giudice, il quale deve necessariamente programmare, sin dal principio, tramite la cosiddetta calendarizzazione, l'intero svolgimento dei procedimenti soggetti a rito ordinario e deve valutare l'adeguatezza, rispetto alla complessità della causa, dell'eventuale nuovo rito sommario prescelto dall'attore - rito speciale introdotto nonostante l'obiettivo di semplificazione procedurale perseguito dal legislatore.

Ora il timone passa inevitabilmente ai giudici, al Csm e al Ministero. Ed infatti l'eliminazione delle udienze inutili spazzerà via l'illusione di poter trattare una quantità enorme di processi a settimana, in «megaudienze» che, a ben vedere, si risolvevano per la maggior parte delle cause in meri rinvii. Oggi, il numero di fascicoli trattati ad udienza dovrà necessariamente essere più basso ma ciò, al di là delle apparenze, avrà ricadute indubbiamente positive in termini di organizzazione del lavoro e di produttività: il numero della cause sarà inferiore formalmente, ma sostanzialmente superiore quanto a numero e celerità di decisioni, posto che il minor numero consentirà (quasi obbligherà) al giudice uno studio accurato delle stesse anche grazie a una maggiore partecipazione dell'avvocato.

Per funzionare veramente questo sistema ha, tuttavia, bisogno di alcune precondizioni.

Occorre che siano chiaramente fissati i cosiddetti carichi esigibili/gestibili, ossia il numero delle cause gestibili da ciascun giudice e i conseguenti obiettivi di risultato; occorre ancora che il giudice abbia il reale potere di gestire il fascicolo, rispondendo poi dell'esito del suo operato.

Ma affinché ciò si realizzi sarà ancora prima necessario ed ineludibile mettere bene in chiaro quanto un giudice medio possa effettivamente produrre senza pregiudicare la qualità del prodotto principale, cioè, della sentenza, tenendo conto che, sul punto, il Csm ha appena portato a termine uno studio che ha fruttato ottimi risultati dalle immediate potenzialità operative.

Sarà, altresì, indispensabile rivede-

re le piante organiche degli uffici giudiziari, rimodulando la distribuzione delle risorse per ciascuna area geografica sulla base dei flussi in entrata degli affari e dei risultati conseguiti.

Altrettanto necessario risulterà assicurare un'adeguata formazione dei dirigenti, chiamati a distribuire le risorse tra il settore civile e quello penale sulla base di una rigorosa disamina dei relativi flussi in entrata e in uscita degli affari.

Non ultimo, andranno sciolti alcuni nodi solo in apparenza di dettaglio, ma in realtà determinanti ai fini della riuscita della riforma; in particolare, occorrerà chiarire che il dirigente dell'ufficio organizza il tribunale, ma non può interferire con la gestione del fascicolo, che dipenderà esclusivamente dal giudice. Solo per fare un esempio, il presidente fisserà i giorni in cui quel giudice potrà fare udienza, ma sarà poi il giudice a decidere come utilizzare in concreto quelle date; sul punto, con lo stesso decreto legislativo, il legislatore ha inteso responsabilizzare, tra gli altri, anche il giudice previdenziale della Corte dei conti imponendogli di predisporre ogni sei mesi il calendario di udienze: eguale conclusione potrebbe forse essere già valevole per il giudice civile monocratico, ma sul punto è necessaria una parola di chiarezza.

Chi scrive è sicuro che la stragrande maggioranza dei magistrati non chiede altro se non di essere giudicata sulla base del raggiungimento degli obiettivi, smascherando una volta per tutte quelle sacche di inefficienza che spesso, facendosi scudo delle troppe carte, hanno gioco facile nel giustificarsi agli occhi di tutti: se un giudice civile deve trattare in un anno 2000 fascicoli, risulterà di fatto impossibile capire se i suoi ritardi sono dovuti a negligenza oppure alle troppe attività conseguenti alla gestione di un ruolo oggettivamente abnorme.

È stato autorevolmente sostenuto che se non si riducono sensibilmente i carichi di lavoro dei singoli giudici, fino a portarli ad una media di 300-400 cause pro capite, il principio della ragionevole durata del processo civile non potrà trovare alcuna concreta attuazione.

Il problema dei «carichi sostenibili» è ormai evidente ed ineludibile in quanto grave e non ulteriormente tollerabile è la situazione in cui versano i giudici italiani i quali, da un lato, schiacciati da ruoli insostenibili e, dall'altro, costantemente esposti al rischio di procedimenti disciplinari per i ritardi nei depositi, sono al tempo stesso paradossalmente obbligati ad assicurare il mantenimento di una elevata qualità, posto che oggi la valutazione

di professionalità viene fatta anche con riferimento agli esiti delle impugnazioni dei loro provvedimenti.

Di grande ausilio si rivelerebbe la realizzazione dell'ufficio del giudice: ogni giudice deve poter disporre di un proprio diretto e qualificato collaboratore che lo coadiuvi nelle ricerche dei testi, nelle intestazioni delle sentenze e nelle molteplici attività collaterali alla funzione giurisdizionale.

Insomma, i processualisti hanno fatto la loro parte; i giudici civili sono pronti a fare la loro; si attendono scelte altrettanto coraggiose da parte del Ministero in punto di organizzazione e del Csm in tema di esatta definizione dei rapporti tra dirigenti degli uffici e magistrati e di controllo sui risultati di questi ultimi.

**Cosimo Maria Ferri (componente Consiglio superiore della magistratura) e Antonio Lepre (giudice tribunale Napoli)**



*Un tema molto delicato per nulla sviscerato nella riforma del processo amministrativo*

# Doppio accesso per i magistrati

## La funzione di giudice separata dalla consulenza statale

DI GABRIELLA DE MICHELE  
CONSIGLIERE DI STATO

**Q**ualche voce critica comincia a levarsi in rapporto alla riforma del processo amministrativo, delegata al governo dall'art. 44, comma 4, della legge n. 69 del 18 giugno 2009: si è parlato di delega «in bianco», di non prevista intermediazione dell'Organo di Autogoverno e, soprattutto, di omessa assegnazione di nuove risorse, indispensabili per accrescere l'efficienza di un settore, già «spremuta fino all'osso» nell'attuale quadro organizzativo. Appare singolare, tuttavia, il silenzio dei più esperti operatori del settore sull'omissione più grave, ovvero sulla elusione di quanto prescritto dall'art. 18 della legge 21 luglio 2000, n. 205 (sostitutivo dell'art. 7 della legge 27 aprile 1982, n. 186), in tema di «unicità di accesso e di carriera», quale principio da perseguire proprio nell'ottica di un previsto «riordino della Giustizia Amministrativa». Sembra sia stato dimenticato come dopo l'emanazione della legge 21 luglio 2000, n. 205 – contenente importanti profili di riforma del processo amministrativo – fosse stato emanato il decreto legge n. 179 del 18 maggio 2001, che attribuiva alla Magistratura amministrativa un primo indispensabile potenziamento sul piano organico e strutturale, in base ad esigenze rese più pressanti dalle nuove norme processuali, all'epoca appena introdotte. Il citato decreto legge venne poi lasciato decadere, ma proprio perché il Governo allora in carica ritenne opportuno avviare una riforma più ampia – previa concertazione con la categoria interessata – senza tralasciare il tema più delicato da affrontare: quello dell'unificazione dei ruoli del personale della Magistratura interessata, unificazione resa difficile dalla diversa origine storica e dalla diversa collocazione costituzionale del Consiglio di Stato e dei Tribunali amministrativi regionali. Quanto sopra, a seguito dell'originario ruolo del Giudice Amministrativo come Giudice «nella» Amministrazione, ovvero – secondo l'intuizione di Silvio Spaventa,

consigliere di stato e senatore, alla fine del secolo XIX – come giudice chiamato non solo a valutare, ma a promuovere la legalità dell'azione amministrativa nella sua interezza, dalla fase di predisposizione di norme vincolanti per l'Amministrazione alla formazione dell'atto, su cui il medesimo Giudice potrà essere chiamato a pronunciarsi: una pronuncia, quella giurisdizionale, che lo stesso Spaventa, nel contesto sopra indicato, definiva espressione di «ius inspectionis dell'Amministrazione su se medesima». Con l'istituzione dei Tribunali amministrativi regionali, decentrati sul territorio e privi di funzioni consultive, risultò evidente la diversità di tali giudici rispetto al Giudice-consulente del Governo, centralizzato a Roma; in particolare la conservazione di un concorso esterno, per l'accesso di diretto al Consiglio di Stato – con presupposti di partecipazione e prove di esame non dissimili da quelle previste per il nuovo concorso di accesso al Tar – assunse un significato di conservazione della vecchia identità del Consiglio di Stato stesso (una identità che aveva ed ha, come corollario, la prestazione di consulenze al governo anche in via extra-istituzionale: non a caso uno studioso come Sabino Cassese definì il Consiglio di Stato «pepiniere des grand commis»). Se questa è la «radice» delle diversificate modalità di ingresso nei ruoli della magistratura amministrativa, tuttavia, i valori costituzionali sulla giurisdizione avrebbero imposto che distinti concorsi di primo accesso distinguessero non la Magistratura di primo grado da quella di appello, ma la funzione dei consulenti da quella dei giudici.

Non va dimenticato come sia stato ritenuto, a livello comunitario, che il Giudice amministrativo del Granducato del Lussemburgo non potesse esprimersi sulla legittimità di un regolamento, dopo avere emesso – come avviene nel nostro Paese – un parere per la relativa emanazione (Corte Europea dei diritti dell'uomo, causa Procola contro Lussemburgo, 28.9.1995, serie A, n. 326); allo stesso prin-

cipio di terzietà – peraltro formalmente ribadito dall'art. 111 della Costituzione italiana – si ispira la pronuncia in data 6 maggio 2003 della medesima Corte Europea nella questione Kleyn ed altri contro Paesi Bassi (ricorsi 39343/98, 39651/98, 43147/98 e 46664/99), essendo stato in tal caso escluso il contrasto con i principi comunitari, ma con esplicito riferimento alle garanzie – assenti in Italia – del sistema di Giustizia Amministrativa olandese, per evitare commistioni tra le funzioni di cui trattasi. Risulta necessaria ed urgente, in tale contesto, una riforma che superi la tendenza del nostro sistema legislativo ad ignorare i principi costituzionali e comunitari sopra ricordati, con sostanziale assorbimento dell'Organo di vertice della Giustizia amministrativa nell'Esecutivo: basta citare al riguardo l'art. 2 del dlgs 5 dicembre 2003, n. 343, in applicazione del quale, nel mese di settembre 2009, è stato nominato presidente di sezione del Consiglio di Stato l'attuale ministro degli esteri Franco Frattini, consigliere di Stato da tempo fuori ruolo per importanti mandati elettorali ed esponente di spicco di una ben precisa parte politica. È ancora possibile una riforma in nome dell'efficienza, ma non anche della terzietà del giudice?

Pagina a cura  
DELL'ASSOCIAZIONE NAZIONALE DEI  
MAGISTRATI AMMINISTRATIVI



**Danno erariale.** Stretta soft sulla Corte dei conti

## Sanatoria contabile in versione ridotta

**Gianni Trovati**

ROMA

La fiducia sullo scudo blindato anche l'approvazione definitiva della sanatoria contabile, in versione corretta dopo che la bocciatura del Quirinale ne aveva stoppato la formula originale.

Il testo che otterrà l'ultimo via libera oggi non interviene più sui confini del danno erariale, ma mette al sicuro le consulenze ministeriali, permette di contestare il danno d'immagine solo a chi ha subito una condanna penale definitiva e permette ai magistrati contabili di muoversi solo se hanno in mano una «specifica e concreta notizia di danno». Le novità si applicano anche ai processi in corso, di cui «chiunque vi abbia interesse» può chiedere la nullità se non rispettano i nuovi parametri.

Le nuove regole offrono uno «scudo contabile» agli affidamenti di consulenze, incarichi o contratti a termine da parte dei ministeri. Questi atti, infatti, sono soggetti al controllo preventivo di legittimità, e una volta ottenuto il via libera non potranno più essere contestati.

Con la riforma i pm contabili non possono più, per esempio, avviare un'indagine su un gruppo di appalti avviati da un ente in un certo periodo, ma dovranno fondarsi su un singolo atto. Il criterio offre ovviamente nuove armi alla difesa, che potrà contestare la «specificità» delle informazioni che hanno fatto partire l'inchiesta.

Sul danno d'immagine, invece, i magistrati contabili rischiano di uscire di scena. Fino a ieri la Corte ha potuto contestare il danno agli amministratori che si erano resi protagonisti di episodi di corruzione o concussione, e negli ultimi tempi la richiesta di risarcire i colpi al buon nome della pubblica amministrazione era stata rivolta anche a dipendenti iper-assenteisti. Ora questa strada si chiude, perché la possibilità di contestare il danno solo a chi ha una condanna definitiva in terzo grado impone attese di anni; la pubblica amministrazione, in alternativa, può però puntare all'indennizzo costituendosi in giudizio contro il suo dipendente.

[gianni.trovati@ilsole24ore.com](mailto:gianni.trovati@ilsole24ore.com)

© RIPRODUZIONE RISERVATA





**A CAPANNORI IL CAPO DI GABINETTO GUADAGNA 100MILA € L'ANNO, TROPPI PER LA CORTE DEI CONTI**

## Maxi stipendi e assunzioni, il sindaco deve risarcire lo Stato

**DI FRANCESCO CERISANO**

Quanto può guadagnare il capo di gabinetto (senza laurea) di un sindaco? A Capannori, 45 mila abitanti in provincia di Lucca, anche 100mila euro l'anno per quattro anni, molto più di un dirigente con tanto di titoli e laurea. Uno stipendio di tutto rispetto, gonfiato dal riconoscimento di un trattamento accessorio triplo rispetto alla retribuzione di posizione e di risultato prevista dallo stesso contratto degli enti locali. E soprattutto, frutto di una vera e propria assunzione da lavoratore dipendente (invece che di un incarico di lavoro autonomo), in barba a tutte le procedure di legge. Ma l'elenco delle anomalie riscontrate dalla Corte conti Toscana nell'operato del sindaco, **Giorgio Del Ghingaro**, non finisce qui. Al capo di gabinetto senza laurea vanno aggiunti altri sette collaboratori disseminati tra ufficio stampa, staff e segreteria del sindaco, tutti assunti senza i requisiti di legge e tutti retribuiti profumatamente, sempre con un trattamento accessorio più alto della retribuzione contrattuale. L'ennesimo caso di spreco di denaro pubblico da parte dei comuni nell'affidamento di incarichi e consulenze? Decideranno i giudici, che però nel frattempo hanno già presentato il conto al sindaco e alla giunta, ravvisando oltre un milione di euro di danno erariale. Ma intanto quest'ultimo caso, letto assieme ai dati diffusi venerdì scorso dal ministro della funzione pubblica, **Renato Brunetta** (si veda *ItaliaOggi* del 26/9/2009), non può che allarmare. Il flusso di denaro pubblico che gli enti locali spendono per affidare incarichi esterni, spesso inutili e per professionalità già presenti in organico, è inarrestabile, insensibile ai rigori della crisi e all'austerità del patto di stabilità. La cifra ammonta a un miliardo e mezzo di euro nel 2008, ma potrebbe essere anche il doppio visto che il 41% delle amministrazioni italiane non ha risposto all'operazione trasparenza.

Ma tornando a Capannori, cos'è accaduto di tanto grave da aver mobilitato la Corte dei conti e persino la Guardia di finanza?

Giorgio Del Ghingaro, dal 2004 alla guida di una giunta di centrosinistra composta da esponenti di Rifondazione comunista,

Pd e una lista civica, è finito nel mirino della procura regionale della Corte dei conti per aver sottoscritto contratti di assunzione, anziché incarichi di lavoro autonomo, privi dei requisiti prescritti. Insomma, garantiva il posto da dipendente (seppur a tempo determinato) senza perdersi tanto in sottigliezze tipo la valutazione dei curricula o il rispetto delle procedure di legge.

C'è da nominare un capo di gabinetto ma non è laureato? Poco importa, gli si fa un contratto di assunzione con una retribuzione da dirigente. Non è possibile assumerlo perché lo statuto comunale prevede solo il conferimento di incarichi?

Lo si assume lo stesso. Il capo di gabinetto va in pensione ma nel frattempo consegue la sospirata laurea triennale? Beh, ora lo si può assumere come «specialista contabile amministrativo». C'è da mettere su l'ufficio stampa del comune, ma la legge 150/2000 (quella sulla comunicazione nella Pa, tanto per intenderci) consente solo l'affidamento di incarichi autonomi? Non c'è problema, tutti assunti come dipendenti e non se ne parla più. Ma ora i nodi stanno venendo al pettine. Come detto, la Corte ha chiesto al sindaco e ad altri 17 tra assessori, ex assessori (tutti di centrosinistra) e funzionari del comune, un super-risarcimento di oltre un milione di euro (1.011.553,73 per la precisione).

Secondo il pubblico ministero contabile, **Nicola Bontempo**, gli incarichi conferiti dal sindaco dal 2004 al 2009 sono stati «illegittimi e dannosi». A cominciare da quelli attribuiti a **Valter Alberici**, assunto prima come capo di gabinetto fino

a novembre 2008, poi dimessosi per aver raggiunto i 40 anni di contribuzione Inps, e una volta laureato, riassunto come specialista contabile. In totale 441.684,83 euro corrisposti dal 2004 al 2009 che ora la Corte dei conti chiede indietro. Alberici, secondo i giudici, non poteva essere inquadrato come funzionario di categoria D in quanto non laureato.

E il suo maxi stipendio che «rasenta quello del personale dirigenziale» configura danno erariale.

Illegittimi anche tutti gli altri rapporti di lavoro instaurati perché all'epoca dei fatti non esistevano posti vacanti in pianta organica che giustificassero le assunzioni.

E poi, si chiede la Corte, che bisogno c'era di cercare professionalità all'esterno quando il comune aveva già al suo interno una sfilza di laureati da collocare?

— © Riproduzione riservata



**LO SCANDALO** LA CORTE DEI CONTI CHIEDE OLTRE UN MILIONE DI EURO DI DANNI PER LE AMMINISTRAZIONI DELL'ENTE BENEFICO

# Sprechi, 8 manager condannati

Maxi-risarcimento per i soldi sottratti alla Fondazione Banco Napoli per l'infanzia

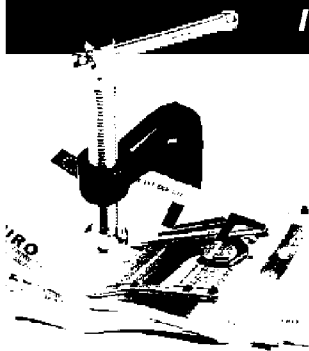
**NAPOLI.** Presidente e Cda della Fondazione Banco di Napoli per l'assistenza all'infanzia sottraevano soldi pubblici destinati ai bambini bisognosi per pagarsi lauti stipendi e sovvenzionare altri enti non previsti nello statuto dell'istituto di beneficenza. Lo ha stabilito la Corte dei Conti della Campania che ha condannato otto ex manager al risarcimento di oltre un milione di euro in favore della Fondazione. I fatti si riferiscono al quadriennio 2001-2004. La Regione Campania aveva già sollevato la questione degli sprechi ed ha commissariato l'ente all'esito di una indagine di una speciale commissione d'inchiesta. Ora la sentenza della magistratura contabile evidenzia le responsabilità nell'allegria gestione della Fondazione. Si erano anche autoassegnati un'indennità di 12mila euro illegittima.

**PRIMO PIANO A PAG. 3**

**LO SCANDALO** GLI EX AMMINISTRATORI DELLA FONDAZIONE PER L'ASSISTENZA ALL'INFANZIA BISOGNOSA DOVRANNO RISARCIRE UN MILIONE DI EURO

# Sperperati soldi per i bimbi, 8 condanne

*I condannati e le somme da risarcire*



<b>Francesco Seccia</b> .....nato a Nocera Inferiore nel 1947 .....	€ 179.578,20
<b>Bruno Cosentini</b> .....nato a Napoli nel 1947 .....	€ 178.003,97
<b>Raffaele Picardi</b> .....nato a Napoli nel 1948 .....	€ 158.707,32
<b>Giovanni Cioffi</b> .....nato a Napoli nel 1951 .....	€ 56.666,48
<b>Angelo Scognamiglio</b> .....nato a Roma nel 1940 res. a Napoli.....	€ 177.603,97
<b>Raffaele Monteforte</b> .....nato a Napoli nel 1928 .....	€ 56.666,48
<b>Paolo Valerio</b> .....nato a Napoli nel 1948 .....	€ 120.937,48
<b>Giuseppe Diodato</b> .....nato a Napoli nel 1943 .....	€ 188.534,28

di Roberto Paolo

**NAPOLI.** Con i soldi destinati ai bambini bisognosi della Campania si pagavano lauti stipendi e si rimborsavano viaggi all'estero, o istituivano costosi enti paralleli non previsti dalle norme interne all'ente. Ora dovranno risarcire la bellezza di un milione di euro (e rotti). Lo ha deciso la Corte dei Conti della Campania condannando l'ex presidente e set-

te ex amministratori della Fondazione Banco di Napoli per l'assistenza all'infanzia con sede in via Don Bosco 7. La sentenza (presidente Enrico Gustapane, relatore Marta Tonolo, giudice a latere Federico Lupone) ha considerevolmente ridotto le richieste della pubblica accusa: la procura della Corte dei Conti aveva infatti chiesto la condanna ad un risarcimento di un milione 656mila euro. I fatti risalgo-



no agli anni tra il 2001 ed il 2004. L'accusa principale verteva sulle indennità che gli amministratori avevano deciso di corrisponderci per l'incarico: 12mila euro annui a testa. Per la Procura questo configura un danno erariale, perché «l'erogazione dei compensi - scrivono i giudici - avveniva in violazione dello statuto della fondazione che prevede espressamente che "considerate le finalità assistenziali della Fondazione, le cariche sono a titolo gratuito"».

Non solo. Per la Procura, alcuni degli amministratori (Cosentini, Picardi, Scognamiglio, Seccia e Valerio) rispondono anche di «una condotta gravemente colposa per aver deliberato l'elargizione in favore di Picardi (presidente della Commissione consiliare assistenza) di una indennità mensile di 3.743 euro per un danno complessivo di 26.202 euro annui».

Lo stesso Picardi, poi, si vide rimborsare una trasferta a New York, in occasione del "Columbus Day" quale ospite di "Italiani nel Mondo" per una somma pari a mille euro.

Altre somme di denaro sarebbero state sottratte alle finalità della Fondazione, e cioè all'assistenza dei bambini bisognosi, per dare vita a due distinte fondazioni: l'"Osservatorio sul lavoro minorile" e l'"Osservatorio bambini e media". Per ognuno furono sborsati 516mila euro, per un totale di un milione e 32mila euro.

Infine, la Procura della Corte dei Conti contestava all'ex Consiglio d'amministrazione della Fondazione la spesa di 55mila euro l'anno per l'affitto di un locale a Roma da destinare a sede di un ufficio dell'ente nella Capitale, «in aperto contrasto con le

finalità assistenziali» dell'Istituto, per un danno complessivo di 292.130 euro per l'affitto e 83.493 euro per l'arredo.

La Corte ha sentenziato che per le indennità agli amministratori «è stato violato lo statuto che non pone eccezioni al principio della gratuità dell'incarico». Quanto, poi, ai finanziamenti ai due Osservatori, per i magistrati contabili «il finanziamento di soggetti terzi per la realizzazione di scopi diversi, ultronei rispetto a quelli della Fondazione, non risulta giustificabile ma è anzi pregiudizievole per la Fondazione madre».

Parole durissime sono state usate dalla Corte per definire il comportamento dei condannati: «Ciò che emerge è il prevalente interesse dei convenuti a garantire a se stessi cariche e funzioni retribuite piuttosto che perseguire le finalità dell'ente e gestire occultamente il patrimonio dello stesso». Il risarcimento e le spese legali, per un totale di 1.116.698 euro, andrà alla Fondazione stessa.



**FONDAZIONE  
BANCO DI NAPOLI  
PER L'ASSISTENZA  
ALL'INFANZIA**

**POLITICA E SPRECHI.**

**LA CORTE DEI CONTI: INDENNITÀ  
NON DOVUTE, VIAGGI ALL'ESTERO  
E FINANZIAMENTI A DUE OSSERVATORI**

# Asl, niente tagli alle consulenze

*La Corte dei conti ha accertato che l'affidamento di incarichi esterni tra il 2007 e il 2008 è addirittura aumentato del 25 per cento. Nello stesso periodo spesi quasi 9 milioni di euro*

**Antonella Aldrighetti**

■ Sanità a peso d'oro. Più di 8 milioni e mezzo di consulenze in due anni e il tasso di crescita della spesa tocca il 25 per cento. Ma quante volte i cittadini del Lazio avranno sentito Piero Marrazzo predicare oculatezza e responsabilità per «ridurre le spese superflue, tagliare i costi straordinari e rinegoziare i contratti al ribasso?». Espressioni sintetiche che avrebbero dovuto reclamizzare la politica del risparmio sanitario dopo la sigla nel febbraio 2007 del piano di rientro dal deficit.

Ma proprio oggi, a due anni e mezzo di distanza, si viene a sapere che quegli impegni erano solo slogan e propaganda. Già perché sono rimasti di fatto inapplicati i decreti del commissario che riguardavano le misure che le aziende sanitarie - tutte nessuna esclusa - avrebbero dovuto adottare per tagliare i costi non specificatamente sanitari. Ad aprire uno squarcio su questa triste realtà è un report specifico della Corte dei conti che, per rappresentare l'analisi precisa dei conti del Lazio, mette sotto la lente d'ingrandimento anche il dispendio finanziario impiegato dalle aziende sanitarie per le consulenze. Tutte consulenze che però non c'entrano niente con le prestazioni sanitarie.

Dall'esame approfondito tra Asl, aziende ospedaliere, Irccs, policlinici universitari nonché Ares 118 si può verificare il conteggio delle risorse economiche impiegate annualmente per prestazioni professionali che a volte «risultano di specie non attinente perfettamente alla sfera di competenza di cui l'ente risulta essere titolare in base alla legge istitutiva - scrivono i magistrati contabili -. In particolare, la sezione non può che esprimere dubbi sull'affidamento di una consulenza a una società di revisione contabile, mirata alla valutazione di assets

aziendali». E per portare un esempio calzante la Corte fa il caso dell'Asp Laziosanita che piuttosto che impegnare fondi specificatamente per la ricerca epidemiologica li sborsa per la redazione delle scritture contabili. Ma il grosso del lavoro sullo sperpero di denaro la magistratura contabile lo fa portando a confronto le spese in consulenze del 2007 e quelle del 2008. Malgrado le disposizioni previste dal commissario Marrazzo nei vari decreti sul contenimento e sulla riduzione della spesa del personale, viene fuori che le indicazioni del presidente-commissario non sono state assolutamente rispettate tant'è che tra il 2007 e il 2008 le aziende sanitarie hanno speso addirittura 8.644.566 euro. Peraltro confrontando i due anni le voci di spesa aumentano in media del 25 per cento. Altro che - come prescriveva Marrazzo - diminuirle del 20 per cento.

Solo i Policlinici sono passati da 1,2 milioni di euro nel 2007 a 1,6 milioni nel 2008. L'Asl Rm/C da 482mila euro a 702mila. La Rm/F da 392mila a 843. Inoltre ad accompagnare queste voci c'è pure qualche curioso commento: «L'affidamento di consulenze a esterni non risulta assai spesso qualificato come tale, ma viene "coperto" con l'utilizzo di forme contrattuali le più diversificate (contratto di collaborazione coordinata e continuativa; contratto a tempo determinato; affidamento del servizio a società)». Vale a dire che se a queste cifre sciorinate fin qui, si andassero a sommare quei capitoli di spesa sottoscritti per contratti di altra natura l'ammontare complessivo lieviterebbe oltre. Fin dove? L'esame sui nuovi fascicoli è previsto tra qualche mese. Per il momento bisogna accontentarsi che il commissario ha prescritto un altro giro di vite: abbattere la spesa in consulenze di 3mln di euro per quanto riguarda la riduzione dei costi e di tagliarle del 30 per cento.





## Condannati dalla Corte dei conti del Lazio Danno erariale, ne rispondono anche sindaco e assessori

A cura dello Studio legale dell'avvocato Antonino Menne

Le conseguenze dell'illegittima stipula di un contratto di locazione possono essere addebitabili all'organo politico

La cosiddetta "scriminante politica", in forza della quale l'organo politico e i suoi membri sono esenti da responsabilità per aver approvato atti rientranti nella competenza propria degli uffici tecnici o amministrativi dell'ente, non può applicarsi a tutte le scelte operate, ma va valutata la singola condotta, in vista del concreto verificarsi dell'evento dannoso per l'amministrazione. Questo quanto, tra l'altro, stabilito dalla Prima sezione d'appello della Corte dei conti, con la sentenza 343, del 21 maggio 2009, a conferma della pronuncia di primo grado della Sezione giurisdizionale regionale per il Lazio.

**LA VICENDA.** Un Comune ha stipulato un contratto di locazione, avente ad oggetto un immobile da destinarsi a "centro diurno" per soggetti con problemi psichiatrici. A questo fine, il Comune ha svolto una, seppure informale, procedura di evidenza pubblica, avviata con la pubblicazione di un avviso dal contenuto, a detta della magistratura contabile, piuttosto confuso. Conclusa questa procedura selettiva, il contratto è stato stipulato con un privato la cui offerta era però pervenuta all'amministrazione comunale ancor prima della pubblicazione dell'avviso, per un appartamento di metratura pari ad un terzo di quella necessaria al Comune oltreché privo di agibilità e con destinazione difforme da quella richiesta. Per rendere agibile, a spese del Comune, il medesimo appartamento sono stati necessari una serie di importanti interventi, durati circa tre anni, periodo nel quale l'amministrazione comuna-

le ha corrisposto regolarmente il canone di locazione senza che il centro venisse aperto.

**LA CONDANNA.** In primo grado e in appello, del danno erariale cagionato al Comune, rappresentato dai costi per la sistemazione dell'immobile e dai tre anni di canone inutilmente corrisposti, sono stati ritenuti responsabili, per una quota pari al 50% della cifra complessiva, il funzionario responsabile del procedimento e sottoscrittore del contratto, l'assessore ai servizi sociali e il sindaco. In particolare, l'assessore e il dirigente sono stati ritenuti responsabili, ciascuno per una quota pari al 40% del danno erariale complessivamente ascritto ai tre, mentre al sindaco è stato addebitato il restante 20%. Entrambi gli amministratori si sono difesi, eccependo, tra l'altro, la cosiddetta "scriminante politica", essendo loro intervenuti nel procedimento, quali componenti dell'organo politico, soltanto per approvare atti di competenza degli organi amministrativi.

La Corte dei conti, richiamando il proprio precedente orientamento, ha respinto questa eccezione, in quanto «*l'esimente politica è esperibile nei confronti degli organi di governo dell'Ente nella loro attività di elezione delle scelte attinenti alla politica generale dell'ente locale, nella specie non in contestazione (Sezione I centrale, n. 115/2003). In secondo luogo, la giurisprudenza pacifica afferma che la cosiddetta "scriminante politica" non è applicabile nelle materie riservate agli organi di governo, nelle quali gli uffici amministrativi e tecnici della struttura abbiano espletato funzioni istruttorie o consultive e comunque di mero supporto strumentale; oppure, è esclusa quando l'evidenza dell'erroneità dell'atto sia stata tale da escludere qualsiasi buona fede (Sezione II centrale, n. 29/A del 3.2.1999; n. 303/A del 3.11.2003; Sezione Lazio, n. 2087 del 12.10.2005; Sezione Lombardia, n. 323 del 6.03.2003)*».

