



**CONSORZIO
ASMEZ**

RASSEGNA STAMPA



DEL 5 OTTOBRE 2009

Versione delle 10. Per scaricare la versione aggiornata recarsi periodicamente nella pagina di download cui si accede cliccando sul collegamento “ rassegna del...” presente nella mail che vi abbiamo inviato

INDICE RASSEGNA STAMPA

LE AUTONOMIE.IT

IL PROCEDIMENTO DISCIPLINARE NEGLI ENTI LOCALI DOPO LA LEGGE BRUNETTA N. 15/09 E
DECRETO ATTUATIVO 4

NEWS ENTI LOCALI

LA GAZZETTA UFFICIALE DEGLI ENTI LOCALI 5

TAGLI AGLI ORGANICI INPDAP 6

I FLUSSI FINANZIARI PUBBLICI IN PIEMONTE, ANALISI DEL CONTO CONSOLIDATO REGIONALE 7

ABRUZZO CHIEDE FONDO A REGIONI 8

CONSIGLIO DI STATO BOCCIA LE GRADUATORIE 9

REMUNERAZIONI DEI DIRIGENTI PUBBLICI, TETTO MA NON AGLI STIPENDI 10

IL SOLE 24ORE

UNA LEGGE CHE VALE PIÙ DEI CONTRATTI 11

Positiva la scelta di introdurre con atti normativi vincoli non derogabili né dalle amministrazioni né in sede sindacale

IN UFFICIO LA TENTAZIONE DI FACEBOOK 12

Gli italiani si connettono a internet dai luoghi di lavoro per quasi due ore al giorno

CONTRO L'USO ANOMALO VIETATI I CONTROLLI A DISTANZA 13

RISERVATEZZA/Il Garante suggerisce ai datori di spiegare in un vademecum le modalità di utilizzo delle nuove tecnologie

PROTETTA ANCHE LA MAILING LIST 14

LICENZIAMENTI AUTOMATICI PER GLI STATALI ASSENTEISTI 15

Basteranno 4 giorni non giustificati per perdere il posto

OGGI NON CI SONO CONTROLLI E L'USCITA È SOLO IN CASI LIMITE 16

IN LIBERTÀ/In otto uffici su dieci dell'amministrazione centrale per il «benservito» si deve arrivare alla condanna penale

IL MERITO PESA FINO A 64MILA EURO 17

Sarà la differenza lorda di stipendio tra dipendenti pubblici migliori e peggiori

LA QUOTA VARIABILE ASSOTTIGLIA PENSIONE E LIQUIDAZIONE 18

CHI NON DÀ I VOTI RISCHIA IL BONUS 19

OBBLIGATO/Per tradurre il nuovo sistema da norma a prassi diffusa in campo anche le sanzioni ma la vera scommessa è il cambiamento di cultura

ENTI INUTILI PIÙ LEGGERI MA SALVATI 20

Solo dodici organismi hanno finora provveduto a riorganizzarsi

I RISPARMI ANNUNCIATI NON INTACCANO IL SISTEMA 21

LA FINANZIARIA MONOPOLIZZA I LAVORI DEL SENATO 22

LE UTILITY «LIBERANO» 2,2 MILIARDI 23

È il valore delle azioni che i comuni potrebbero dismettere

NELLE CITTÀ SI FA STRADA L'ECOBUS 24

Dalle regioni un miliardo di euro per la sostituzione graduale dei veicoli inquinanti

RESTA SOLO PER I RICOVERATI IL DIRITTO ALL'ESENZIONE ICI	25
<i>L'alloggio però non deve essere dato in locazione</i>	
IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI	
L'IMPRESA NON SARÀ SOLA A RISARCIRE I DANNI DIFFUSI	27
<i>Chiamati in causa professionisti ed enti pubblici</i>	
SCATTA IL DIVIETO DI REPLICA MENTRE IL DIFENSORE RESTA A CASA	28
<i>L'EFFICACIA/La decisione finale è destinata a «fare stato» per tutti i sottoscrittori, ma è salvo il diritto di agire di chi non ha firmato</i>	
LIQUIDAZIONE, DUE OPZIONI PER IL GIUDICE	29
LA CLASS ACTION PUNISCE LE RICHIESTE IN MALAFEDE	30
<i>A carico del proponente spese e risarcimento</i>	
CAUSE IDENTICHE RIUNITE D'UFFICIO DAL TRIBUNALE	31
<i>SCADENZE STRINGENTI/Gioco dei tempi per la pubblicità e per l'adesione: chi arriva tardi deve poi fare da solo</i>	
SÌ ALLA RICOSTRUZIONE MA TAGLIANDO I CONSUMI	32
<i>Leggi regionali più severe delle norme nazionali</i>	
PER LA TIA PRIMI RIMBORSI E MOLTE INCOGNITE SUL 2010.....	33
<i>Scade il periodo transitorio Tarsu ma manca il regolamento</i>	
SULLE MENSE SCOLASTICHE NESSUN OBBLIGO PERI COMUNI.....	34
AI NUOVI CONTROLLORI SERVE INDIPENDENZA	35
AGLI IMPIANTI SPORTIVI SERVE LA GARA.....	36
<i>La «redditività potenziale» basta a indicare la rilevanza economica del servizio</i>	
DOPPIA PROCEDURA NEI RAPPORTI CON LE SGR	37
INCARICHI AI PROGETTISTI SENZA INVIO PREVENTIVO	38
STIPENDI DELL'UNIONE NEI BILANCI COMUNALI	39
<i>LA REGOLA/Nella spesa di personale l'ente deve conteggiare anche la quota di uscite sostenuta all'interno della gestione associata</i>	

LE AUTONOMIE.IT

SEMINARIO

Il procedimento disciplinare negli enti locali dopo la legge Brunetta n. 15/09 e decreto attuativo

La legge 15/2009 ha rafforzato il ruolo dei Dirigenti nell'infliggere sanzioni disciplinari aumentandone i poteri e introducendo responsabilità in caso di inerzia disciplinare. Il Seminario fornisce un quadro aggiornato normativo e giurisprudenziale sul più complesso procedimento gestionale del personale: quello disciplinare. Attraverso una puntuale ricostruzione della normativa contrattuale e legislativa, sono delineate le modalità di gestione del procedimento disciplinare negli enti locali e tutte le problematiche che i dirigenti e gli uffici affrontano quotidianamente. La giornata di formazione avrà luogo il 15 OTTOBRE 2009 con il relatore il Prof. VITO TENORE presso la sede Asmez di Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, dalle ore 9,30 alle 17,30.

LE ALTRE ATTIVITÀ IN PROGRAMMA:

SEMINARIO: SOCIETÀ PARTECIPATE DAGLI ENTI LOCALI - NOVITÀ INTRODOTTE DALLE LEGGI N. 69/09, N. 99/09 E N. 102 DEL 3 AGOSTO 2009 E DALLA MAGISTRATURA CONTABILE

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 5 OTTOBRE 2009. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 19-28-82-11

<http://formazione.asmez.it>

SEMINARIO: LA GESTIONE DELLE CONTROVERSIE DI LAVORO NEL PUBBLICO IMPIEGO E GLI UFFICI DEL CONTENZIOSO

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 7 OTTOBRE 2009. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 19-28-82-11

<http://formazione.asmez.it>

MASTER EUFIN: Finanziamenti Ue 2007-2013 per gli enti pubblici della Campania

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 19 OTTOBRE 2009. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 19-28-82-11

<http://formazione.asmez.it>

CICLO DI SEMINARI: FINANZIAMENTI EUROPEI 2007-2013. INDIVIDUAZIONE DEI PROGRAMMI, MODALITÀ E TEMPISTICA PER L'ACCESSO E L'UTILIZZO DEI FONDI FESR E FSE

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 19 OTTOBRE 2009. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 19-28-82-11

<http://formazione.asmez.it>

NEWS ENTI LOCALI

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La Gazzetta ufficiale degli enti locali

La Gazzetta Ufficiale n. 228 del 1° ottobre 2009 presenta i seguenti documenti di interesse per gli enti locali:

- a) **il DPCM 21 aprile 2009** - Autorizzazione alla Provincia di Ravenna, alla variante dei lavori finanziati per l'anno 2003;
- b) **il DPCM 18 settembre 2009** - Proroga dello stato di emergenza in relazione agli eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito parte del territorio della regione Veneto il 26 settembre 2007;
- c) **l'ordinanza del Presidente del Consiglio 22 settembre 2009** - Ulteriori interventi urgenti diretti a fronteggiare gli eventi sismici verificatisi nella Regione Abruzzo;
- d) **il comunicato del Ministero dell'ambiente** - Pronuncia positiva di compatibilità ambientale relativa al progetto di sostituzione delle esistenti sezioni 1 e 2 ad olio combustibile della centrale di Fiume Santo, localizzata nei Comuni di Sassari e Porto Torres.

NEWS ENTI LOCALI

PERSONALE

Tagli agli organici Inpdap

Tagli agli organici dell'Inpdap, per un risparmio di spesa di oltre 25 milioni. L'istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, presieduto dal Commissario straordinario Paolo Crescimbeni, ha infatti «deliberato il 22 settembre scorso una rimodulazione degli organici - si legge in una nota - alla luce delle vigenti disposizioni che prevedono una contrazione del personale. Tale operazione comporterà un risparmio di spesa per il personale di oltre 25 milioni di euro».

Fonte ASCA

NEWS ENTI LOCALI**FINANZA PUBBLICA**

I flussi finanziari pubblici in Piemonte, analisi del conto consolidato regionale

È stata pubblicata la monografia regionale dal titolo "L'Italia secondo i Conti pubblici territoriali - I flussi finanziari pubblici nella Regione Piemonte" relativa agli anni 1996-2007. Inserita nell'ambito del progetto "Conti pubblici territoriali" istituito dal Ministero dello Sviluppo economico (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica) con l'obiettivo di monitorare la consistenza e l'andamento dei flussi finanziari sul territorio nazionale, l'iniziativa si avvale di una rete articolata e capillare di soggetti produttori di dati, comprendente un nucleo centrale e 21 nuclei operativi ubicati in ciascuna Regione. La loro attività ha consentito negli anni la creazione di una banca dati contenente entrate e spese (correnti e in conto capitale) delle amministrazioni pubbliche relative ai singoli territori regionali. Il consolidamento di questi dati, operato per il cosiddetto settore pubblico allargato di ogni Regione (Pubblica amministrazione ed enti da questa controllati), è alla base della redazione della monografia piemontese, che si è avvalsa anche dell'attività di consulenza scientifica del Dipartimento di Economia aziendale dell'Università di Torino. Il volume ha l'obiettivo di fornire un'analisi approfondita del conto consolidato regionale, corredandola con grafici, tavole esplicative e glossari. Costituisce così un utile apporto informativo per l'amministrazione pro-

grammatica delle Regioni e, considerato insieme ai lavori delle altre amministrazioni, consente una visione di insieme a livello nazionale. Tra gli scopi peculiari della monografia del Piemonte vi è in particolare quello di tracciare l'andamento del decentramento a favore degli enti locali, considerando le tendenze politiche e legislative in tal senso. Si constata che finora esso registra uno sviluppo ancora piuttosto lento, anche se risulta evidente il fenomeno della localizzazione dei servizi con passaggio della loro gestione dalla competenza di soggetti controllati o dipendenti da amministrazioni regionali a quella di soggetti controllati o dipendenti da amministrazioni locali. Dal lato delle entrate si rileva,

per l'arco temporale oggetto di analisi, un graduale prevalere di entrate proprie a fronte di una riduzione dei trasferimenti statali, mentre dal lato della spesa si assiste all'introduzione di vincoli come quelli derivanti dal Patto di stabilità interno, volti ad introdurre relativi tetti soprattutto in funzione del debito contratto dal singolo ente. Queste e molte altre considerazioni aiutano a comprendere quali siano le tendenze in atto nelle Regioni italiane sulla gestione delle spese e delle entrate nei vari livelli di governo e come si stia modificando l'assetto delle funzioni e delle fonti di finanziamento degli enti del settore pubblico allargato.

Fonte REGIONE PIEMONTE

NEWS ENTI LOCALI

TERREMOTO

Abruzzo chiede fondo a Regioni

Per agevolare e dare strumenti finanziari alla ricostruzione della Regione Abruzzo, il presidente della Giunta regionale Gianni Chiodi ha chiesto, in sede di Conferenza delle Regioni, di creare un fondo di solidarietà, con l'1% dell'ammontare complessivo dei fondi Fas in favore delle regioni e il 5% dei Por-Fesr delle regioni in obiettivo «competitività e occupazione». Il presidente della Conferenza, Vasco Errani, ha assicurato l'immediata convocazione delle commissioni Affari internazionali e Affari finanziari della Conferenza per accertare la consistenza della richiesta e l'entità del fondo di solidarietà. «La nostra richiesta - spiega Chiodi - ricalca nella sostanza precedenti comportamenti che le regioni hanno avuto in passato con eventi della stessa natura. Mi riferisco in particolare al terremoto delle Marche e dell'Umbria del 1997, dove ci fu un intervento forte e significativo di tutte le Regioni, e quello del Molise del 2002, dove l'atteggiamento delle Regioni fu praticamente lo stesso. Mi rendo conto - ha poi aggiunto Chiodi - che le situazioni temporali e politiche sono diverse rispetto ad anni, ma noi stiamo solo richiedendo una replica di quanto accaduto in precedenti esperienze».

Fonte GUIDA AGLI ENTI LOCALI

NEWS ENTI LOCALI

SUPPLEMENTI

Consiglio di Stato bocchia le graduatorie

Seconda bocciatura per il nuovo sistema delle graduatorie dei docenti. Dopo il Tar del Lazio anche il Consiglio di Stato, con l'ordinanza n. 4796 del 29 settembre scorso, ha dichiarato illegittimo il provvedimento che ha creato le cosiddette "code" nelle graduatorie a esaurimento. I giudici di Palazzo Spada confermando la pronuncia dei colleghi del primo grado hanno di fatto sostenuto che la graduatoria deve avvenire "a pettine", cioè secondo il punteggio. Il che significa che, se la decisione della sesta sezione verrà applicata, che gli elenchi con i nominativi dei precari sono da rifare a tempo di record.

Fonte GUIDA AGLI ENTI LOCALI

NEWS ENTI LOCALI

Il limite di 290mila euro lordi colpirà solo consulenze e arbitrati **Remunerazioni dei dirigenti pubblici, tetto ma non agli stipendi**

Ci sarà un tetto nella remunerazione dei dirigenti pubblici ma non per gli stipendi. Il Consiglio dei ministri ha infatti approvato lo schema di regolamento sull'argomento (che dovrà comunque acquisire il parere del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari) ma premettendo, appunto, che sono escluse le retribuzioni. Il regolamento richiama infatti l'articolo 4-quater della legge 2 agosto 2008 numero 129 di conversione del decreto 97 dello stesso anno che al comma a) prevede "l'esclusione della retribuzione percepita dal dipendente pubblico presso l'amministrazione di appartenenza". Incredibile ma vero: ma allora che senso ha il tetto (pari al trattamento economico complessivo del primo presidente della Cassazione, cioè circa 290mila euro lordi)? In effettiva i veri guadagni significativi di molti funzionari pubblici non vengono dagli stipendi ma da consulenze, arbitrati, varie prestazioni professionali e non è escluso che saranno molti ad essere colpiti, comunque, dalla norma – quando finalmente entrerà in vigore dopo anni di scontri. Ed è proprio questa resistenza all'idea di imporre un tetto massimo (nata con la finanziaria del governo Prodi nel dicembre 2007 e corretta, come abbiamo visto, dal governo Berlusconi nel giugno 2008) che fa pensare che il regolamento possa avere qualche efficacia. Anche se non è detto che le sorprese siano finite.

Schema regolamento Cdm 2.10.2009

Il Testo del regolamento sul sito www.leautonomie.it selezionando l'articolo dall'elenco completo delle news del giorno

RIFORMA BRUNETTA

Una legge che vale più dei contratti

Positiva la scelta di introdurre con atti normativi vincoli non derogabili né dalle amministrazioni né in sede sindacale

Sarà finalmente la volta buona? Con il decreto legislativo che giovedì ha ottenuto il via libera del parlamento e che ora attende il varo definitivo in Consiglio dei ministri, la cura "Brunetta" per riformare la pubblica amministrazione realizza un obiettivo importante: introdurre norme più severe per premiare e punire i dipendenti pubblici e per migliorare l'efficienza degli uffici pubblici. In realtà, già da molti anni il governo e il Parlamento si sono cimentati in questa impresa. E sempre con poco successo. Già nel 1992, con la privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici inserita tra le misure d'emergenza varate dal governo in mezzo a una crisi senza precedenti della nostra moneta (che portò a una "decisa" svalutazione), si parlò di svolta epocale. In effetti, a rileggere la legge delega di allora (n. 421/1992) e il decreto legislativo di attuazione (n. 29/93) ritroviamo molti concetti presenti nella riforma di oggi. L'idea di privatizzare il rapporto di lavoro, di accrescere gli spazi della contrattazione colletti-

va con un negoziatore forte per la parte pubblica (l'Aran) e di attribuire ai dirigenti pubblici i poteri "del privato datore di lavoro" mirava proprio a creare le premesse per sanare i guasti di decenni e decenni di lassismo. Il mix di misure attese grazie a quella riforma era davvero innovativo. Il principio del merito per la selezione e la promozione del personale; gli incentivi economici non distribuiti più a pioggia ma legati alla produttività individuale; la mobilità del personale per porre rimedio agli squilibri territoriali (uffici sempre sguarniti al Nord e sovrappollati nel Mezzogiorno); la valorizzazione della dirigenza, limitando il ruolo dei vertici politici alla definizione degli indirizzi e al controllo ex post: questi e altri principi segnarono, almeno sulla carta, un cambiamento radicale. Nel 1998 le norme furono perfezionate, in particolare, privatizzando anche i dirigenti generali, e attribuendo le controversie in materia di lavoro pubblico al giudice ordinario. Non fu un percorso facile. Ma la riforma - contestata soprattutto dai diri-

genti - passò indenne anche il vaglio della Corte Costituzionale, che invece bocciò i tentativi di introdurre forme estreme di "spoils system" che ponevano i dirigenti alla mercé dei politici. Che cosa accadde, poi? La verità è che il passaggio da norme così avanzate alla loro realizzazione pratica si è scontrato in tutto questo arco di tempo con ostacoli insuperabili: contratti collettivi che ripristinavano rigidità e azzeravano ogni tipo di incentivi in nome dell'egualitarismo; norme regionali e degli enti locali anch'essa non in sintonia con lo spirito della riforma; mancata attivazione dei meccanismi di valutazione e di responsabilizzazione dei dirigenti; ruolo debordante dei vertici politici restii a fare un passo indietro, convenienza di tutti a mantenere il clima "del vivi e lascia vivere". In definitiva, pur con qualche eccezione, poco o nulla è cambiato nonostante l'attivismo del legislatore. Per questo, quando nel marzo scorso il parlamento ha approvato una delega assai ampia per la riforma del pubblico impiego (n. 15 del 2009) poteva sorgere più di

un dubbio: perché ripartire quasi da zero con nuove norme, anziché cercare di far applicare quelle esistenti, magari con pochi ritocchi mirati? In realtà, rispetto ai tentativi precedenti, la legge delega mirava a introdurre per legge vincoli puntuali non derogabili dalle amministrazioni o in sede di contrattazione collettiva proprio allo scopo di impedire snaturamenti in sede attuativa. Il decreto legislativo non ha potuto però chiudere il cerchio con norme immediatamente operative e ciò anche per rispettare l'autonomia delle Regioni e degli enti locali costituzionalmente garantita. Così l'applicazione concreta di molti istituti sarà rinviata nel tempo e c'è il rischio che le norme più innovative perdano di incisività nei vari passaggi a valle del decreto. Ulteriore conferma del fatto che non basta sfornare norme per cambiare i comportamenti e la cultura di milioni di dipendenti e dirigenti pubblici.

Marcello Clarich

LAVORO E PRIVACY - Le tecnologie

In ufficio la tentazione di Facebook

Gli italiani si connettono a internet dai luoghi di lavoro per quasi due ore al giorno

«Internet che passione!». Anche in ufficio. Sono oltre sei milioni e mezzo i lavoratori che non riescono a fare a meno della Rete, persino dopo aver timbrato il cartellino all'inizio della giornata. Più di un quarto di tutti gli occupati, il 98% di chi ha un pc sulla scrivania. Tutti i mesi - secondo le rilevazioni della società di ricerca Nielsen Online - ogni internauta dedica alla navigazione trentasette ore, quarantasei minuti e trentacinque secondi. Che equivalgono più o meno a una settimana di lavoro e addirittura a quasi due ore al giorno. Ogni persona si collega 46 volte al mese, linkandosi a oltre cento siti e "sfogliando" ben 2.673 pagine. Un balzo in avanti deciso (+40 per cento) rispetto allo scorso anno quando ogni lavoratore-internauta restava collegato "appena" 26 ore e 42 minuti al mese. Il posto d'onore nella top ten dei siti più cliccati - nella classifica stilata da Nielsen alla luce delle pagine web effettiva-

mente visitate - va al motore di ricerca Google, seguito a breve distanza dalla new entry Facebook che, invece, non ha rivali come tempo medio della connessione. I quasi quattro milioni di utenti restano collegati ogni mese circa cinque ore e mezza (quelli di Google appena un'ora e 45 minuti). Circa 20 minuti al giorno che sono dedicati all'aggiornamento del proprio profilo direttamente dal posto di lavoro. Insomma, siti di relazioni sociali e motori di ricerca, portali d'informazione e di svago. Ma tutto il tempo passato online quanto incide sull'efficienza dei lavoratori? «Le scuole di pensiero sono due - spiega Giuseppe Riva, docente di psicologia e nuove tecnologie della comunicazione all'Università Cattolica di Milano - : da un lato c'è chi sostiene che sicuramente l'attenzione dei dipendenti è attratta dai social network, e che la possibilità di utilizzarli anche in ufficio interrompe e distrae il lavoro». La cura in questo caso deve

essere drastica: l'accesso a siti del genere deve essere bloccato. «Dall'altro lato - aggiunge Riva - c'è chi sostiene che nessuno potrebbe starsene otto ore davanti al pc, senza staccare, non sarebbe nemmeno salutare». Per cui chi usa internet «moltiplica le relazioni sociali - aggiunge Riva -, riduce lo stress e migliora così la qualità del lavoro». Se in Italia sembra prevalere la prima teoria - basti pensare alla direttiva Brunetta che pone restrizioni all'uso di internet negli uffici pubblici - negli Stati Uniti di recente molte aziende hanno cambiato rotta: niente più blocchi e filtri a internet ma libero accesso. «Del resto - commenta Riva - le società americane potrebbero essersi stancate di spendere milioni di euro di software per impedire ai loro dipendenti di guardare video, o di utilizzare i siti di social network per evitare cali di produttività». Una spesa inutile secondo i sorprendenti risultati di una ricerca australiana: l'università di

Melbourne - dopo aver intervistato un campione di trecento persone - è giunta alle conclusioni che un moderato uso di internet in ufficio aumenta la produttività del 9 per cento. Saranno contenti impiegati e lavoratori autonomi, tra le categorie professionali più attive, sulla rete in orario di lavoro: secondo lo studio di Nielsen, infatti, i colletti bianchi sono il 34,1% dei navigatori totali, seguiti a breve distanza dai liberi professionisti (31,1 per cento). E comunque non è per nulla scontato che tutto il tempo online sia dedicato a questioni personali. «L'alta quota di autonomi - conclude Maria Luisa Bianco, professore ordinario di Sociologia all'Università del Piemonte orientale - può essere un segnale del fatto che internet viene comunque spesso utilizzato come strumento di lavoro: difficile infatti credere che questa categoria invece di lavorare si trastulli navigando».

Francesca Barbieri

LAVORO E PRIVACY - *Le tecnologie/Le verifiche.* Possono essere effettuati soltanto in accordo con i sindacati

Contro l'uso anomalo vietati i controlli a distanza

RISERVATEZZA/Il Garante suggerisce ai datori di spiegare in un vademecum le modalità di utilizzo delle nuove tecnologie

Visitare siti, scaricare file, archiviare dati, mandare mail agli amici. In una parola, rimanere connessi con i propri interessi anche quando si è in ufficio. Le nuove tecnologie permettono di farlo in modo agevole. Talmente comodo e facile che spesso ci si dimentica, almeno quando si è alla scrivania, che internet e la posta elettronica sono dotazioni di lavoro. L'azienda che li mette a disposizione ha tutto l'interesse a evitare eventuali abusi, ma deve fare i conti con le garanzie contenute nello Statuto dei lavoratori e con la tutela della privacy. Un equilibrio da costruire tenendo conto dei principi di necessità e correttezza nell'uso dei dati personali. Un dato di partenza è, tuttavia, che non possono essere impiantati audiovisivi o altre apparecchiature che permettano un controllo a distanza dei lavoratori. In tal senso l'articolo 4 dello

Statuto dei lavoratori (legge 300/1970) è chiaro: se l'azienda vuole, per esempio, monitorare la navigazione su internet dei propri addetti deve prima parlarne con i sindacati e raggiungere con loro un accordo. Altrimenti, niente da fare. Si deve chiamare in causa l'ispettore del lavoro. E anche quando si effettuano le verifiche, si deve evitare di allungare l'occhio sul tipo di siti visitati e sui loro contenuti. Perché talvolta è sufficiente registrare i tempi di connessione alla rete per mettere a fuoco l'abuso, salvaguardando, in tal modo, il diritto del lavoratore a non rivelare opinioni politiche, religiose e sindacali o a mettere in piazza i propri segreti. Lo impone l'articolo 8 dello Statuto dei lavoratori e lo pretende il Codice della privacy (Dlgs 196/2003). Non si può, in altre parole, comportarsi come ha di recente fatto un'azienda, che ha messo sot-

to controllo per nove mesi il computer di un dipendente installandovi un software che ha spiato gli accessi a tutti i siti visitati, il numero e il tempo delle connessioni, nonché la dimensione della pagine visualizzate. Per quanto il datore di lavoro avesse fondati sospetti che il dipendente svolgesse una sostenuta attività di download, con conseguenti disservizi sull'intera rete aziendale, e seppure avesse sottoposto e fatto sottoscrivere ai dipendenti un vademecum sull'uso delle dotazioni informatiche (con annesso divieto di utilizzare internet per scopi extra-professionali), il fatto di aver messo sotto controllo il computer di un unico lavoratore non è stato ritenuto lecito. È stato, infatti, realizzato un controllo a distanza, per di più prolungato nel tempo, senza informarne nessuno. Ecco perché il Garante della privacy non ha avuto alcuna esitazione nel

condannare quel comportamento, informandone anche l'autorità giudiziaria perché valuti eventuali profili penali. All'Authority della riservatezza è bastato rifarsi, oltre che ai principi generali del Codice, alle linee guida approntate nel 2007 proprio per regolare l'uso di internet e delle mail sul posto di lavoro. In quel documento, che ribadisce i divieti sanciti dallo Statuto dei lavoratori, sono indicati i criteri per trovare una via che porti a una convivenza fra l'esigenza del datore di lavoro di veder usate correttamente le dotazioni aziendali e il lavoratore, la cui dignità non può essere calpestata anche quando sia venuto meno ai propri doveri e in orario d'ufficio abbia trascorso parte del tempo incollato al video a navigare sul web.

Antonello Cherchi

LAVORO E PRIVACY - *Le tecnologie/*Posta elettronica. Sul contenuto della corrispondenza una super-tutela

Protetta anche la mailing list

La posta elettronica è ancora più tutelata della navigazione su internet. Anche se lo scambio di mail avviene attraverso il computer aziendale e utilizzando un indirizzo di lavoro, il contenuto dei messaggi deve - in linea di massima; fanno eccezione, per esempio, gli accessi richiesti dall'autorità giudiziaria - restare segreto. Lo dice l'articolo 15 della Costituzione, che sancisce l'inviolabilità della corrispondenza. Rafforzato - se mai ce ne fosse bisogno - dalla legge sulla privacy. È bene, pertanto, che il datore di lavoro delimiti il campo di utilizzo della posta elettronica aziendale, così da mettere i dipendenti di fronte alle proprie responsabilità. Se poi dovessero comunque verificarsi utilizzi anomali delle mail, i controlli sono possibili, ma non devono mai configurarsi - così come per l'uso del web - quali monitoraggi a distanza dell'attività del lavoratore e soprattutto non devono carpire il contenuto della corrispondenza. Il controllo, in altri termini, deve essere anonimo e - come spiegato nelle linee guida del Garante della privacy circa l'utilizzo di internet e delle mail in ufficio - graduale. Si parte con le verifiche sull'intera rete e poi, se l'anomalia persiste, si può anche stringere il cerchio su un'area o su un gruppo di dipendenti di un determinato ambito. Mai, però, ci si può concentrare su un singolo lavoratore e soprattutto è da escludere un monitoraggio costante e prolungato. E questo vale sia per internet che per la posta elettronica. Tanto più che, come detto, i contenuti di quest'ultima sono protetti da particolari tutele. E il Garante ha avuto modo di spiegare che quelle garanzie si estendono anche ai messaggi che ci si scambia nei newsgroup ad accesso limitato. Perfino la mailing list costituita da un gruppo di dipendenti con le dotazioni messe a disposizione dall'azienda è, dunque, da considerare inviolabile.

PUBBLICO IMPIEGO – *La riforma Brunetta/Valutazioni.* Anche il rendimento scarso metterà a rischio il lavoro

Licenziamenti automatici per gli statali assenteisti

Basteranno 4 giorni non giustificati per perdere il posto

Il primo capitolo della riforma Brunetta ad entrare in vigore sarà il nuovo sistema disciplinare dei dipendenti pubblici. Il decreto riporta in ambito legislativo un tema negli ultimi anni lasciato prevalentemente alla contrattazione, introduce nuove sanzioni per nuovi comportamenti censurabili e inasprisce le punizioni già previste dalle regole attuali. Dimezzati, poi, i termini per arrivare alla sanzione, mentre si introduce la regola generale della non sospensione di procedimenti disciplinari quando questi siano legati a processi penali. Nella fase transitoria convivono entrambe le discipline. In pratica i fatti avvenuti dopo l'entrata in vigore del decreto (15 giorni dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale) dovranno essere contestati secondo le nuove tipologie; i fatti contestati prima dell'entrata in vigore seguono la disciplina in cui si sono verificati. Ai fatti avvenuti prima, ma contestati dopo l'entrata in vigore, si applicano i nuovi termini e il nuovo iter, ma rimangono le vecchie sanzioni perché più favorevoli. Le novità più eclatanti arrivano in tema di assenze ingiustifica-

te e per malattia. Fino ad oggi l'assenza ingiustificata dal servizio comportava l'applicazione di sanzioni crescenti in rapporto alla sua durata, in base a una serie di norme tutte abrogate dalla nuova disciplina. Con la riforma, in caso di assenza ingiustificata per più di tre giorni anche non consecutivi in un biennio, o di sette giorni negli ultimi dieci anni, o infine di rifiuto di riprendere il lavoro nei termini prefissati, è previsto il licenziamento. Dalla lettura della norma, sembra che il conteggio dei giorni vada fatto retroattivamente, e che quindi possano concorrere a far maturare la sanzione anche i giorni già maturati se a suo tempo non sono stati contestati e sanzionati. Il dipendente che timbra il cartellino e poi esce per motivi personali sarà licenziato in tronco: in questo caso, basta una sola assenza per chiudere il rapporto. Una volta accertato il fatto, l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari non ha alcun potere discrezionale, perché non si prevede nessuna circostanza "attenuante" in grado di ridurre la sanzione. Delicata l'ipotesi introdotta in caso di in-

sufficiente rendimento. Occorrerà modificare i sistemi di valutazione della prestazione, inserendo parametri oggettivi e predeterminati, per poter stabilire quale grado di rendimento debba considerarsi insufficiente per almeno due anni e, di conseguenza, condurre al licenziamento. Il nuovo codice disciplinare introdotto con la riforma del pubblico impiego non si limita comunque al licenziamento dei dipendenti assenteisti, ma mette in campo una ricca serie di sanzioni di varia gravità a seconda dei fatti messi nel mirino. Se violando obblighi lavorativi stabiliti da leggi, regolamenti, contratti o codici di comportamento un dipendente provoca la condanna dell'amministrazione di appartenenza al risarcimento di un danno, è prevista la sospensione da un minimo di tre giorni a un massimo di tre mesi, per un arco di tempo variabile in base all'entità del risarcimento. Con la sospensione dal servizio fino a tre mesi viene invece sanzionato il dirigente o il responsabile di posizione organizzativa che si macchia di inerzia o sottovalutazione degli elementi che costituiscono un comporta-

mento illecito del collaboratore. La sanzione comporta, solo per chi ha qualifica dirigenziale, anche la decurtazione dell'indennità di risultato del dirigente, per un tempo pari al doppio della sospensione. La durata della sospensione in questi casi è legata alla gravità dell'illecito disciplinare che si sarebbe dovuto avviare o per il quale si sia lasciato scadere anche uno solo dei termini, oggi dichiarati tutti a pena di decadenza. Il rifiuto o l'omissione di collaborazione in un procedimento a carico di un lavoratore della stessa o di altra amministrazione comportala sospensione fino a 30 giorni. Queste ultime tipologie sanzionatorie potrebbero comportare un problema di individuazione della competenza del titolare dell'azione disciplinare, ma si propende per l'attribuzione in ogni caso all'ufficio disciplinare, dato che la sanzione massima teoricamente applicabile eccede la competenza del dirigente e può venire oggettivamente determinata solo all'esito del procedimento stesso.

Sylvia Kranz

PUBBLICO IMPIEGO – *La riforma Brunetta/Le regole in vigore.*
A maglie larghissime

Oggi non ci sono controlli e l'uscita è solo in casi limite

IN LIBERTÀ/In otto uffici su dieci dell'amministrazione centrale per il «benservito» si deve arrivare alla condanna penale

Per fortuna, gli uffici pubblici non chiudono per la crisi come capita alle aziende. Quando licenziano, dunque, lo fanno soltanto per un procedimento disciplinare. Scarso rendimento, assenteismo, truffa, sono queste le violazioni che alimentano l'ampio ventaglio delle ragioni per mandare a casa il dipendente infedele o sfaticato. Tutto questo, finora, è avvenuto quasi solo nella teoria. Come ha mostrato un'indagine della Funzione pubblica di qualche mese fa, nel 2005 i licenziati di ministeri, regioni, province e Asl, nel complesso circa un milione di addetti, siano stati in 68, saliti a 83 nel 2006. Un licenziamento ogni 15mila dipendenti. Non male per una pubblica amministrazione che passa per essere inefficiente e burocratica quando non ricettacolo di "fannulloni". E le cose non cambiano nei comuni: 67 persone silurate nel 2008 sui circa 500mila addetti del comparto. Di questi, 33 hanno dovuto lasciare il posto senza preavviso a seguito di interdizione dai pubblici uffici, produzione di documenti falsi, arresto in flagranza per peculato e altri gravi reati. Gli altri 34, pur avendo avuto tutto il tempo di emendarsi, non lo hanno fatto e sono stati allontanati per recidiva, o scarso rendimento e grave incapacità prolungata nel tempo. Numeri talmente bassi da essere considerati privi di qualsiasi importanza, e dunque fino ad oggi neppure censiti nella fotografia annuale dei 3,5 milioni di impiegati scattata dalla Ragioneria generale dello Stato. Così, nella dettagliata disamina di promozioni, passaggi di carriera, assunzioni e pensionamenti, i licenziamenti veri e propri sono sempre stati annacquaretti nella più generale categoria delle «altre cessazioni», perdendo ogni visibilità. Dati che non sono noti neppure alla Funzione pubblica, ferma a un'indagine sul «doppio lavoro» dei dipendenti condotta nel 2008 insieme alla Guardia di Finanza. Scorrendo il dettaglio dei casi si scopre che fino a ora per avere il benservito era necessaria o una condanna penale oppure qualche mese di assenze in-

giustificate. Il palmares della tolleranza va al ministero della Difesa che nel 2005 ha licenziato tre dipendenti dopo ben 70, 140 e ben 269 giorni di assenze non motivate. Ma la pazienza è una virtù presente anche nelle Asl, dove prima di essere mandati via i dipendenti sono spariti senza lasciare tracce anche per cinque mesi o più, come accaduto a Castellammare di Stabia, Latina e Catania. A Palermo, invece, per chiudere il rapporto sono bastati tre mesi e a Dolo, in provincia di Venezia, soltanto 20 giorni. Ma il fenomeno è equamente diviso fra nord e sud. A Brescia, per esempio, un dipendente si è dileguato per 180 giorni e a Lecco per 160, che scendono a no a Firenze e 140 a Massa Carrara. A Genova all'Azienda ospedaliera Villa Scassi, invece, il caso è stato quello di un finto medico cacciato per esercizio abusivo della professione. A seguire, fra le cause più gettonate di risoluzione del rapporto, ci sono furto, peculato, offese ai superiori e molestie ai colleghi. Una serie di situazioni limite a

cui si risponde con una severità che è direttamente proporzionale al grado di tolleranza interno all'ente. Ne consegue un'applicazione delle sanzioni sul territorio a macchia di leopardo. Alla base di numeri così piccoli c'è il mancato funzionamento dei controlli. L'80% delle amministrazioni dello Stato non li fa per niente, così come il 73% dei comuni e il 64% delle Asl; più attente, si fa per dire, le regioni manchevoli soltanto nel 33% dei casi. L'ufficio ispettivo, vero fulcro dell'attività di indagine, poi, non è stato mai costituito nel 64% dei ministeri e nel 40% dei comuni. E se a licenziare è il direttore generale perché manca l'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, il provvedimento è nullo come ha chiarito recentemente la Corte di cassazione, sentenza del 30 settembre 2009 n.20981, disponendo la reintegra nel posto di lavoro di un dirigente del comune di Torino.

Francesco Machina Grifeo

PUBBLICO IMPIEGO – La riforma Brunetta/Per legge. Solo un quarto del personale potrà avere il premio destinato ai migliori - **Impatto leggero.** Riordino soft per i dipendenti di enti locali e regioni

Il merito pesa fino a 64mila euro

Sarà la differenza lorda di stipendio tra dipendenti pubblici migliori e peggiori

Manca solo il via libera finale del governo, che potrebbe arrivare già in settimana, e la riforma Brunetta del pubblico impiego sarà legge. Gli stipendi di dirigenti e dipendenti pubblici sono sul punto di salire sull'ottovolante del merito, chiamato a gonfiare o tagliare la busta paga in base ai risultati individuali. Il valore della sfida dipende dalle qualifiche e dalle amministrazioni di appartenenza, ma promette di essere alto: anche 64mila euro lordi di differenza tra i "bravi" e gli "scarsi", per i dirigenti statali di punta. In percentuale la quota oscilla fra il 7 e il 20% della retribuzione totale, in aumento per i meritevoli e in decurtazione per i meno produttivi. Negli anni, poi, le cifre ballerine nelle buste paga dei dirigenti promettono di aumentare ancora, perché dal 2012 il decreto attuativo esaminato in queste settimane dal parlamento chiede di destinare alla produttività almeno il 30% dello stipendio annuale. Dipendenti e dirigenti di regioni, sanità ed enti locali possono invece stare più tranquilli, perché le auto-

nomie sono riuscite a ottenere una via decisamente più morbida verso la meritocrazia. Tutto nasce dal sistema delle tre fasce di merito chiamate a dividere gli uffici pubblici fra i meritevoli (fissati nel 25% dei dipendenti totali), i lavoratori senza infamia e senza lode (50%) e gli improduttivi (l'altro 25%, con premio azzerato), e riserva alle prime due fasce le risorse destinate alla produttività (il 50% diviso fra gli eletti della prima fascia, il resto agli altri). Regioni, sanità ed enti locali, invece, potranno costruire le classifiche come vorranno, e soprattutto non saranno tenuti a lasciare completamente a secco almeno un quarto dei dipendenti. Con l'approvazione definitiva del decreto, che attua la legge Brunetta varata il 4 marzo scorso (la 15/2009), si prova a passare dai principi alla pratica, e i primi interrogativi corrono ovviamente sul "prezzo" della rivoluzione. La taglia del merito si esercita sulla «retribuzione di risultato» (per i dirigenti) o «produttività» (per i dipendenti), una dote che in ogni amministrazione viene distribuita

fra i dipendenti. Con le nuove regole, la quota che si risparmia tagliando il premio ai dipendenti improduttivi andrà ad alimentare la busta paga dei meritevoli. Il risultato effettivo dipende dalla struttura di ogni ufficio e dalle modalità con cui oggi sono distribuite le risorse di risultato, che spesso sono spalmate a pioggia con assegni che cambiano solo in base alle stellette sulla giacca. Al netto delle variabili, comunque, la retribuzione di risultato potrebbe azzerarsi, rimanere stabile o raddoppiare, in base alla propria posizione in graduatoria. Facciamo qualche esempio tratto dalle buste paga reali (importi lordi), pubblicate sui siti delle amministrazioni con «l'operazione trasparenza». Un dirigente di I fascia che lavora in un ministero (si veda il grafico) oggi guadagna 81.400 euro, e i 7.700 euro (il 9,5%) legati al risultato potrebbero salire a 14.400 oppure sprofondare a zero a seconda dei voti in pagella. Con la riforma a regime, dal 2012 la posta in palio dovrebbe salire a più di 24mila euro, cioè 1130% dello stipendio totale. Applicando

gli stessi criteri a un capo dipartimento, si vola fino a quota 32mila euro, che diventano 71mila con la regola del 30 per cento. Sempre che, ovviamente, si trovi qualcuno con il coraggio di dire che il capo dipartimento lavora male e non merita il premio. Se tutto funzionerà com'è previsto sulla carta, poi, le differenze rispetto alla situazione attuale dovrebbero essere ancora più profonde nei settori dove i premi di produttività coprono una parte marginale dello stipendio, come ad esempio la scuola: anche in questo campo, però, serve un po' di immaginazione per capire come si potranno mettere in gara fra loro figure come i dirigenti scolastici. Tutti da scoprire, invece, gli effetti che la riforma del merito potrà avere in regioni ed enti locali. Ognuno, infatti, potrà sostanzialmente fare da sé, adeguandosi ai principi ma senza essere costretti a comunicare a un dipendente su quattro che la retribuzione di produttività per lui sarà solo un ricordo.

Gianni Trovati

PUBBLICO IMPIEGO – La riforma Brunetta

La quota variabile assottiglia pensione e liquidazione

Puntare tutto sul merito in busta paga rischia di provocare qualche brutta sorpresa su pensioni e liquidazioni dei dirigenti, anche per chi nei prossimi anni vincerà porterà a casa pagelle invidiate da tutti i colleghi. Il diavolo si cela nei dettagli, e in questo caso il nascondiglio è nei meccanismi che governano il calcolo della previdenza pubblica. Per fissare l'importo dell'assegno destinato a chi è a riposo, la retribuzione che rappresenta la base di calcolo si divide in due: quella fissa va nella

quota A, più "pesante" nei calcoli previdenziali, mentre le parti accessorie alimentano la quota B, che influisce meno sull'importo della pensione. Conseguenza: se la quota variabile cresce a scapito di quella fissa, pensioni e liquidazione dimagriscono. Proprio questo rischia di verificarsi nei prossimi anni del pubblico impiego, se nessuno correrà ai ripari con qualche correttivo ai meccanismi della previdenza pubblica. Il decreto Brunetta prevede che dal 2012 almeno il 30% dello stipendio dei dirigenti

pubblici sia coperto dal «trattamento accessorio collegato ai risultati». Oggi questa voce dello stipendio viaggia a livelli molto più bassi, che superano il 10% solo per i dirigenti che occupano gli scalini più alti della gerarchia, per cui per arrivare a quota 30% nelle prossime due tornate contrattuali ci sono solo due strade: o rinnovi contrattuali ultra-generosi, che lo stato della finanza pubblica e la linea del rigore relegano nel libro dei sogni, o un aumento della retribuzione di risultato (quella "leggera" ai

fini della pensione) a scapito della parte fissa (quella "pesante"). Qualche cifra per capire, basata su uno stipendio da 90mila euro lordi: tenendo fisso il totale, ma alzando la retribuzione di risultato da 5mila a 20mila euro, la liquidazione perde oltre 33mila euro e la pensione lascia sul campo più di 6mila euro l'anno: una punizione a vita, anche per chi in ufficio dimostra di meritare un premio.

G.Tr.

PUBBLICO IMPIEGO – *La riforma Brunetta/La valutazione.*
Principio-cardine

Chi non dà i voti rischia il bonus

OBBLIGATO/Per tradurre il nuovo sistema da norma a prassi diffusa in campo anche le sanzioni ma la vera scommessa è il cambiamento di cultura

Il risanamento della pubblica amministrazione passa attraverso la valorizzazione del merito, che trova il suo punto cardine nel processo di valutazione dei dipendenti, non più posti tutti sullo stesso piano ma classificati in tre diverse fasce di merito, fissate per legge. Questo processo, realizzato attraverso il ciclo della performance, parte con l'approvazione di uno specifico piano nel quale vengono individuati gli obiettivi annuali e triennali da raggiungere, le risorse a disposizione nonché gli indicatori con i relativi valori attesi. Nel corso dell'anno si procede alla verifica intermedia dello stato di attuazione; a consuntivo, la relazione sulla performance evidenzia il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati con l'individuazione dei risultati ottenuti da ciascun dipendente.

Questi ultimi sono determinati dalla performance organizzativa, intesa come capacità dell'amministrazione nel suo complesso o di singole aree di responsabilità di soddisfare i bisogni degli utenti finali rispetto a standard definiti, e da quella individuale, che esprime il contributo apportato dal singolo dipendente al raggiungimento di specifici obiettivi anche considerando il comportamento organizzativo. Per garantire la realizzazione di questi processi viene istituita la commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche a cui spetta il compito di sovrintendere a livello centrale l'attività di valutazione attraverso la definizione di parametri, modelli di riferimento e linee guida cui tutti dovranno conformarsi. Nelle singole amministrazioni viene individuato

l'organismo indipendente di valutazione della performance quale garante della corretta applicazione delle procedure nonché valutatore dei risultati ottenuti dai dirigenti, i quali, a loro volta, "peseranno" il restante personale. Per il principio della trasparenza, tanto voluta dal ministro, il processo, la metodologia e i risultati della valutazione dovranno essere pubblicati sui siti istituzionali e ricompresi in un apposito piano triennale. Il rispetto delle procedure di valutazione è condizione necessaria per poter erogare i compensi legati al merito e l'inosservanza comporta sanzioni che vanno dalla mancata corresponsione della retribuzione di risultato ai dirigenti inadempienti al divieto di assunzione e di conferimento di incarichi per l'amministrazione. Se da un parte non vi sono dubbi sul fatto che il miglioramen-

to dell'efficienza della Pa debba passare attraverso la diffusione di una cultura manageriale che necessariamente definisca obiettivi, sistemi di valutazione e misurazione dei risultati, dall'altra non è così scontato che solo una norma di legge riesca a portare quel cambiamento culturale che implichi una reale e sostanziale applicazione delle procedure contenute nella norma. Infatti, l'impianto normativo ripropone principi e metodologie già presenti nella migliore dottrina e nella giurisprudenza consolidata in materia. La vera sfida consiste nel riuscire a passare dalla formale applicazione di procedure più o meno virtuose alla convinzione che tali strumenti possano migliorare la qualità dei servizi erogati ai cittadini.

Tiziano Grandelli
Mirco Zamberlan

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - Privilegiate le operazioni di riordino che si limitano al taglio degli organici

Enti inutili più leggeri ma salvati

Solo dodici organismi hanno finora provveduto a riorganizzarsi

Se prima la parola d'ordine era "tagliare", ora la nuova filosofia impone di "riordinare". Ovvero di ridimensionare organici e spese di quegli enti in sospetto di essere inutili. Che così continueranno, seppure un po' dimagrati, a sopravvivere. Alla fine quella grande potatura di rami secchi, annunciata con gran vigore, si risolverà come sempre è successo: in un nulla di fatto. Non è difficile prevenirlo, seppure al 31 ottobre, data in cui si dovranno tirare le somme (salvo l'ennesima proroga), manca ancora un po'. E sufficiente mettere insieme tutti i pezzi di questo complicato puzzle battezzato taglia-enti. Il dato di fatto da cui partire è che finora non si è segato proprio nulla. La Finanziaria per il 2008 aveva individuato undici enti destinati a sicura morte. Salvati. Con la promessa che si sarebbe agito ancora più a fondo con una manovra a tenaglia che avrebbe prima fatto piazza pulita degli enti pubblici non economici con meno di 50 dipendenti e poi di tutti gli altri. A meno che quegli organismi non fossero riusciti a trasformarsi, cioè a fondersi con strutture con compiti analoghi oppure a reinventarsi come soggetti di diritto privato o ancora a ridurre di almeno il 30% gli organi collegiali e ridimensionare gli organici dirigenziali. La prima fase si è chiusa a fine 2008. Numero delle strutture tagliate? Zero. Numero degli enti riordinati? Uno: la fondazione "Il Vittoriale degli italiani", la dimora di D'Annunzio a Gardone Riviera (Brescia), diventata soggetto di diritto privato. O meglio, che tale diventerà, perché il decreto di riordino non è ancora comparso sulla Gazzetta Ufficiale. Per la seconda fase la scadenza è fissata a fine mese, dopo essere stata prorogata due volte. Nel frattempo, però, alcuni elementi, e non secondari, sono cambiati. Intanto, i guardiani del taglia-enti: prima era

no il ministero della Pubblica amministrazione e quello della Semplificazione. Soprattutto quest'ultimo, il cui responsabile, Roberto Calderoli, a più riprese aveva espresso la volontà di disboscare. Ora la palla è passata alle singole amministrazioni sotto cui ricadono gli enti pubblici. Inutile dire che la voglia di tagliare ne esce fortemente ridimensionata. E neanche si persegue la strada di fondere gli organismi o di trasformarli. Finora, chi ha deciso di riorganizzarsi lo ha fatto soprattutto riducendo gli organici. Così che se tutti gli enti decidessero di riordinarsi seguendo la strada segnata dai primi dodici, nessun organismo verrebbe meno. E a quel punto si dovrebbe ammettere che di inutile non c'era proprio nessuno. L'altra novità è che si ignora quanti siano gli enti pubblici non economici. Lo si era capito già al momento di intervenire su quelli con meno di 50 dipendenti. Ora, se ne ha la

consapevolezza. Un elenco chiaro e definito non esiste: ci si deve muovere fra liste della Ragioneria dello Stato e dell'Istat. Per cui, anche una volta conclusa la fase di riorganizzazione, sarà difficile dire quale enti salvare perché riordinati e quali, invece, tagliare. Infine, sono state introdotte diverse deroghe: gli enti di ricerca potranno riordinarsi entro fine anno e così l'Anvur (Agenzia di valutazione del sistema universitario), l'Ansas (Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia scolastica), l'Enam (Ente di assistenza magistrato), l'Invalsi (Istituto per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione). Per l'Epli (Ente di irrigazione di Puglia, Lucania e Irpinia) se ne riparlerà addirittura a fine marzo 2010. Insomma, di quella volontà di tagliare senza colpo ferire è rimasto solo il ricordo.

Antonello Cherchi

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE – I rilievi. L'esame del Consiglio di Stato

I risparmi annunciati non intaccano il sistema

Cambiare tutto per non cambiare nulla. In fondo è questo il risultato che si profila con l'operazione nata come taglia-enti e destinata a finire come riordina-enti. L'obiettivo sulla carta rimane lo stesso: ridurre la spesa pubblica e aumentare l'efficienza e la qualità dei servizi. Ma la sostanza cambia. Lo sottolinea il Consiglio di Stato, a cui sono stati sottoposti tutti i regolamenti di riorganizzazione degli enti pubblici non economici finora emanati. Nell'esaminare quello sulla Lega navale, i giudici della sezione atti consultivi rilevano che «la complessa procedura intrapresa per riconsiderare la struttura dell'ente» si risolve nella diminuzione da 13 a 10 dei componenti del consiglio direttivo e in una contrazione da 9 a 6 delle sedi periferiche. Risparmio stimato: 2.482 euro, su una spesa di 7.757 per il consiglio direttivo. Dunque, nei limiti minimi del 30% chiesti perché il riordino possa considerarsi valido. Tutto in linea, dunque, con la filosofia della riorganizzazione alternativa ai tagli, filosofia rafforzata dall'articolo 17 del decreto legge 78/2009, che ha anche demandato al ministero dell'Economia il compito di indicare in un decreto - ancora di là da venire, anche se sarebbe dovuto essere predisposto per l'inizio di settembre - gli ulteriori risparmi di spesa che ciascun organo vigilante di enti pubblici non economici dovrebbe conseguire nel 2009. Pertanto, il decreto di riordino della Lega navale è «in linea formale coerente con il disposto della legge». Sul punto niente da eccepire da parte del Consiglio di Stato. Si pone, però, «l'esigenza - aggiungono i giudici - di una riflessione approfondita sui modi e criteri con cui sono progettati e poi posti in opera processi a vasto raggio di razionalizzazione di strutture dotate di soggettività giuridica di diritto pubblico. Occorre probabilmente studiare procedure permanenti di monitoraggio della attualità delle funzioni e dell'operatività degli enti pubblici in essere che evitino di ricominciare ex novo ogni volta processi più volte annunciati e intrapresi». E, ci sarebbe da aggiungere, con scarsissimi risultati.

PARLAMENTO - Domani illustrata in aula

La Finanziaria monopolizza i lavori del Senato

Parte la madre di tutte le leggi, la Finanziaria 2010, e il Senato ferma, o quasi, tutto il resto dei lavori in corso. Con l'avvio della sessione di bilancio, che formalmente avverrà domani pomeriggio con l'illustrazione in assemblea della manovra da parte del ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, scatta infatti lo stop per l'esame dei provvedimenti di spesa in commissione, con eccezione dei decreti e dei Ddl cui è stata concessa una deroga espressa. Dopo il via libera di venerdì scorso allo scudo fiscale in formato extralarge, l'attività parlamentare si concentra insomma in questi mesi per gran parte sui documenti di bilancio.

Prima al Senato, poi da metà novembre alla Camera, dove dunque nel frattempo i lavori proseguiranno il normale iter. A Palazzo Madama intanto, oltre alla Finanziaria che sarà assegnata in sede referente alla commissione Bilancio, si segnalano altri appuntamenti. Come il decreto legge 135 salva-infrazioni comunitarie (commissione Affari costituzionali), da trasmettere poi alla Camera, e la prosecuzione delle audizioni legate all'indagine parlamentare sulla pillola abortiva RU 486. Ma in cantiere c'è anche il collegato alla vecchia Finanziaria per il 2009 sul lavoro sommerso (commissioni Affari costituzionali e Lavoro), sul qua-

le la settimana scorsa è ripresa la votazione degli emendamenti. Ancora al palo resteranno invece altri provvedimenti, a cominciare da quelli in materia di giustizia, oggetto di un duro scontro politico: i Ddl sulle intercettazioni telefoniche e sulla riforma del processo penale. Più ricco e articolato si annuncia invece il calendario della Camera. A cominciare dall'assemblea, dove in questi giorni è atteso il primo sì all'istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza. In attesa che tra sette giorni sbarchino in aula le misure contro l'omofobia e forse anche le proposte di legge sulla soppressione delle Province e il DL 134 sui precari nella scuola

(ora in commissione Lavoro). Quanto ai lavori delle commissioni, riflettori accesi sulla Affari sociali e sul cammino del biotestamento, che peraltro dovrebbe approdare in aula soltanto a dicembre, e sulla commissione Bilancio che deve licenziare, per il voto definitivo dell'assemblea, la riforma delle legge di contabilità statale entro fine mese, appena prima che a Montecitorio sbarchi la Finanziaria 2010: un passaggio di testimone anche simbolico tra le vecchie regole per la manovra e quelle valide per il futuro.

Roberto Turno

DL RONCHI - Le società in Borsa dovranno scegliere tra cessione di quote o gara per gli affidamenti

Le utility «liberano» 2,2 miliardi

È il valore delle azioni che i comuni potrebbero dismettere

I Comuni azionisti delle società di servizi pubblici locali quotate potrebbero essere costretti a cedere sul mercato i titoli eccedenti la quota del 30%, per un valore complessivo di oltre 2,2 miliardi. È l'effetto del decreto legge Ronchi, attualmente in discussione al Senato, e secondo il quale le società quotate potranno mantenere gli affidamenti nell'idrico, nei rifiuti e nel trasporto su gomma fino alla scadenza naturale a condizione che la partecipazione pubblica si riduca entro il 31 dicembre 2012 a una quota non superiore al 30 per cento. In caso contrario cesseranno nel 2012. Per esempio, i comuni di Milano e Brescia, in base alle nuove disposizioni, potrebbero scegliere di collocare il 25% della multiutility A2A che, stando alle quotazioni attuali, vale oltre un miliardo. Il comune di Roma potrebbe cedere il 21% di Acea il cui valore è di circa 400 milioni. Per i comuni emiliani optare per la cessione del 18% di Hera oggi vale altri 300 milioni e i comuni di Torino e Genova azionisti di Iride (che ha in corso la fusione con Enia) potrebbero collocare sul mercato il 28% della società, pari a 280 milioni tondi. E così via per le altre utility quotate. L'ultima versione del decreto però ha escluso gas, elettricità e ferrovie, un disincentivo a scendere sotto il 51%. E c'è anche un altro ostacolo sulla via della contendibilità: gli statuti delle utility locali impongono tetti al possesso delle azioni (per soggetti di solito diversi dai Comuni), generalmente dal 2 al 7%, e l'ostacolo è superabile soltanto con un'Opa che arrivi ad almeno il 75% del capitale (art. 104 bis del Tuf). Senza contare che le società locali potrebbero fare scelte diverse a seconda dell'entità del business "colpito": per esempio, nell'idrico il peso sul Mol di A2A è limitato al 2%, per Iride sale al 15, per Hera al 25 e per Acea addirittura al 45. Insomma chi è poco esposto su un business potrebbe decidere di andare a gara e non scendere sotto il 51 per cento. Intanto oggi «con le quotazioni dei titoli lontani dai livelli del passato - osserva Bazzano, presidente di Federutility e di Iride - una pioggia di azioni sul mercato rischierebbe di trasformarsi in un bagno di sangue: le aziende potrebbero optare per le gare importanti nell'idrico e nell'ambientale piuttosto che scendere al 30 per cento. Se si vuole davvero rendere efficace l'indirizzo del governo noi suggeriamo al legislatore di allungare i termini delle cessioni delle quote e di alzare la percen-

tuale di possesso. Inoltre la quota in mani pubbliche dovrebbe riguardare i titoli oggetto di patto di sindacato, quelli cioè che determinano la governance». Per Bazzano un altro potente incentivo per convincere gli azionisti pubblici a scendere è relativo «alla conservazione degli affidamenti nella distribuzione del gas (in scadenza nel 2012 ndr) oltre che nell'acqua e nei rifiuti». Mario Roli, partner dello studio legale Bonelli Erede Pappalardo ed esperto di utility, si sofferma sulla cessione delle quote pubbliche eccedenti il 30 per cento. «Così com'è formulata la norma - osserva - sembrerebbe che un Comune possa legittimamente vendere le quote, tramite collocamento privato, a un partner industriale quindi senza gara. Una contraddizione rispetto alle regole generali». Inoltre Roli conferma una lacuna della legge in discussione. «Gli statuti di quasi tutte le utility locali - sostiene - pongono limiti molto bassi al possesso di azioni: pertanto se colui che lancia un'Opa non ha raggiunto il 75% e non ha un accordo preventivo con il Comune si caccia in un vicolo cieco». Per esempio, a una società con il 51% potrebbe convenire scendere al 30% pur di mantenere le importanti concessioni idriche, ma,

qualora ci fosse un'Opa, questa non raggiungerebbe il 75% delle azioni e la composizione del Cda rimarrebbe immutata. Tuttavia «gli statuti con il voto di lista - conclude Bazzano - garantiscono alle maggioranze l'elezione degli amministratori». Molto vivace si annuncia anche la partita delle società partecipate non quotate che negli anni sono arrivate ad aggiudicarsi l'80% delle concessioni con la formula dell'affidamento diretto. Più in dettaglio, secondo il centro di ricerca Utilitatis, il picco degli affidamenti diretti è stato raggiunto nel business dell'ambiente, con punte estreme del 100% in Umbria, Trentino, Liguria e Friuli. Nell'idrico la percentuale della formula in house scende al 35%; le Spa miste sono ancora all'u per cento. Confeserzi ha stimato il business delle local utilities in 46 miliardi per un migliaio di aziende. Nonostante la liberalizzazione dimezzata del decreto Ronchi non ci saranno più rinnovi automatici diretti delle concessioni, fino a oggi la prassi. Come per Iride, che nell'agosto scorso ha ritenuto l'affidamento del servizio idrico nella provincia di Genova per 25 anni.

Emanuele Scarti

TRASPORTO PUBBLICO - Dal 2003 lo Stato ha erogato fondi e incentivi a favore di mezzi più ecologici e «risparmiosi»

Nelle città si fa strada l'ecobus

Dalle regioni un miliardo di euro per la sostituzione graduale dei veicoli inquinanti

Un miliardo di euro per un trasporto pubblico locale sostenibile. È quanto ha erogato lo Stato in favore delle regioni dal 2003 a oggi. Autobus, filobus, tram, radiobus. Tutto per tagliare le emissioni di anidride carbonica, rendere i servizi più efficienti e risparmiare, nel medio periodo, sulle casse comunali. Inseriti nelle leggi finanziarie e in decreti ministeriali, gli incentivi sono andati a ruba. L'ultimo, in ordine di tempo, è il decreto del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 18 maggio 2009 che istituisce il "Fondo per la promozione e il sostegno dello sviluppo del trasporto pubblico locale": 176,5 milioni da distribuire in tre anni. Solo una parte, però, per l'acquisto di autobus a basso impatto ambientale. Si punta a ridurre l'inquinamento atmosferico, quello acustico, la congestione del traffico. Tanti gli interventi che cadono sotto la voce "mobilità sostenibile": domeniche ecologiche, zone a traffico limitato, biciclette in affitto. E, fetta importante, i progetti per migliorare il trasporto pubblico locale. Avere mezzi a zero emissioni è l'obiettivo per i prossimi anni, ma i comuni da soli difficilmente lo potranno raggiungere. Lo sforzo deve essere corale. Roma, lo scorso martedì, ha annunciato il nuovo "Piano strate-

gico per la mobilità sostenibile" che sostituisce quello di dieci anni fa: uno degli impegni è favorire gli investimenti in tecnologie meno inquinanti. Al momento, nel centro storico della capitale circolano 51 minibus elettrici e il comune sta investendo in un servizio di trasporto per disabili a zero emissioni: 130 veicoli. A Milano, prima città in Italia per estensione della rete metropolitana, nel 2008, il 65,4% dei chilometri in ambito urbano sono stati percorsi con energia pulita. Ora, la sfida è avere anche tutti gli altri mezzi di superficie a "emissioni zero": riduzione entro il 2010 del 50% di monossido di carbonio e del 90% di idrocarburi incombusti e pm10. Per questo sono stati investiti 592 milioni di euro per 693 nuovi mezzi: tra questi, 450 autobus "ecologicamente avanzati" (tra cui quelli elettrici), 90 radiobus ibridi gasolio/energia elettrica, 60 filobus (alcuni dotati di dispositivi per il recupero dell'energia), 57 tram. Dal 21 aprile dello scorso anno, nel centro, circolano anche 7 bus da 12 metri con una larga banda arancione e il "bollino verde": nessun impatto ambientale. Non solo le grandi città sono attente all'ambiente. Dall'inizio di agosto a Ventotene, dopo anni di progetti, circolano i primi sette pullmini elettrici. A Sorrento sono ormai

diciotto i bus che fanno la spola dagli alberghi al porto e anche nel cuore di Matera ci si muove con veicoli di gruppo senza emissioni inquinanti. In altre città, come Rovigo, Vicenza, Parma, Modena sono stati ridotti i singoli corrieri e i pacchi, raggruppati, vengono consegnati con mezzi elettrici. Anche le regioni investono. La Campania, nel 2008, ha indetto una gara europea per l'acquisto di 1.250 bus ecologici. Cinque aziende vincitrici, tre italiane e due tedesche: la regione ha comprato direttamente i mezzi attraverso l'Eav e li ha poi concessi alle aziende di trasporto pubblico in usufrutto oneroso, con un canone annuo del 5% sul valore di ogni mezzo. Con le riscossioni, la regione può alimentare nuovi programmi di svecchiamento dei 1.959 mezzi su gomma entro il 2010. Grazie all'investimento iniziale di circa 230 milioni di euro, oggi ne circolano già 798. Sul totale dei bus, però, solo 15 sono elettrici. Costi troppo elevati, anche con fondi consistenti. La giunta regionale dell'Umbria ha approvato, il 24 marzo 2009, la concessione di un finanziamento di 3.756.888 euro alle aziende del trasporto pubblico locale per l'ammodernamento del parco autobus: nuovi mezzi a basso impatto ambientale, alimentati da metano, biocarburanti o ecologici. È del

7 agosto il bando della regione Lombardia per gli enti locali che mette a disposizione 3,6 milioni di euro per la sostituzione dei veicoli inquinanti: acquisto o noleggio a lungo termine di veicoli elettrici, ibridi, gpl, metano bifuel. Il Piemonte ha definito le "Linee guida per l'attuazione del programma di sostituzione degli autobus non ecologicamente compatibili impiegati nel trasporto pubblico" il 7 settembre. Quando saranno approvati i bilanci di previsione per il 2010 e il 2011, 52,6 milioni di euro all'anno andranno alla mobilità sostenibile. Ma il primo obiettivo è stato fissato per l'estate 2010: gli 890 autobus più vecchie inquinanti ancora in circolazione (oggi in Piemonte ci sono circa 3mila mezzi) saranno sostituiti, grazie a un finanziamento di 100 milioni di euro a cui si aggiungono altri 70 milioni stanziati dagli operatori privati, da quelli a zero o basse emissioni. Tutti i mezzi elettrici, ibridi, a metano o intermedi entro il 2015: questa l'ambizione dell'Emilia Romagna. I progetti ci sono. L'impegno di tutti, cittadini, aziende, comuni, regioni e governo anche. Il futuro verde, forse, si può realizzare.

Francesca Maffini

Anziani. Trasferendosi da parenti l'abitazione non è più quella principale

Resta solo per i ricoverati il diritto all'esenzione Ici

L'alloggio però non deve essere dato in locazione

Nel quesito prospettato è necessario in primo luogo chiarire se il Comune competente abbia o meno dato attuazione a una norma contenuta nel collegato alla Finanziaria 1997 (legge 662/96, articolo 3, comma 56). Secondo tale norma, infatti, le singole amministrazioni comunali possono considerare direttamente adibita ad "abitazione principale" l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, a condizione che l'unità stessa non risulti concessa in locazione. Si tratterebbe dunque di una "finzione giuridica" concernente l'applicabilità di un determinato beneficio fiscale che dipende esclusivamente dalla decisione di ciascun Comune. L'eventuale beneficio fiscale - se il Comune con regolamento o delibera vigente alla data del 29 maggio 2008 ha adottato per le abitazioni principali il concetto di "assimilazione" - consiste nel ritenere esente dal pagamento dell'Ici anche l'abitazione principale (ed even-

tuali pertinenze) dell'anziano o del disabile che abbia trasferito in modo permanente la propria residenza (effettiva e anagrafica) nell'istituto di ricovero o sanitario (Rm 1/DF del 4 marzo 2009). Il regime di esenzione (introdotto dall'articolo 1 del Dl 93/2008, convertito dalla legge 126/2008) ha escluso dall'agevolazione le unità immobiliari abitative (ed eventuali pertinenze) appartenenti alle categorie catastali A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/8 (ville) e A/9 (castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici) per le quali continua comunque a essere riconosciuta la detrazione d'imposta prevista nella misura minima di 103,29 euro (Rm 12/DF del 5 giugno 2008). Per "abitazione principale" del soggetto passivo si intende, salvo prova contraria, quella di residenza anagrafica (Dlgs 504/92, articolo 8, comma 2); inoltre l'agenzia delle Entrate ha precisato che il fatto che il contribuente dimori abitualmente (o abbia dimorato per un certo periodo) in un luogo diverso da quello risultante dai registri anagrafici «deve poter essere dimostrata sulla base di circostanze oggettive,

quali l'intestazione delle utenze domestiche, l'utilizzo effettivo dei servizi connessi e l'indicazione del domicilio nella corrispondenza ordinaria» (risoluzione 218/E del 30 maggio 2008). Ebbene, tornando al quesito, se si dovesse interpretare la norma in questione (legge 662/96) in base a uno stretto rigore letterale, la risposta sarebbe inevitabilmente negativa, dato che il Comune competente non potrebbe prescindere dalla circostanza della «residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente»: infatti la norma, che riguarda gli anziani (non autosufficienti) e i disabili proprietari o usufruttuari della propria unità immobiliare abitativa, prevede la definitiva acquisizione della residenza - a causa dell'anzianità o della disabilità - nell'istituto di ricovero e la condizione che l'abitazione non venga concessa in locazione. Peraltro la norma costituirebbe una "finzione giuridica" avente una specifica funzione e, come tale, di carattere eccezionale e quindi non estensibile in via analogica. E non è possibile neanche ignorare il principio generale secondo cui le

norme agevolative sono di stretta interpretazione, stante i divieti delle applicazioni analogica ed estensiva (Cm 2/Df del 26 gennaio 2009; Cassazione, sezione tributaria, sentenza 6782/2009). Tuttavia, appare evidente come una tale interpretazione letterale contrasti con una lettura sistematica della norma stessa, esaltando una ingiustificata disparità di trattamento nei (molti) casi per i quali la condizione legislativa (abitazione sfitta) rimane immutata, ma l'anziano o il disabile si trasferisce da un proprio familiare per essere assistito, dimorando nell'abitazione di quest'ultimo. Per tacere sulla natura di alcune malattie degenerative (ad esempio il morbo di Parkinson) che progrediscono se l'anziano viene tolto dall'ambiente familiare e soprattutto sulla consistenza delle rette da sostenere per il ricovero nell'istituto di cura. Da qui le perplessità espresse da più parti sulla "bontà" della formulazione della norma di legge: tenuto conto della circostanza che il legislatore non può essere esaustivo, sarebbero proprio le finalità economico-sociali del testo normativo a giustificare

05/10/2009

l'applicabilità della norma stessa a casi come quello descritto nel quesito. Né può essere dimenticata la precisazione ministeriale secondo cui ciascun comune, nell'ottica dell'ampia potestà regolamentare attribuita, non può solo eliminare o modificare in senso peggiorativo per i contribuenti le agevolazioni disposte dalla legge (circolare 118/E del 26 maggio 1999). Insomma sarebbe auspicabile un esplicito intervento, nel solco di un'interpretazione costituzionalmente orientata (articoli 53 e 97 della Costituzione), finalizzato a far valere "lo stato della ragione".

Antonio Piccolo

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.2

TUTELA DEI CONSUMATORI – I protagonisti

L'impresa non sarà sola a risarcire i danni diffusi

Chiamati in causa professionisti ed enti pubblici

Consumatori, utenti, associazioni, giudici, avvocati, imprese, professionisti, enti pubblici e pubblici ministeri. Basta l'elenco dei protagonisti (e probabilmente qualcuno è sfuggito) per comprendere come il puzzle della class action - utilizzabile a partire dal 1° gennaio 2010 - sia piuttosto complicato da completare. Anche perché la norma cardine, il nuovo articolo 140-bis del codice del consumo, non chiarisce tutti gli aspetti di questa delicata disciplina. A cominciare proprio dall'individuazione dei soggetti interessati e dai rapporti tra questi intercorrenti. Tutto sommato, il «consumatore o utente» cui la tutela della class action si rivolge non presenta grandi dubbi. Secondo il codice del consumo (articolo 3) è «la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta». Il perno su cui si ruota è quindi quello dell'«azione» che deve essere legata al soddisfacimento di esigenze private che nulla hanno a che fare con l'attività professionale o imprenditoriale dell'individuo. Una definizione comunque ampia che non è escluso possa dare luogo a qualche problema interpretativo. Legittimato ad agire è comunque ciascun componente della classe di consumatori o utenti che hanno subito un danno dalla violazione dei «diritti individuali omogenei». Sembrerebbe che le associazioni dei consumatori abbiano perso l'esclusiva. Ma il condizionale è d'obbligo considerato che uno degli elementi di valutazione ai fini dell'ammissibilità di una class action è infatti quello della capacità di rappresentare adeguatamente la classe, che è proprio la ragione sociale delle associazioni dei consumatori. Più complesso è invece il riconoscimento dei soggetti passivi della class action. La nuova norma fa spesso riferimento, ma non esclusivamente, all'«impresa». Da una parte la dottrina, dall'altra le prime interpretazioni (da ultimo la circolare Assonime 38/09) tentano di offrire un contributo, ma resta sullo sfondo la questione se, nell'ampia nozione di impresa, ricadano o meno la categoria dei professionisti e gli enti pubblici. Secondo il codice civile sarebbe da escludere che chi esercita attività professionale soddisfi la nozione di imprenditore; mentre il codice

del consumo, in alcuni punti, associa il professionista all'impresa. La partita è aperta. Quanto agli enti pubblici, Assonime afferma che possano essere tratti in giudizio nei casi in cui svolgano attività di impresa. Su questo fronte va peraltro ricordato l'ennesimo stop al pacchetto di misure per la class action nella pubblica amministrazione e nel settore dei servizi pubblici essenziali (il governo ha chiesto ulteriori approfondimenti). A differenza del carattere risarcitorio dell'azione in campo civile, in questo caso non è in palio neanche un euro, ma il ripristino del «corretto svolgimento delle funzioni o la corretta erogazione del servizio». Nessun problema quanto agli altri protagonisti, giudici e pubblici ministeri, coinvolti. Di certo, il ruolo del tribunale è di centralità assoluta (si veda la pagina a fronte che affronta le tematiche processuali), mentre il pubblico ministero è chiamato nella sola fase del vaglio di ammissibilità dell'azione. Non è invece necessaria la presenza del difensore nell'atto dell'adesione. C'è qui da sottolineare come in realtà l'adempimento non sia una formalità senza conseguenze: ad esempio, in caso di

rigetto, ci sono le spese da onorare. Detto delle figure che gravitano nel meccanismo, è necessario accennare anche alla sostanza. Presupposto dell'azione è che la condotta sospetta abbia danneggiato una pluralità di soggetti che, come visto, operano in qualità di consumatori. Questo esclude fin da subito azioni collettive di risarcimento in stile hollywoodiano, ad esempio richieste da cittadini vittime di danni all'ambiente. Il grande rebus resta comunque quello sull'applicabilità delle nuove norme nel settore della finanza: secondo Assonime nessun problema sembra esserci per gli utenti dei servizi finanziari, mentre è tutto da scoprire se anche il rapporto tra società emittenti e acquirenti di strumenti finanziari sia coperto dalla class action. Un punto meno controverso è sulla azione per responsabilità del produttore. In questo caso sembra debba essere esclusa la class action quando il danno al consumatore sia riconducibile a un soggetto terzo, ad esempio il venditore.

Andrea Maria Candidi

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.2

TUTELA DEI CONSUMATORI – *I protagonisti*/Il meccanismo.
L'adesione non sembra richiedere la presenza dell'avvocato

Scatta il divieto di replica mentre il difensore resta a casa

L'EFFICACIA/La decisione finale è destinata a «fare stato» per tutti i sottoscrittori, ma è salvo il diritto di agire di chi non ha firmato

Perno su cui ruota la class action è l'adesione, atto con cui la «classe» prende forma, per il quale non sembra richiesta la presenza e l'assistenza di un professionista legale. Il comma 3 del nuovo articolo 140-bis del Codice del consumo (Dlgs 206/05) consente che i consumatori e utenti che intendano avvalersi della tutela aderiscano all'azione di classe, senza ministero di difensore, il che suona già eccezionale, svolgendosi il processo dinanzi al tribunale, o meglio, dinanzi ad alcuni tribunali, specificamente indicati. Viene quindi esclusa la competenza del giudice di pace anche se il valore economico degli interessi in gioco, considerato singo-

lamente, possa presentarsi non di rado come minimale. Ma la norma, nell'escludere la necessità della presenza degli avvocati, sembra letteralmente alludere a coloro soltanto che danno adesione all'iniziativa, non quindi anche ai promotori - agli attori - che conseguentemente pare debbano agire a mezzo di difensori, come d'ordinario. Il che peraltro risponderebbe pure alla complessità e difficoltà di condurre questo nuovo procedimento. Scarse formalità sono previste per l'atto di adesione, che deve soltanto contenere, oltre all'elezione di domicilio, l'indicazione degli elementi costitutivi del diritto fatto valere con la relativa documentazione probatoria, e dev'esser de-

positato in cancelleria o per tramite dell'attore, entro il termine perentorio assegnato dal tribunale, reso noto pure dal Ministero dello Sviluppo economico con forme di pubblicità, anche sul relativo sito internet. E ciò pone ulteriori difficoltà circa la prova della certezza della data dell'adesione nel caso di proposizione tramite l'attore. Certo che quello dell'adesione rappresenta uno degli aspetti centrali della nuova class action, e non soltanto perché questo tipo di azione viene proprio caratterizzato dal numero dei proponenti, ma anche dalla risonanza che l'iniziativa può determinare sui soggetti che si trovano nella medesima situazione; e la complessità della procedura

si riflette nella peculiarità delle posizioni dei potenziali interessati, a seconda che abbiano o meno dato adesione all'iniziativa: la sentenza che definisce il giudizio fa stato anche nei confronti degli aderenti, il che è ovvio, come pure ovvio che sia fatta salva l'azione individuale dei soggetti che non aderiscono all'azione collettiva. Ma la norma aggiunge che non sono proponibili ulteriori azioni di classe per i medesimi fatti e nei confronti della stessa impresa dopo la scadenza del termine per l'adesione assegnato dal giudice, e ciò evidenzia ancora l'esigenza della certezza della data di presentazione dell'atto di adesione.

E. Sac.

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.2

TUTELA DEI CONSUMATORI – *I protagonisti*/I nodi. Le questioni controverse

Liquidazione, due opzioni per il giudice

Tanti dubbi. Nel minuzioso articolato del nuovo testo dell'azione di classe c'è una serie di attività, incombenze e termini perentori, che quasi ci si perde. Ma anche tanta genericità e imprecisione, almeno per chi è abituato a una metodologia processualistica ormai del tempo che fu. E i nodi verranno sicuramente al pettine, probabilmente fin dai primi collaudi: le questioni oscure attengono anche punti essenziali di una normativa che crede di mirare perfino a mutare atteggiamenti essenziali nelle relazioni intersoggettive, e anche nei rapporti col pubblico. Sotto quest'ultimo profilo, basti un accenno alla nebulosità del richiamo ai servizi pubblici, del tutto sordinato con la quasi contestuale normativa dettata sul tema dall'articolo 4 della legge 15/09, il che rischia di lasciare ancora inermi i cittadini di fronte ai disservizi infiniti e alle non, rare angosce dei burocrati. Ma il tema è troppo ampio, e qui ci si limita ad additare alcune delle più evidenti incongruenze. Nell'iniziale impostazione recata dall'articolo 2, comma 445, della Finanziaria 2008 (legge 244/07)

associazioni e comitati vennero legittimati ad agire, in prima persona, a tutela degli interessi collettivi dei consumatori nell'allora denominata «azione collettiva». Adesso, venuta a trasformarsi in «azione di classe», si colgono fin dall'incipit pure i cambiamenti d'impostazione, appunto quanto ai soggetti abilitati a promuovere questa nuova e ancora inconsueta procedura: ora sono legittimati ad agire i soggetti direttamente interessati, facendosi riferimento soltanto alla loro appartenenza alla classe dei consumatori; l'entrata in scena dell'associazione o del comitato è soltanto ammessa e non necessaria nel processo, potendosi avvalere dei medesimi gli attori solo se lo desiderano, usando la norma peraltro in proposito il termine «mediante» che non risulta catalogabile in alcuna figura processualistica e lascia conseguentemente spazio aperto a dubbi circa i limiti di operatività ditali soggetti in questo particolare tipo di processo. I dubbi afferiscono anche il tipo di decisione resa alla fine della procedura: se accoglie la domanda, recita il comma 12 dell'articolo 140-bis del Codice del

consumo, il tribunale pronuncia sentenza di condanna con cui liquida le somme definitive dovute a coloro che hanno aderito all'azione o stabilisce il criterio omogeneo di calcolo per la liquidazione di dette somme. Anzitutto non si capisce se questo tipo di condanna riguardi tutti i richiedenti - attori e «aderenti» - come sarebbe logico, o soltanto questi ultimi, come invece suggerirebbe il tenore testuale della norma col richiamo a «coloro che hanno aderito all'azione». La forma di liquidazione equitativa poi è consentita (articolo 1226 del Codice civile) solo quando l'entità del danno non sia dimostrabile nel suo preciso ammontare, e dunque la nuova norma ha ritenuto, in via alternativa, che venga seguito questo canale, ovvero quello di stabilire il criterio omogeneo di calcolo per la liquidazione delle somme. Ma l'alternatività non appare chiara: è evidente che un tribunale non potrebbe calcolare, una per una, una miriade di somme dovute, e dunque il criterio di calcolo omogeneo s'impone, ad esempio, quando una moltitudine di assicurati reclami la restituzione di differenze non dovute a se-

guito di illegittime maggiorazioni dei premi. Ma ciò non deriva da un'alternativa con una liquidazione equitativa, che può discendere soltanto da un'impossibilità di prova del danno, mentre sembrerebbe - dall'impostazione del nuovo sistema - che tale ultimo rimedio, in sé residuale, debba invece essere utilizzato addirittura pressoché in via prioritaria. E appare incerto anche come debba avvenire il regolamento delle spese di causa, anche perché la nuova norma se ne occupa solo per il caso in cui il giudice preliminarmente dichiari inammissibile la domanda. E dopo? Potrà certo applicarsi la solita regola del «chi perde paga», ma qui la situazione viene complicata dall'istituto dell'adesione. Nel caso di vittoria, nulla sarà dovuto alla parte che stia in giudizio senza ministero di difensore: ma che cosa avviene se lo ha nominato, com'è suo sacrosanto diritto? E nel caso di soccombenza, le spese potranno essere poste anche a carico del consumatore che, munito o meno di avvocato, abbia aderito all'azione di classe?

Eugenio Sacchetti

TUTELA DEI CONSUMATORI - La procedura

La class action punisce le richieste in malafede

A carico del proponente spese e risarcimento

Una procedura in tre fasi che si distingue per il meccanismo dell'*opt in*, vale a dire dell'adesione, e che trasforma il vaglio preliminare in un momento centrale. Questo il dna della class action all'italiana - contenuta nell'articolo 140-bis del Codice del consumo come modificato dall'articolo 49 della legge 99/09 - che potrà essere utilizzata da una pluralità di consumatori e utenti a partire dal 12 gennaio 2010 per le violazioni verificatesi dal 16 agosto scorso in poi. Nella prima fase il tribunale valuta l'ammissibilità della proposta; nella seconda si dà l'opportunità ai singoli appartenenti della classe, previa opportuna pubblicità, di aderire all'azione; nella terza si decide se e come condannare e quindi risarcire chi ha aderito. Ma le scelte effettuate nel corso del vaglio preliminare e, in particolare, il contenuto dell'ordinanza con cui il giudice ammette l'azione di classe sono destinati a condizionare l'intera procedura. E sebbene siano molti i vuoti lasciati dalla legge che le prime interpretazioni tentano di colmare (si segnala la recente circolare 38/09 di Assonime), è comunque possibile tracciare nei suoi punti essenziali il meccanismo. Nel corso della prima udienza il giudice - è più opportuno parlare di tribunale perché la trattazione è collegiale - deve valutare se la domanda è viziata da una delle quattro cause di inammissibilità (per l'elenco delle quali si rimanda al grafico in alto). Va sottolineato che questa è l'unica fase in cui entra in scena anche il pubblico ministero, a cui va notificata copia della domanda. Il compito affidato al giudice va comunque al di là di un semplice controllo di rito, perché si spinge seppure sommariamente già al merito della vicenda. Ad esempio, la domanda va respinta (comma 6 dell'articolo 40-bis) quando il proponente «non appare in grado di curare adeguatamente l'interesse della classe». Evidentemente è richiesta una valutazione di assoluta sostanza che si ripercuote sul cammino dell'intera procedura. Perché la capacità, anche economica, del proponente è una garanzia non solo per chi poi aderirà all'eventuale azione, ma anche per l'impresa chiamata a rispondere di una delle condotte illecite rientranti tra quelle che possono essere risarcite con la class action. Nel caso il

giudice respinga infatti la proposta di azione, la parte che l'ha sostenuta deve accollarsi le spese per dare opportuna pubblicità dell'avvenuta bocciatura, a mo' di risarcimento della lesione all'immagine dell'impresa. E questo non è l'unico onere che grava su chi si vede bocciare la class action. Nel caso ad esempio di un'azione proposta con mala fede o colpa grave, si applica l'articolo 96 del Codice di procedura civile che consente al giudice di stabilire una somma per risarcire la parte chiamata in giudizio. Non è però chiaro se sia necessaria un'esplicita richiesta del soggetto convenuto o se spetti invece al giudice, nella sua discrezionalità, stabilire una cifra d'ufficio. Naturalmente la valutazione principale del tribunale è sulla manifesta infondatezza dell'azione. Saranno quindi bocciate tutte le proposte che, ad esempio, sono rivolte a un destinatario sbagliato, a un soggetto passivo che non è un'impresa, o quando l'interesse che si ritiene leso non riguarda una pluralità (classe) di consumatori o utenti, oppure ancora per difetto di giurisdizione. Va poi aggiunto che l'indagine deve spingersi fino a verificare l'eventuale

pendenza, presso un'autorità indipendente o un giudice amministrativo, di un'istruttoria che riguardi «fatti rilevanti al fine del decidere». In questi casi, infatti, il giudice può disporre la sospensione dell'azione di classe. Si deve sottolineare come però la norma non offra elementi da cui ricavare un termine o una durata della sospensione. Una circostanza che induce anche a riflettere sulla legittimità di questa scelta che sembrerebbe comprimere il diritto alla tutela giurisdizionale o comunque a subordinarlo. L'intento è chiaro, raccordare l'attività dei tribunali e quella dei garanti indipendenti. L'obiettivo, come pure sottolineato da Assonime, è prevenire eventuali contrasti di valutazione tra i due organi. La tutela della class action si spinge ai consumatori vittime di pratiche commerciali scorrette o di comportamenti anticoncorrenziali ed è in fondo logico attendersi che gli eventuali provvedimenti dell'Antitrust, in casi simili, producano effetti anche nel giudizio civile.

Andrea Maria Candidi

TUTELA DEI CONSUMATORI - La procedura

Cause identiche riunite d'ufficio dal tribunale

SCADENZE STRINGENTI/Gioco dei tempi per la pubblicità e per l'adesione: chi arriva tardi deve poi fare da solo

Se il vaglio preliminare si conclude positivamente per il proponente - singolo consumatore o associazione che sia -, il tribunale con' ordinanza ammette la class action e la procedura entra nella fase dell'adesione. L'ordinanza mette nero su bianco anche un cronoprogramma degli adempimenti successivi, il principale dei quali è l'attività di promozione dell'azione che si intende intraprendere. È infatti necessario informare i potenziali aderenti che in quel determinato tribunale è stata depositata e accolta una proposta di azione, e che dunque si presenta l'opportunità di aggiungere il proprio nome all'elenco dei richiedenti. L'esecuzione della pubblicità, da ritenersi a carico dei proponenti, assume peraltro un rilevante valore, perché è «condizione di procedibilità della domanda». Circostanza che induce a immaginare che l'eventuale difetto sul punto possa essere rilevato d'ufficio dal giudice o ad esempio su istanza dell'impresa convenuta (così Assonime, circolare 38/09). In ogni caso, copia dell'ordinanza deve essere trasmessa anche al

ministero dello Sviluppo economico che si occuperà di dare pubblicità anche sul sito internet. Qui le fasi sono due e rispondono anche a distinte tempistiche: da una parte, quella dell'esecuzione della pubblicità e, dall'altra, quella dell'adesione. Eppure la legge (il comma 9 dell'articolo 40-bis del Codice del consumo) fissa un unico parametro temporale massimo, quello dei 120 giorni, decorrenti dal termine di scadenza dell'esecuzione della pubblicità, entro i quali bisogna manifestare la volontà di aderire alla class action. Questo sembra lasciare intendere che la durata della promozione dell'azione rimanga nella discrezionalità del giudice. L'ordinanza deve poi definire i confini dell'azione di classe, cioè i caratteri dei diritti individuali oggetto del giudizio e specificare i criteri in base ai quali i soggetti che intendono aderire sono inclusi o meno nella classe. Il giudice, come accennato, fissa poi un termine (perentorio) entro il quale gli atti di adesione, anche per mezzo del proponente, devono essere depositati nella cancelleria del tribunale. Secondo Assonime, non ne-

cessariamente bisogna attendere la conclusione della fase promozionale per poter aderire, ma sembra possibile procedere al deposito dell'atto di adesione fin dall'avvio dell'azione. Il deposito tardivo dell'adesione, oltre il termine perentorio, preclude la partecipazione all'azione di classe, ma non esclude la possibilità di agire individualmente. L'ordinanza fissa infine anche alcuni paletti per la successiva fase in merito al corso e alla gestione della procedura o, ad esempio, alle prescrizioni per alleggerire la produzione delle prove. Contro l'ordinanza che decide sull'ammissibilità, negativa o positiva che sia, è possibile presentare reclamo in Corte d'appello nel termine perentorio di 30 giorni dalla sua comunicazione (o notificazione se anteriore). E mentre la Corte decide in Camera di consiglio entro 40 giorni dal deposito del reclamo, termine per la verità un po' stringente, il procedimento davanti al tribunale continua ad andare avanti. Va qui notato che probabilmente non sarà possibile presentare ricorso in Cassazione contro la pronuncia della Corte d'appello

sull'ordinanza di ammissibilità. Il comma 14 dell'articolo 140-bis del Codice del consumo disciplina i rapporti tra distinte azioni di classe. In particolare sono escluse («non sono proponibili») ulteriori azioni di classe per i medesimi fatti nei confronti della stessa impresa dopo la scadenza del termine per l'adesione. Quelle che invece sono proposte entro il termine citato seguono due strade: se pendenti davanti al medesimo tribunale, sono riunite d'ufficio; se pendenti davanti a uffici diversi, il giudice adito successivamente cancella la causa dal ruolo e assegna un termine di 60 giorni per la riassunzione davanti al primo. Premesso che è comprensibile che siano state adottate le misure normative necessarie per evitare che vengano decise, da uffici giudiziari diversi, le medesime questioni e che dunque è accettabile il «no» secco a tale duplicazione, c'è una questione alla quale la legge non risponde. È legittimo escludere una seconda azione di classe, magari presentata a distanza di tempo da una precedente che però non è mai arrivata a conclusione?

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.9

PIANO CASA. A livello locale il bonus viene vincolato all'edilizia sostenibile

Sì alla ricostruzione ma tagliando i consumi

Leggi regionali più severe delle norme nazionali

Criteri diversi, ma non troppo. Le leggi regionali che disciplinano gli interventi del piano casa condizionano la concessione del bonus di volume o superficie al rispetto di determinati requisiti costruttivi. L'intesa Stato-Regioni del 1° aprile parlava di «miglioramento della qualità architettonica, dell'efficienza energetica» e di «utilizzo di fonti energetiche rinnovabili» e «criteri di sostenibilità ambientale». A livello nazionale, il Dlgs 311/2006 definisce la metrica con la quale misurare la qualità energetica degli interventi. A sei mesi di distanza dall'intesa, si vede chiaramente che tutte le leggi regionali fanno riferimento - direttamente o indirettamente - ai valori di energy performance (EP) definiti dal decreto: e questo è un risultato apprezzabile, quasi miracoloso, vista la tradizionale ritrosia del prodotto edilizio ad essere "misurato" e quindi reso confrontabile. È certamente prematuro fare previsioni sull'impatto che le normative avranno sul patrimonio edilizio esistente: tuttavia, sono già visibili alcune differenze. La regione Toscana, ad esempio, ha evidentemente enfatizzato l'aspetto "efficienza", arrivando a richiedere una riduzione del 50% dei valori EP imposti dalla normativa nazionale (Dlgs 311/2006), e includendo anche limiti (questi ultimi decisamente ragionevoli) ai consumi per la climatizzazione estiva. Con questi requisiti, un rivestimento a cappotto, infissi ad altissima efficienza, uno studio accurato delle tamponature e degli sfasamenti, e infine impianti tecnologicamente sofisticati (ad esempio ventilazione meccanica controllata e pompe di calore in collaborazione con sorgenti geotermiche) possono certamente risolvere. Il contesto urbanistico, però, potrebbe giocare un ruolo determinante: i vincoli sull'orientamento, sugli aggetti e sui distacchi potrebbero compromettere quelle scelte di progetto che consentirebbero un comportamento da vera "casa passiva", che utilizza al meglio gli apporti gratuiti. Sulla stessa falsariga agisce la Lombardia, che richiede una diminuzione del 30% del fabbisogno di energia primaria rispetto ai limiti, già esigenti, decretati con la legge regionale di recepimento del Dlgs 311 del 2006. Come spesso accade, il meglio può essere nemico del bene, e sarà interessante vedere nei prossimi mesi quanti interventi

saranno di effettiva riqualificazione completa. La regione Veneto eleva il bonus cubatura al 40%, e punta decisamente sulle rinnovabili, citando esplicitamente i sottotetti, da sempre oggetto di operazioni di "ampliamento", più o meno consentite. Insieme con il Piemonte, il Veneto utilizza una griglia di valutazione della sostenibilità derivata dal cosiddetto Protocollo Itaca: l'intervento viene valutato a tutto tondo, con diversi criteri, e raggiunge un punteggio in base al quale si accede al bonus. La valutazione non si limita quindi ai soli kWh risparmiati, ma fa riferimento ai consumi d'acqua, all'armonizzazione con l'ambiente circostante eccetera. Sono interessanti, poi, i meccanismi di scambio utilizzati in Abruzzo, e in parte in Emilia Romagna e nel Lazio. Il bonus volumetrico arriva fino al 50%, 60% e 65% nel caso in cui vengano demoliti fabbricati in aree sottoposte a vincoli ambientali e ricostruiti altrove; oppure nel caso in cui siano delocalizzati fabbricati classificati come «incongrui»; e comunque, con conseguente trasferimento delle aree liberate al patrimonio indisponibile dei Comuni. Finora ci si è concentrati sui lavori di demolizione e rico-

struzione, e non per caso. Gli interventi di ampliamento, dal punto di vista energetico, sono poco significativi: aggiungere una camera, o chiudere un balcone con una veranda, curandone correttamente l'isolamento e l'inerzia termica, non modificherà il comportamento della parte rimanente dell'edificio, che presumibilmente continuerà a consumare gli stessi kWh di prima. Viceversa, se le operazioni di demolizione - ricostruzione fossero estese e diffuse, qualche effetto sulla bolletta energetica dell'Italia sarebbe osservabile. La quasi totalità degli edifici esistenti consuma oltre 150 kWh/m², mentre con le tecnologie di costruzione ormai ampiamente disponibili è relativamente semplice raggiungere valori intorno ai 50 kWh/m²/anno (classe B o superiore). Se un solo edificio ogni cinque fosse sostituito, ricostruendone uno equivalente con consumi in classe B, il risparmio sarebbe dell'ordine di 1,2 miliardi di euro l'anno. E ogni anno si eviterebbe l'emissione di oltre 8 milioni di tonnellate di CO₂ in atmosfera.

Dario Bellatreccia

TRIBUTI - Il giudice di pace di Venezia impone di restituire l'Iva a un cittadino

Per la Tia primi rimborsi e molte incognite sul 2010

Scade il periodo transitorio Tarsu ma manca il regolamento

Arrivano i primi via libera giurisprudenziali per i rimborsi dell'Iva pagata sulla Tia dopo la pronuncia della Corte costituzionale (la 238/2009) che ha sancito la natura tributaria della tariffa. Il giudice di pace di Venezia ha imposto alla Veritas, la società che gestisce il servizio nel capoluogo veneto, di pagare 67,36 euro più 230 euro di spese di procedura, creando un precedente che potrà essere seguito da molti. Anche per questo al ministero dell'Economia sono cominciati i lavori per «arrivare il più rapidamente possibile a una definizione della problematica» e fermare la valanga economica che si può scatenare, come ha assicurato il governo nei giorni scorsi in risposta a un'interrogazione parlamentare. Ma il fronte aperto dalla Consulta non è l'unico su cui la Tia attende soluzioni dal governo, perché il cambio d'anno riapre il consueto balletto del passaggio da tassa a tariffa, con qualche difficoltà in più. **Comuni in**

regime Tarsu. La fine del "congelamento" del prelievo e la scadenza del periodo transitorio previsto dal Dpr 158/99 avrebbero comportato il passaggio obbligato a Tia dal 2010. Tuttavia l'articolo 5, comma 2-quater, della legge 13/09 stabilisce che, se entro fine 2009 non viene adottato il regolamento previsto dall'articolo 238 del Dlgs 152/06, i comuni possono adottare la Tia «ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti». La norma avrebbe quindi due effetti: quello di rendere facoltativo il passaggio alla Tia, rendendolo possibile anche in assenza del regolamento statale. Nel secondo caso il cambio di regime sarebbe però difficile perché le uniche disposizioni vigenti sono contenute nel Dpr 158/99, che impone di coprire integralmente i costi del servizio e quelli amministrativi, di accertamento, riscossione e altri oggi non coperti con la Tarsu; senza considerare, poi, l'assenza di parametri applicativi certi. In mancanza del

regolamento statale è quindi consigliabile rimanere a Tarsu, potendo effettuare un "allineamento" alla Tia attraverso l'introduzione di alcuni criteri di determinazione presenti nel metodo normalizzato (Consiglio di Stato n. 750/09). **Comuni in regime Tia.** È indispensabile attendere l'adozione del regolamento statale per passare dalla "vecchia" alla "nuova" tariffa, ferma restando la necessità di rivedere i regolamenti comunali per adattarli alla disciplina tributaria. Restano tuttavia diversi problemi: oltre al nodo dell'Iva, su cui si attendono gli interventi del governo, è necessario rivedere i rapporti tra comuni e gestori del servizio, introducendo una disposizione che consenta di affidare l'accertamento e la riscossione della Tia alle società iscritte all'albo ministeriale di cui all'articolo 53 del Dlgs 446/97, dal momento che la riscossione coattiva può essere effettuata solo dai soggetti indicati nell'articolo 36 del Dl 248/07; è

necessario colmare le lacune sulla procedura sanzionatoria, se si vogliono punire i casi di omessa o infedele denuncia senza ricorrere al Dlgs 267/00. Anche su questi aspetti è indispensabile un intervento del legislatore. **Attività economiche.** Per effetto del Dlgs 4/2008 (articolo 2, comma 26) i comuni avrebbero dovuto attivare dallo scorso 13 agosto una nuova forma di tassazione delle attività economiche, la cui disciplina è incerta e lacunosa: non è chiaro chi la deve riscuotere e con quali modalità, e non è previsto nulla sulle componenti dei costi da prendere in considerazione. Anche in questo caso non avrebbe senso l'introduzione in corso d'anno di una forma di tassazione diversa, che quindi entrerebbe in vigore il 12 gennaio 2010. La proroga, però, non risolve nessuno dei problemi per i quali si attende invece un intervento legislativo.

Giuseppe Debenedetto

ANCI RISPONDE**Sulle mense scolastiche nessun obbligo per i comuni**

Con l'inizio dell'anno scolastico arrivano da diversi Comuni segnalazioni di disservizi causati dalla riduzione del personale docente e non docente, soprattutto per l'assistenza nelle mense scolastiche. Al riguardo non esiste nessuna norma che attribuisce lo svolgimento di questa funzione agli enti locali, né l'ordinamento prevede che se un soggetto istituzionale elimina una prestazione al suo posto debba intervenire obbligatoriamente un altro. L'assistenza al pranzo degli alunni è riportata nel mansionario dei collaboratori scolastici statali, appartenenti al comparto scuola, cui spetta «l'ordinaria vigilanza e l'assistenza necessaria durante il pasto nelle mense scolastiche». Il Comune potrà autonomamente decidere di intervenire, con accordi o convenzioni con le scuole, se ne ravvisi la necessità e ne abbia la disponibilità economica.

Sabrina Gastaldi**Il tempo mensa**

Il Consiglio d'istituto ha deliberato che i genitori dei bambini frequentanti il tempo pieno possano venire a prendere i figli nell'ora della mensa. È possibile?

Dalla lettura dell'articolo 1 del Dpr 89/2009 è da ritenere che le 36 ore comprendano anche quelle della mensa. La norma dispone l'obbligatorietà del monte orario destinato al tempo normale e al tempo prolungato. Pertanto non appare coerente escludere gli alunni dal momento della mensa. Le richieste dei genitori appaiono incompatibili con la frequenza di una classe a tempo prolungato, fermo restando che, in presenza di particolari situazioni di natura socio-familiare, l'ente può ridurre il carico della spesa per la mensa da parte delle famiglie. La fornitura della mensa da parte dei Comuni si giustifica solo con l'impossibilità dei bambini di pranzare fuori dalla scuola.

Il volontariato

È possibile stipulare una convenzione con la locale associazione di volontariato per l'effettuazione del trasporto di un alunno frequentante la scuola primaria e residente in zona ubicata fuori dal percorso normalmente effettuato dallo scuolabus? Il servizio può essere svolto con mezzi di proprietà dell'associazione e dal personale abilitato e iscritto all'associazione medesima?

Per quanto riguarda il servizio che si richiede all'associazione, concernente il trasporto scolastico con il mezzo di proprietà della medesima, risulta di ostacolo allo stesso la normativa in materia di trasporto scolastico degli alunni della scuola dell'obbligo dettata dal Dm 31 gennaio 1997, il quale individua le categorie di mezzi che possono essere adibiti allo svolgimento di tale servizio. La relativa circolare del ministero dei Trasporti n. 23 del 1997 sembra, però, fornire una valutazione più estesa con riguardo ai mezzi utilizzabili per il trasporto scolastico, quando rileva come dall'elencazione contenuta nell'articolo 1 del Dm "emerge la possibilità prevista dalla nuova disciplina di estendere le disposizioni inerenti al trasporto scolastico a ogni categoria di veicoli suscettibili, in base alle loro caratteristiche tecniche, di essere utilizzati per detto trasporto da parte di operatori sia pubblici che privati". Questa valutazione potrebbe indurre a ritenere che anche autovetture immatricolate in uso terzi, anche se non in possesso di autorizzazione per servizio di noleggio con conducente, possono essere adibite a servizio di trasporto scolastico, ferma restando la possibilità di attivare le necessarie coperture assicurative.

INTERVENTO

Ai nuovi controllori serve indipendenza

La Carta delle Autonomie configura un sistema dei controlli certo più evoluto e adeguato ai tempi sia di quello prospettato dal Dlgs 267/2000, attualmente in vigore, sia di quello ipotizzato nei vari tentativi di riforma che si sono succeduti. C'è però un tema che nel disegno non è affrontato, nonostante la sua rilevanza, e cioè l'indipendenza dei controlli. Il capo X della nuova carta, infatti, tratta in maniera superficiale questo aspetto, che è invece essenziale almeno per quanto riguarda il controllo di regolarità Amministrativa e contabile. Questo controllo ha natura ambigua. Infatti è sì collaborativo, ma è il solo in cui prevale l'interesse, generale, del rispetto della legittimità e della legalità. La valutazione di questi aspetti, che può perfino portare chi esercita tale funzione a rivolgersi alla magistratura pur di salvaguardare l'ente dalle azioni dannose degli stessi amministratori, richiede una necessaria autonomia di giudizio rispetto al sindaco e agli altri organi dell'ente. È un controllo esercitato da due soggetti: il responsabile dei servizi finanziari e l'organo di revisione. L'affidamento del coordinamento dei controlli al segretario (articolo 34 della bozza Calderoli) non rappresenta di per sé una garanzia sufficiente, trattandosi di un "uomo del sindaco" che, pur avendo il dovere di rispettare la legge, non è neppure opportuno che manifesti una terzietà rispetto ai desiderata della amministrazione. Resta quindi il problema di garantire queste figure. Quanto al responsabile dei servizi finanziari è necessario agire su due fronti. Il primo è la competenza. Occorre definire il suo profilo professionale e istituire un registro che ne attesti l'adeguatezza, imponendo obblighi di aggiornamento (come è previsto per i revisori, all'articolo 35). Oggi per fare il segretario comunale è richiesta una preparazione giuridica, attestata da una laurea e verificata con un concorso. Perché allora può essere preso come responsabile dei servizi finanziari di un comune anche un neolaureato in

chimica? Siamo di fronte a un assurdo. Il secondo elemento è collocare il ragioniere in una posizione che ne garantisca il ruolo, assicurandogli quindi la posizione apicale, in modo da evitare condizionamenti di natura gerarchica. Il responsabile dei servizi finanziari è, ed è destinato a restare anche con la riforma, il cuore dei controlli. È interesse di tutti che sia messo in grado di esercitare al meglio il suo ruolo. Quanto ai revisori la prima garanzia sta nel criterio di scelta. Siamo sicuri che sia opportuno che vengano tutti nominati dal consiglio comunale? Difficile pensare che si tuteli l'indipendenza facendo scegliere l'arbitro a chi è destinato a giocare la partita. Ci sono altri elementi, poi, su cui occorre riflettere. Il primo sono i compensi. Lasciare decidere al comune è inopportuno, perché il compenso è un'arma potente per condizionare i membri dell'organo. E lo si può fare sia pagando poco che pagando troppo. Oltre a ciò è rilevante il numero dei componenti l'organo. La riduzione dei

revisori da tre a uno nei comuni sotto i 15mila abitanti, imposta con la finanziaria 2007, è stato un grave errore. Il revisore singolo è sempre nominato dalla maggioranza, e questo cancella quel minimo di tutela offerto dalla presenza di almeno una persona estranea all'area del sindaco. Un altro punto da affrontare, e con ragionevolezza, è il regime delle incompatibilità. Il rischio è che nei regolamenti degli enti si oscilli dal massimo (facile) rigore al totale lassismo. Siamo sicuri che prospettare un'incompatibilità assoluta sia garanzia di competenza? Diviene difficile che un professionista esperto della materia, se si vede impossibilitato a svolgere la sua normale attività con le partecipate dell'ente, possa accettare l'incarico. Ricondurre i criteri di incompatibilità a quelli prospettati dal Codice civile e dalle regole di deontologia professionale è la soluzione più equa.

Stefano Pozzoli

IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.12

CONSIGLIO DI STATO - Le finalità sociali e i conseguenti bilanci in rosso non giustificano l'affidamento diretto

Agli impianti sportivi serve la gara

La «redditività potenziale» basta a indicare la rilevanza economica del servizio

Un impianto sportivo grande all'interno di un centro polifunzionale ha caratteristiche tali da farne presumere la potenziale redditività ed è quindi «di rilevanza economica», anche se destinato ad attività prevalentemente sociali e con un bilancio modesto. Il Consiglio di Stato, sezione V, con la sentenza 5097/2009 sancisce che le caratteristiche di una struttura e la sua correlazione con spazi per attività complementari a elevato valore aggiunto la rendono in grado di produrre utili e, quindi, la configurano come oggetto di potenziale confronto tra operatori economici. Il collegio ha valutato che un impianto composto da un edificio con tre piscine, bar e solarium all'interno di un'area polifunzionale possiede connotazioni intrinseche di rilevanza economica. La qualificazione del servizio non dipende dalle valutazioni dell'ente locale sulla gestione con finalità sociali (consentire l'accesso al nuoto di fasce reddituali mode-

ste) e sul conseguente bilancio in disavanzo, poiché ciò corrisponde a una scelta gestionale che può essere poi modificata in modo che l'impianto sia fonte di profitto. Per la qualificazione di un servizio pubblico locale sotto il profilo della rilevanza economica, quindi, occorre verificare in concreto se l'attività da espletare presenti o meno il connotato della "redditività", anche solo in via potenziale. La decisione del Consiglio di Stato interviene sui modelli di gestione degli impianti sportivi definiti dalla disciplina regionale (nel caso la legge regionale 27/2006 della Lombardia) attuativa della legge 289/2002, articolo 90, comma 25, che prefigura un sistema di affidamento in via preferenziale ad associazioni e società sportive dilettantistiche, ammettendo anche l'affidamento diretto sulla base della non rilevanza economica degli impianti che per caratteristiche, dimensioni e ubicazione sono improduttivi di utili o produttivi di utili

insufficienti a coprire i costi di gestione. La sentenza scardina questa presunzione di redditività nulla o scarsa degli impianti sportivi, perché non ammette più valutazioni a priori ma impone analisi puntuali sulle potenzialità di ogni struttura. In questa prospettiva gli enti locali, per poter definire la scelta gestionale secondo i modelli delineati dalla normativa settoriale, devono operare una verifica accurata, rilevando: a) la tipologia dell'impianto e le sue caratteristiche funzionali (ad esempio se si tratta di struttura omologata per attività federali); b) la presenza di strutture complementari per l'accoglienza del pubblico (ad esempio tribune con accesso controllabile), tali da lasciar ipotizzare l'organizzazione di manifestazioni rilevanti, con ingresso a pagamento; c) l'esistenza di strutture (ad esempio bar) o la localizzazione dell'impianto in un contesto polifunzionale, tali da favorire la fruizione di altri servizi a valore aggiunto. Questi e-

lementi consentono di impostare un business plan, nel quale devono essere evidenziati i dati di costo reale (utenze per attività a pieno regime, manutenzioni...) e di utilizzo condizionato (ad esempio le mancate entrate per i giorni in cui l'impianto è messo a disposizione dell'amministrazione concedente per attività istituzionali), posti a raffronto con le entrate potenziali derivanti dalla gestione dell'impianto e da attività complementari. Qualora il confronto dei dati economici configuri la redditività potenziale dell'impianto (misurata anche sul periodo di gestione ipotizzato), la qualificazione come servizio a rilevanza economica risulta evidente e comporta pertanto l'affidamento dello stesso con gara o, se in house, seguendo i modelli determinati dall'articolo 23-bis della legge 133/2008 e non quelli definiti dalla legislazione regionale settoriale.

Alberto Barbiero

AUTHORITY APPALTI - Fondi immobiliari

Doppia procedura nei rapporti con le Sgr

La valorizzazione degli immobili di enti locali e pubbliche amministrazioni in un fondo immobiliare gestito da una Sgr è un servizio il cui affidamento non può prescindere dalla gara pubblica. La trattativa privata è ammissibile per la gestione operativa del fondo, a condizione che i requisiti dei soggetti interessati all'affidamento dei contratti "a valle" della costituzione del fondo siano stati previsti nel bando di gara. Così si è pronunciata l'Autorità sui contratti nel parere prot 47208/09/5566. L'Authority ha sottolineato che l'articolo 19 del Codice

contratti, che elenca i casi esclusi dalla gara, va inteso in senso restrittivo, in quanto norma derogatoria ai principi dell'evidenza pubblica. A maggior ragione considerando la natura stessa delle attività offerte dalle Sgr nel settore dei fondi immobiliari, caratterizzate da grande eterogeneità dei servizi erogati, riconducibili per buona parte, secondo l'Authority, proprio ad alcune delle categorie per le quali si prevede l'obbligatorietà della gara: si tratta infatti di attività non tanto di carattere finanziario, quanto di asset management, che vanno dalla gestione ammi-

nistrativa contabile, fiscale degli immobili (property management), a quelle di manutenzione (facility management), Diversamente, e questo appare un punto decisamente interessante, per i contratti relativi ai servizi a valle dell'affidamento del servizio di gestione del fondo immobiliare, la possibilità di procedere con trattative negoziate con un ristretto numero di concorrenti (evitando dunque la gara vera e propria) appare legittima tenuto conto dell'autonomia patrimoniale del fondo e della natura privatistica della Sgr. Occorre però che il bando e i docu-

menti di gara individuino chiaramente i requisiti che i soggetti affidatari di tali contratti devono necessariamente avere, attesa «la natura intrinsecamente pubblica del fine che le opere da realizzare tendono a soddisfare». Dati i profili di incertezza ancora determinati dal quadro generale di queste fattispecie, è auspicabile che tali meccanismi trovino presto un'illustrazione esauritiva in apposite linee guida dell'Autorità.

Raffaele Cusmai

CORTE CONTI - Deroga agli obblighi

Incarichi ai progettisti senza invio preventivo

Gli incarichi di progettazione, direzione lavori e collaudo affidati ai sensi del Dlgs 163/06 per importi superiori a 5mila euro non devono essere trasmessi alla Corte dei conti per il controllo successivo sulla gestione. Con la deliberazione 301/2009, la sezione regionale per la Toscana fornisce le linee guida sul comma 173 della Finanziaria 2006 (legge 266/2005), che impone agli enti di inoltrare tutti gli atti di spesa superiori a 5mila euro per incarichi di studio, di consulenza, alle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pub-

blicità e rappresentanza. Pur essendo tacitamente abrogata la norma (articolo 1, comma 42, legge 311/2004) che prevedeva l'esclusione degli incarichi di progettazione dall'obbligo di invio, la Corte ritiene che le comunicazioni degli atti di spesa di cui al comma 173 debbono essere utilizzate nella verifica della gestione finanziaria di ciascun ente, come ulteriore elemento di analisi della spesa corrente, e dell'impatto sugli equilibri di bilancio. Sono esclusi dall'obbligo di invio anche gli atti di affidamento di incarichi di alta specializzazione e di diretta collabora-

zione degli uffici di staff del sindaco. Diversa è invece la valutazione dei giudici toscani in merito agli incarichi di collaborazione coordinata di cui all'articolo 7 del Dlgs 165/01, assimilati alle consulenze sia dalla Finanziaria 2008 sia dalla legge 133/2008 (articolo 46). Per ciò che concerne infine gli incarichi legali, la Corte opera una separazione tra la resa di pareri che sintetizzano l'ipotesi di una consulenza, studio o ricerca e il patrocinio giudiziale e la rappresentanza processuale. Solo in questo secondo caso, trattandosi di appalto di servizi, non sussisterebbe

l'obbligo di invio ai sensi del comma 173. Oltre agli atti di spesa, secondo i giudici toscani, è necessario l'invio a corredo anche della documentazione probatoria della legittimità dell'incarico esterno, non potendosi limitare il controllo al solo aspetto finanziario. In definitiva l'invio deve riguardare, oltre ai meri riferimenti contabili, anche il richiamo esplicito al programma consiliare di cui all'articolo 42, comma 2 del Tuel e la convenzione stipulata fra le parti.

Anna Guiducci

CORTE DEI CONTI - Criteri di calcolo

Stipendi dell'unione nei bilanci comunali

LA REGOLA/Nella spesa di personale l'ente deve conteggiare anche la quota di uscite sostenuta all'interno della gestione associata

Un comune che aderisce a un'unione deve calcolare la spesa di personale sommando anche la quota parte sostenuta dall'unione, ma riferita all'ente stesso. La conferma del nuovo criterio arriva dalla sezione regionale veneta della Corte dei conti, nella deliberazione 130 del 2009, in risposta al quesito di un comune che aderisce a un'unione a cui ha trasferito personale mediante procedura di mobilità, sopprimendo i posti in dotazione organica ed eliminando la spesa in bilancio, dove compare solo la voce relativa al trasferimento per l'unione. Le unioni di comuni, ricordano i magistrati contabili, sono veri e propri enti locali, e a esse si applicano, in quanto compatibili, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni. Le unioni hanno autonomia sta-

tutaria, regolamentare, finanziaria e gestionale, quindi gestiscono direttamente il rapporto di lavoro del proprio personale assunto, anche per mobilità, e compiono gli atti di gestione del personale temporaneamente assegnato. Anche se i vincoli per le spese di personale introdotti dal legislatore non prendono espressamente in esame il trasferimento alle unioni, le sezioni regionali di controllo mettono in luce che il contenimento dei costi del personale deve verificarsi sotto il profilo sostanziale anche in questo caso. Perciò la spesa, sia per il personale trasferito sia per le eventuali ulteriori assunzioni effettuate dall'unione, va fatta emergere dai comuni aderenti, secondo criteri di riparto che l'unione si farà carico di disciplinare nel proprio regolamento di organizzazio-

ne interna. I criteri devono rispondere a principi di equità, razionalità e di massima aderenza alla realtà fattuale, limitando, ove possibile, metodi forfettari. Questo nuovo orientamento ha il duplice pregio di far emergere la spesa nella sua interezza e di vanificare eventuali operazioni di esternalizzazione con finalità elusive dei limiti stabiliti per legge. La conclusione risulta rafforzata dalla norma contenuta nell'articolo 76 del DI 112/2008, che fa includere tra le spese del personale sostenute dagli enti anche quelle relative a tutti i soggetti esterni a vario titolo partecipati dall'ente medesimo. Il computo della spesa di personale dovrà dunque attenersi a criteri di consolidamento della spesa, comprensivi anche delle spese per i dipendenti in forza delle società in house,

tanto nel caso di partecipazione unica totalitaria, quanto nel caso di partecipazione divari enti pubblici locali, e delle società miste. Ipotesi quest'ultima che si manifesta solo nel caso in cui al momento della costituzione vi sia stato un trasferimento di personale dalla pubblica amministrazione alla società con obbligo di retrocessione dei dipendenti in caso di scioglimento o messa in liquidazione della stessa. Va infine ricordato che il principio dell'unicità dell'amministrazione e dell'omogeneità dei criteri di computo della spesa di personale si espande in tutta la sua forza anche nel caso di scioglimento di convenzione fra comuni unionisti e di recupero della gestione diretta dei servizi.

Patrizia Ruffini