



**CONSORZIO  
ASMEZ**

## **RASSEGNA STAMPA**



# **DEL 23 NOVEMBRE 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**

NUOVI ADEMPIMENTI DEL PATTO DI STABILITÀ 2009 ALLA LUCE DELLA LEGGE N. 102 DEL 2009 E DEL DDL CALDEROLI..... 4

SOLUZIONI CONSORTILI PER L'UFFICIO TECNICO COMUNALE ..... 5

**NEWS ENTI LOCALI**

LA GAZZETTA UFFICIALE DEGLI ENTI LOCALI ..... 6

TORNANO A CRESCERE ASSENZE PER MALATTIA, A OTTOBRE +28,3% ..... 7

ABUSO D'UFFICIO, AL SUD LA METÀ DEI CASI ..... 8

I RILIEVI DEI TECNICI DELLA CAMERA ..... 9

CONSIP SI AGGIUDICA L'EUROPEAN EGOVERNMENT AWARDS 2009 ..... 10

**IL SOLE 24ORE**

LA VISITA MEDICA È ABOLITA MA BLOCCA L'ASSUNZIONE..... 11

*L'attestato di «sana e robusta costituzione» viene ancora richiesto anche se in molte regioni è stato soppresso*

SCOMMESSA SULLA PEC PER TUTTI..... 12

*Lo stato pagherà per quattro anni la posta elettronica «doc» a chi ne farà richiesta*

SANZIONI AGLI UFFICI CHE NON SI ADEGUANO..... 13

*«Ancora prematuro elencare le possibilità di utilizzo del nuovo strumento informatico»*

NUOVO LOOK PER IL BILANCIO..... 14

*Alle Camere ruolo più incisivo in fase di rendiconto e controllo*

PRONTO AL DIRITTO DI VOTO OLTRE 1 MILIONE DI STRANIERI ..... 15

*Proposta per le elezioni comunali e circoscrizionali*

**IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI**

È NULLA LA CARTELLA NOTIFICATA VIA POSTA..... 16

IL RESPONSABILE SI INDICA PER NOME..... 17

INGIUSTO RECESSO? STIPENDI FINO ALL'USCITA ..... 18

ITALIA APRIPISTA UE MA IL TRAGUARDO ARRIVA DOPO 12 ANNI..... 19

*RIFORMA CONTINUA/Le norme del 1997 sono state ritoccate più volte e hanno raccolto anche le indicazioni comunitarie sulla firma online*

LA RACCOMANDATA ABBANDONA LA CARTA E VIAGGIA ONLINE..... 20

*Si tratta di uno strumento sicuro, che garantisce il recapito del messaggio*

TOCCA AL DESTINATARIO PROVARE CHE LA POSTA NON GLI È MAI ARRIVATA ..... 22

*IN MEMORIA/Le tracce degli scambi dei messaggi devono essere conservate in un apposito archivio per trenta mesi*

LA CASELLA CERTIFICATA NON PARLA STRANIERO ..... 23

NESSUNA SANZIONE SE È IMPRECISO L'ORARIO DEL TRAFFICO LIMITATO ..... 24

*CARTELLI DA AGGIORNARE/Il comune è obbligato a garantire idonea pubblicità alle delibere che modificano i tempi di accesso*

POCHI LIMITI LOCALI SULL'ABUSO CONDONATO ..... 25

L'ILLECITO SI SCONTA DALL'AGEVOLAZIONE .....	26
SE LA PRATICA È IN SOSPESO SERVE L'OK IN VIA TACITA .....	27
CALENDARIO LUNGO PER LE GESTIONI.....	28
<i>Le società pubbliche possono gareggiare dopo la fine dei contratti</i>	
NEL «FILTRO» DELL'ANTITRUST ENTRA IL SILENZIO-ASSENSO.....	29
<i>TEMPI CONTINGENTATI/Il parere preventivo dell'Authority è indispensabile per rendere efficace la scelta effettuata dall'ente ma l'eventuale risposta negativa non può arrivare oltre i 60 giorni</i>	
PATTO E CONFLITTI D'INTERESSE PER COMPLETARE LA RIFORMA.....	30
<i>LE MATERIE/Entro fine anno il governo deve fissare la disciplina delle incompatibilità e le regole per assoggettare ai vincoli di finanza pubblica i titolari degli affidamenti diretti</i>	
NEL SERVIZIO IDRICO RETI E «STANDARD» RESTANO AGLI ENTI.....	31
<i>LE FUNZIONI/Acquedotti, fognature e impianti rimangono proprietà inalienabili del demanio, come prevede il Codice civile</i>	
TROPPO PESO AI CONSIGLI NELLA RIFORMA BRUNETTA .....	32
IPOTESI CREDITO D'IMPOSTA PER AZZERARE L'IVA SULLA TIA.....	33
<i>INDEDUCIBILE/Per il futuro è inevitabile che la decisione della Consulta si traduca in un extracosto che i comuni riverseranno sull'utente finale</i>	
SANATORIA CONTABILE ALLA CONSULTA.....	34
<i>Contestata la limitazione alla perseguibilità del danno all'immagine</i>	
CONFINI INCERTI PER LA NULLITÀ.....	35
<i>IL NODO/Va chiarito se non sia irragionevole lo stop automatico alle responsabilità per alcuni delitti</i>	
CONTROLLI PREVENTIVI ANCHE SUGLI INCARICHI AFFIDATI DAI COMUNI .....	36
PICCOLI ENTI: AI SEGRETARI COMPENSI EXTRA SOLO SE MOTIVATI.....	37
L'UFFICIO LEGALE NON È SEMPRE UNA STRUTTURA DI VERTICE.....	38

## LE AUTONOMIE.IT

### SEMINARIO

# Nuovi adempimenti del patto di stabilità 2009 alla luce della legge n. 102 del 2009 e del ddl Calderoli

Il seminario fornisce le necessarie informazioni utili ai fini della gestione operativa del patto di stabilità per riuscire a rispettare l'obiettivo programmatico 2009 e a programmare gli obiettivi per il triennio 2010/2012. Il seminario analizza nel dettaglio la normativa di riferimento, con attenzione anche alle recenti modifiche apportate dalla legge n. 102/2009, e alle novità contenute nel ddl Calderoli, il quale riformerà il Codice delle Autonomie e nell'atto del Senato 1397. Durante il seminario viene mostrato l'utilizzo del sistema SIOPE per il monitoraggio infrannuale e le modalità della costruzione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG). La giornata di formazione avrà luogo il 1 DICEMBRE 2009 con il relatore il Dr. Matteo ESPOSITO presso la sede Asmez di Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, dalle ore 9,30 alle 17,30.

---

#### LE ALTRE ATTIVITÀ IN PROGRAMMA:

#### **WORKSHOP: PRIVACY COMUNALE: "AMMINISTRATORI DI SISTEMA: NUOVI ADEMPIMENTI, SCADENZE E SANZIONI"**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 27 NOVEMBRE 2009. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 11-19-28-82

<http://formazione.asmez.it>

#### **SEMINARIO: COME REDIGERE DETERMINE, DECRETI E DELIBERE SENZA RISCHI DI ANNULLAMENTO E RESPONSABILITÀ**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 2 DICEMBRE 2009. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 19-28-82-11

<http://formazione.asmez.it>

#### **SEMINARIO: LA RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI NEL DECRETO RONCHI. LE MODALITÀ DI AFFIDAMENTO E DI GESTIONE**

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

<http://formazione.asmez.it>

#### **SEMINARIO: VALUTAZIONE DELLE PERFORMANCE E MISURAZIONI DEI RISULTATI NELLA PA**

Napoli, Centro Direzionale, Isola G1, 19 GENNAIO 2010. Per informazioni e adesioni contattare il numero 081.750 45 19-28-82-11

<http://formazione.asmez.it>

## LE AUTONOMIE

### INCONTRO TEMATICO

# Soluzioni consortili per l'Ufficio Tecnico Comunale

L'informatizzazione delle procedure e delle attività dell'Ufficio Tecnico è un'esigenza manifestata in più occasioni dagli Enti associati ASMEZ, al fine di esercitare un appropriato controllo del territorio o, approntare una efficace programmazione per lo sviluppo locale e snellire i processi per garantire migliori servizi ai cittadini. Al fine di rispondere a tali esigenze ASMEZ ha stipulato una convenzione con la società S.T.R. spa (gruppo Sole 24 Ore), selezionata con procedura a evidenza pubblica (G.U. n. 82/2007), che rende possibile la fornitura a condizioni estremamente vantaggiose dei seguenti software ai Comuni associati:

- **VISION Area tecnica** - gestione tecnica lavori pubblici (**prezzari regionali integrati**)

Canone annuo di € 400,00

**GRATUITO 1° anno**

- **ENTI SOLUTION Area Amministrativa** - gestione amministrativa lavori pubblici

Canone annuo di € 500,00

- **ENTI SOLUTION Area Edilizia Privata** - gestione pratiche edilizie

Canone annuo di € 500,00

ASMEZ propone, quindi, soluzioni applicative e servizi informativi frutto delle proprie esperienze in merito ai **Sistemi Informativi Territoriali** e dell'interoperabilità applicativa promossa, perseguita e verificata con i partners selezionati. Allo scopo di prospettare le soluzioni ASMEZ per l'UTC martedì 15 dicembre 2009 dalle ore 9:30 alle 13:30, presso la sede ASMEZ di Napoli - Centro Direzionale, Is. G1 - Scala D, 11° piano, si terrà l'incontro di approfondimento "**Gestione dei procedimenti e delle istruttorie degli UT Comunali**". Tale occasione permetterà, inoltre, di raccogliere ulteriori esigenze e suggerimenti dalla base associativa per il perfezionamento delle soluzioni proposte per l'Ufficio Tecnico Comunale.

## NEWS ENTI LOCALI

### PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

# La Gazzetta ufficiale degli enti locali

La Gazzetta Ufficiale n. 270 del 19 novembre 2009 presenta i seguenti documenti di interesse per gli enti locali:

- a) **il DPCM 6 novembre 2009** - Dichiarazione dello stato di emergenza nel territorio delle Regioni Campania e Puglia in relazione alla vulnerabilità sismica della galleria Pavoncelli;
- b) **il decreto del Dipartimento per la PA e l'innovazione 3 agosto 2009** - Organizzazione del Dipartimento della digitalizzazione della PA e dell'innovazione tecnologica;
- c) **la deliberazione CIPE 26 giugno 2009** - Interventi nel settore dei sistemi di trasporto rapido di massa;
- d) **la deliberazione CIPE 31 luglio 2009** - Programma delle infrastrutture strategiche. Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici;
- e) **i comunicati della Regione Toscana** - Approvazione delle ordinanze n. 17 e n. 18 del 26 ottobre 2009 relative al superamento dello stato di emergenza determinatosi a seguito dell'incidente ferroviario verificatosi nella stazione di Viareggio.

## NEWS ENTI LOCALI

### PUBBLICO IMPIEGO

## Tornano a crescere assenze per malattia, a ottobre +28,3%

**T**ornano a crescere le assenze per malattie nella Pubblica Amministrazione. Secondo i dati del consueto monitoraggio forniti dal ministero della Funzione Pubblica a ottobre si è registrato un incremento del 28,3% rispetto allo stesso mese del 2008 (stima riferita al complesso delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione dei comparti scuola, università e pubblica sicurezza). Il dato - rileva un comunicato - risente del picco influenzale di questo autunno che, tuttavia, spiega solo in misura limitata tale incremento. Si stima infatti che, al netto dell'aumento del rischio influenza, le assenze sarebbero comunque aumentate del 21%. La riduzione delle assenze per malattia rispetto al 2007 resta comunque ancora sensibile, se si considera la loro forte diminuzione registrata nell'ottobre dello scorso anno (-43,1%). Il confronto giugno-ottobre 2009 con gli stessi mesi del 2007 (nei quali la Legge 133/2008 non era ancora in vigore) indica una riduzione del 32,7% delle assenze per malattia pro-capite. Quella di ottobre è comunque la terza variazione di segno positivo dopo l'incremento di agosto (+16,7%) e di settembre (+24,2%) mentre era atteso un assestamento del fenomeno con oscillazioni determinate essenzialmente da ragioni epidemiologiche. Il recente trend crescente delle assenze per malattia può avere diverse spiegazioni: aumento del rischio malattia, aggiustamento dei comportamenti individuali, ripresa dei comportamenti opportunistici, una combinazione di questi tre fattori. Al riguardo si osserva che

nei due mesi estivi non si sono registrati eventi epidemiologici di rilievo e che a ottobre il picco influenzale ha interessato soprattutto la popolazione più giovane. Inoltre, le variazioni fortemente positive si sono di fatto verificate in un periodo nel quale sono state ripristinate le originarie fasce orarie di reperibilità (Dl 78/2009 convertito nella Legge 102/2009), meno stringenti di quelle applicate fino a giugno 2009, con possibili effetti sulla propensione all'uso della malattia per motivi opportunistici. A riguardo si ricorda che il decreto legislativo 150/2009 (Riforma Brunetta della Pubblica Amministrazione) prevede importanti novità in materia di assenze per malattia: possibilità data al Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione di modificare le fa-

scie orarie di reperibilità per il controllo medico; digitalizzazione dell'attività di certificazione dello stato di malattia da parte del medico curante; responsabilizzazione dei dirigenti, con sanzioni disciplinari nel caso di mancata vigilanza. In questo modo - conclude il comunicato - si prosegue nell'azione di contrasto all'assenteismo, con l'obiettivo di allineare l'incidenza delle assenze per malattia nel settore pubblico a quella del settore privato. Per scoraggiare fin da subito una ripresa dei comportamenti opportunistici, il Ministro Renato Brunetta ha firmato un decreto nel quale vengono indicate nuove fasce orarie di reperibilità (dalle 9 alle 13 e dalle 15 alle 18) entro le quali devono essere effettuate le visite mediche di controllo.

Fonte ASCA

**NEWS ENTI LOCALI****PUBBLICA AMMINISTRAZIONE****Abuso d'ufficio, al Sud la metà dei casi**

**L**a metà dei 5.078 casi di abuso d'ufficio, registrati dal primo gennaio 2004 al 30 giugno 2009, si è verificata in Regioni del Sud: Sicilia (878), Campania (816), Calabria (694) e Puglia (540). I dati sono contenuti nel rapporto annuale del Saet (il Servizio anticorruzione e trasparenza del ministero per la Pubblica amministrazione). Al quinto posto si classifica il Lazio (460 casi) mentre in coda si collocano l'Umbria (82), la Liguria (81), il Friuli Venezia Giulia (79), il Trentino Alto Adige (47) e la Valle d'Aosta (6). Dalla 'mappatura della corruzione' emerge che, dopo la truffa aggravata tesa a percepire indebitamente finanziamenti pubblici, questo tipo di reato è il più frequente: quasi il 28% di tutti i 20.511 reati contro la Pubblica amministrazione. Per questi 5.708 casi sono state denunciate in Italia 6.885 persone (2.246 donne e 4.639 maschi). In cima a questa hit negativa si trova la Calabria con 2.915 persone segnalate (305 donne e 2.610 maschi), seguita dalla Sicilia con 2.694 (405 donne e 2.289 maschi) e dalla Campania con 2.670 (268 donne e 2.402 maschi). Alla Sicilia va il primato per le donne denunciate (405) dal 2004 ad 30 giugno 2009, mentre all'Umbria va quello della percentuale più elevata di donne denunciate sul totale dei segnalati (93 su 399 persone denunciate, il 23%). Il picco annuale è stato registrato in Campania con 210 casi nel 2008, mentre nel primo semestre 2009 si registra una flessione dei casi accertati (475 reati a fronte dei 1.134 casi del 2008) e delle persone denunciate (1.495 soggetti a fronte dei 3.501 segnalati all'Autorità Giudiziaria del 2008).

---

**FONTE GUIDA AGLI ENTI LOCALI**

**NEWS ENTI LOCALI****FINANZIARIA**

# I rilievi dei tecnici della Camera

**D**ai prosciutti ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, dalla nuova società Difesa servizi Spa ai mutui per l'acquisto della prima casa, fino alle attese risorse dello scudo fiscale e al decreto che taglia gli account Irpef. Sono diversi i dubbi contenuti nel dossier del Servizio studi e del Servizio Bilancio della Camera sulla Finanziaria. Intanto ricordano che l'operazione 'scudo fiscale' si dovrebbe concludere il 15 dicembre e dunque rilevano "disallineamenti" nel destinare le risorse che arriveranno nel 2009 a copertura di misure per il 2010. E pur prendendo in considerazione il decreto che taglia gli account Irpef e che in una 'partita di giro' consente di usare i soldi l'anno prossimo, i tecnici parlano di un «meccanismo contabile i cui termini attuativi permangono indefiniti sia nel quantum sia nella tempistica». Ma i dubbi e i chiarimenti richiesti al governo sul testo e sulle modifiche introdotte in Senato, non finiscono qui. Per quanto riguarda le agevolazioni per le ristrutturazioni edilizia il dossier registra una «difficoltà» di quantificare «in modo corretto ed esaustivo» la maggiore domanda che dovrebbe compensare il recupero di gettito. L'obbligo per gli ambulanti del documento unico di regolarità contributiva, che è stato abolito, aveva effetti antielusivi e quindi occorre verificare a quanto ammonta la perdita di gettito. Passando ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, si stabilisce che in una fase successiva si penserà a stanziare ulteriori risorse destinate ai rinnovi, occorre quindi che il governo indichi la «prevedibile misura dello stanziamento». Sulla neonata Difesa servizi spa è necessario «definire i rapporti con le altre strutture dello Stato già operanti nel settore», come la Consip. Andrebbe poi chiarito se questa nuova società è inserita «nell'ambito del conto economico della pubblica amministrazione». Inoltre, soprattutto nella fase di start up da dove arriveranno, si chiedono i tecnici della Camera, i soldi per le spese

del personale e per la gestione? E ancora, le disposizioni a favore dei Comuni svantaggiati: è «opportuno», si sottolinea, confermare che non si tratta di stanziamenti aggiuntivi per il comparto Comuni ma solo di una finalizzazione in favore dei piccoli comuni delle somme previste nel fondo ordinario. Il Governo deve poi dare nuovi elementi per quantificare quanto costa in termini di «minore entrata» l'esenzione fiscale per le vittime di terrorismo. L'aver inoltre modificato la finalità del Fondo speciale di garanzia per l'acquisto della prima casa orientandolo sull'accesso al credito per l'acquisto della prima casa, potrebbe «determinare effetti di accelerazione della spesa, con riflessi negativi sui saldi di finanza pubblica». Quanto ai 50 milioni destinati al Fondo a tutela dell'ambiente «si chiarisca se le risorse arriveranno da scudo fiscale» e in questo caso, ai fini dell'indebitamento netto della P.a, «potrebbe determinarsi un disallineamento tra la registrazione contabile delle entrate» la cui acquisi-

zione dovrebbe completarsi nel 2009 mentre le spese sarebbero contabilizzate negli anni successivi. Sulla vendita degli immobili della mafia da destinare al comparto sicurezza e al comparto giustizia, «è opportuno acquisire chiarimenti in merito agli aspetti contabili. Inoltre non si sa se le entrate derivanti dal processo di dismissione degli immobili arriveranno entro l'anno». Alla norma che proroga le disposizioni sull'assegnazione diretta alle Province dell'addizionale sul consumo di energia elettrica «non sono stati correttamente attribuiti gli effetti finanziari sui tre saldi di finanza pubblica», si legge nel dossier. Passando ai contributi per prodotti a lunga stagionatura, come i prosciutti, i tecnici fanno notare che «non è chiara la platea dei beneficiari» e dunque il costo effettivo della misura. Mentre è «necessario verificare» se le riduzioni del fondo di parte corrente «non incidano su disponibilità destinate al finanziamento di spese già autorizzate e non comprimibili».

---

**FONTE GUIDA AGLI ENTI LOCALI**

## NEWS ENTI LOCALI

### PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

## Consip si aggiudica l'European eGovernment Awards 2009

**P**restigioso riconoscimento internazionale per la Consip. La società del Ministero dell'Economia e delle Finanze che gestisce il programma per la razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione si è infatti aggiudicata l'European eGovernment Awards 2009 nella categoria "eGovernment empowering business", unico progetto italiano vincitore fra gli oltre 30 presentati. Il riconoscimento è stato assegnato nell'ambito della quinta Conferenza interministeriale sull'e-government organizzata dalla Commissione europea ogni due anni, alla presenza dei ministri europei responsabili dell'e-government. Il premio, che ha visto la partecipazione di 259 progetti provenienti da 31 paesi, intende incoraggiare le best practice e le soluzioni innovative realizzate dalle autorità pubbliche centrali per favorire l'accesso ai servizi pubblici di cittadini e imprese.

---

Fonte ADNKRONOS

## I PARADOSSI DELLA BUROCRAZIA

# La visita medica è abolita ma blocca l'assunzione

*L'attestato di «sana e robusta costituzione» viene ancora richiesto anche se in molte regioni è stato soppresso*

**L**a semplificazione complica la vita. Una provocazione? No, la realtà nei suoi quotidiani paradossi. E così succede che una signora lombarda di circa cinquant'anni - chiamiamola Sara - nel 2007 vince un concorso da preside, le viene assegnata la sede e richiesto un certificato di idoneità all'impiego (ex certificato di sana e robusta costituzione) rilasciato dalle autorità sanitarie pubbliche. Sara si reca all'Asl e scopre che il certificato in Lombardia è stato cancellato nel 2003, con una legge regionale, perché giudicato inefficace e dispendioso. Si rivolge allora all'ufficio scolastico regionale cercando una soluzione. Senza successo. Si reca allora in regione e scopre che il suo

problema è figlio della semplificazione. La Lombardia, infatti, ha lavorato per ridurre gli sprechi e per ottimizzare le risorse. Per aiutare Sara, dunque, la regione produce un documento nel quale spiega che le Asl non sono più autorizzate a rilasciare quel tipo di certificato. Se questo risultato proprio necessario - scrive la regione - meglio allora quello del medico di base della signora. Niente da fare. Quel pezzo di carta può arrivare solo dall'Asl o dai medici militari. E sì che il ministero della Pubblica Istruzione, già nel 2006, aveva mandato ai direttori generali degli uffici scolastici regionali una nota con la quale proponeva - alla luce dei nuovi orientamenti - l'abolizione dei certificati

di idoneità fisica. Suggerimento non seguito da tutti: tanto che, per essere assunto, il personale scolastico delle regioni in cui il certificato era già stato abolito si rivolgeva ad Asl fuori regione (quelle in cui era ancora previsto) o ai medici militari. Nel 2007, però, il ministero della Pubblica Istruzione spedisce un'altra nota agli uffici scolastici regionali prescrivendo che, alla luce dell'imminente abrogazione nazionale di molte certificazioni inutili (poi prevista dalla legge 133/2908, articolo 37), fosse ammessa anche la presentazione di certificazione rilasciata dal medico di base. Ostacolo superato, dunque, almeno per i dipendenti scolastici: Sara svolge regolarmente la funzione per la

quale è stata selezionata. Ma le vecchie abitudini sono dure a morire. Una norma nazionale del 2009, infatti, prevede che, per alcune professioni regolamentate di recente come quella dei buttafuori, sia necessaria una «certificazione medica delle autorità sanitarie pubbliche». Il nome è diverso ma il certificato e l'ente certificatore sono gli stessi. In Lombardia dunque, chi aspira a questa professione deve percorrere strade alternative. Echi, in regione, spinge ancora per la semplificazione deve essere pronto a combattere, quotidianamente, come Leonida sul passo delle Termopili.

**Rosalba Reggio**

INNOVAZIONE - Cittadini e Pa

# Scommessa sulla Pec per tutti

*Lo stato pagherà per quattro anni la posta elettronica «doc» a chi ne farà richiesta*

**L**a prossima puntata riguarderà i cittadini e la pubblica amministrazione. Dal 2010, infatti, saranno disponibili le caselle di posta elettronica certificata per comunicare con gli uffici pubblici. Si tratta dell'operazione CecPac, che altro non è se non una Pec dedicata, operazione già partita in via sperimentale e che al momento ha messo in circolo alcune decine di migliaia di mail sicure. Una volta scelto il gestore che dovrà fornire le caselle di posta, l'iniziativa potrà andare a regime. Al ministero della Pubblica amministrazione confidano di partire nei primi mesi del 2010 (si veda l'intervista a sotto). L'obiettivo è quello di diffondere al massimo il nuovo strumento, che assicura la spedizione di messaggi verso gli uffici pubblici con lo stesso valore della raccomandata con ricevuta di ritorno. Il ricorso alle nuove tecnologie - tra l'altro, a costo zero per i cittadini, perché la Cec-Pac e i servizi connessi verranno forniti gratis dalla pubblica amministrazione - è di dare un'ulteriore spallata alla carta, riducendone il consumo. Non si è mossi, tuttavia, solo da intenti ecologisti. La

Pec potrà anche garantire rapporti più veloci e trasparenti tra cittadini e uffici pubblici, con un notevole risparmio di tempo per gli uni e per gli altri: i primi non dovranno muoversi da casa, la pubblica amministrazione farà ameno di impiegare ore di lavoro dei propri dipendenti per digitalizzare documenti che arrivano su carta. Senza contare che potranno prodursi anche risparmi postali, perché il ricorso alla mail sicura eviterà le raccomandate con ricevuta di ritorno. La posta elettronica certificata ha infatti lo stesso valore, perché garantisce l'invio del messaggio e l'arrivo a destinazione. E il mittente ne viene subito informato, perché il gestore di Pec del destinatario si preoccupa di inviargli una comunicazione di avvenuta consegna. Ci si deve, però, interrogare sul reale utilizzo che della CecPac si potrà fare. Al momento è piuttosto generico. Stesso discorso si può fare per la Pec dei professionisti, incalzati dalla scadenza del 29 novembre (si veda la pagina a fianco). Anche in quel caso non si ha un'idea precisa di quali comunicazioni potranno essere effettuate con la mail sicura. A prescindere

da questo problema, che probabilmente l'uso effettivo della posta garantita contribuirà a risolvere, c'è da interrogarsi sulla reale volontà delle pubbliche amministrazioni di dialogare con i cittadini per via telematica. Basta verificare quanto è accaduto con l'obbligo a cui gli uffici pubblici avrebbero dovuto dar corso entro la fine di giugno scorso, data entro la quale ogni amministrazione provvista di sito internet (sono davvero poche quelle che non ce l'hanno) avrebbe dovuto pubblicare sull'home page il proprio indirizzo di Pec. Praticamente nessuno l'ha fatto, compreso lo stesso ministero della Pubblica amministrazione. E pensare che l'obbligo esiste fin dal 2005. C'è, però, da dire che con una norma del 2009, contenuta nella legge n. 69 sullo sviluppo economico e la semplificazione, quell'obbligo è stato ribadito e rafforzato grazie alla sanzione ai dirigenti inadempienti contenuta nel recente decreto legislativo n. 150 di fine ottobre. Tant'è che - assicurano alla Pubblica amministrazione - in questi giorni si è registrata una corsa alla pubblicazione online degli indirizzi di Pec. C'è anche

un altro aspetto da non sottovalutare. Sempre la legge 69/09, con lo stesso articolo 34 ha disposto che le amministrazioni regionali e locali possano assegnare ai cittadini residenti caselle di posta elettronica. Insomma, una Pec in versione federalista, che andrebbe ad aggiungersi alla CecPac che il ministro Brunetta si prepara a distribuire dal prossimo anno. Il rischio di duplicazioni e sovrapposizioni non è residuale. Con conseguente confusione in un settore che richiede un buon livello di alfabetizzazione informatica. Un pasticcio che, per esempio, è già accaduto - e non sembra trovare soluzione - con le carte di servizi (chi ha potuto, tra le amministrazioni pubbliche, ne ha promosso o promessa una) e l'annunciata e mai vista carta di identità elettronica. Tra Cec-Pac e Pec regionali o comunali si corre il rischio di non riuscire a raccapazzarsi. Gli avvocati, poi, non riusciranno più a contarle, perché a loro spetta la Cec-Pac, la Pec da residente, quella da professionista e la Pec per il processo telematico. Sommersi dalla burocrazia tecnologica.

**Antonello Cherchi**

INNOVAZIONE - *Cittadini e Pa/* Intervista. Renzo Turatto

## Sanzioni agli uffici che non si adeguano

«Ancora prematuro elencare le possibilità di utilizzo del nuovo strumento informatico»

**Q**uattro anni di posta elettronica certificata gratuita per dialogare con gli uffici pubblici. La gara, come spiega Renzo Turatto, capo del dipartimento che al ministero della Pubblica amministrazione si occupa di digitalizzare e innovare la Pa, è in corso e dai primi mesi del 2010 si partirà con l'attivazione del nuovo servizio. Si tratta della CecPac, ovvero la Pec finalizzata a mettere in contatto cittadini e uffici pubblici. **La gara riguarda l'intera pubblica amministrazione? Sì, sia gli uffici centrali sia quelli degli enti locali. Si tratta di scegliere il gestore che metterà a disposizione dei cittadini l'indirizzo di Cec-Pac. Ma la pubblica amministrazione, che da tempo ha l'obbligo di dotarsi di Pec, ha già un gestore unico? No. Il mercato è aperto. Le ammini-**

strazioni possono rivolgersi a chi credono. Quello che stiamo scegliendo riguarda unicamente la fornitura della Cec-Pac. **Se la Cec-Pac di prossima attivazione interessa tutte le amministrazioni, come deve essere letto l'articolo 6 del codice dell'amministrazione digitale, il quale riserva alle amministrazioni regionali e locali la facoltà di mettere a disposizione dei residenti un indirizzo di Pec? È una possibilità in più che gli enti locali hanno. Ma non si rischia di generare confusione e duplicazioni? La prospettiva è di avere due indirizzi di posta elettronica certificata per servizi messi a disposizione dagli uffici pubblici? Non ne basta una? Non esiste un obbligo per il cittadino di chiederle entrambe. Capisco, comunque, il problema. Per il momento,**

però, le disposizioni sono queste. **Quale uso potranno fare i cittadini della posta elettronica certificata? Avranno la possibilità di inviare messaggi con valore legale, come se si trattasse di una raccomandata con ricevuta di ritorno. Che tipo di messaggi? Difficile in questo momento fare un elenco di quali documenti potranno essere spediti con la mail sicura. Io, per esempio, l'altro giorno ho utilizzato la Pec per inviare una comunicazione all'agenzia delle Entrate. Entro il 30 giugno scorso le pubbliche amministrazioni avrebbero dovuto pubblicare sull'home page del loro sito l'indirizzo di Pec. Quasi nessuna l'ha fatto. Fino a qualche giorno fa, neanche il ministero della Pubblica amministrazione. Effettivamente le amministrazioni non si sono messe al**

passo, nonostante l'obbligo esista dal 2005. C'è, però, da dire che fino a quest'anno non era prevista alcuna sanzione per gli inadempienti. Ora, invece, esiste, introdotta dal decreto legislativo 150/2009. In questi giorni, poi, abbiamo registrato un'impennata delle pubblicazioni delle Pec sui siti pubblici. E anche noi ci siamo messi in regola. **Riguardo all'invio della casella Pec all'ordine di appartenenza, i professionisti paventano rischi di privacy per il possibile accesso all'elenco degli indirizzi di posta che l'albo deve formare e custodire. Venerdì scorso ho avuto un incontro con i professionisti proprio su questo punto. Ribadisco: non esistono problemi, perché agli elenchi può accedere solo la pubblica amministrazione.**

**CONTABILITÀ STATALE** - La riforma vicina al traguardo dopo il fallimento dei tentativi del passato

# Nuovo look per il bilancio

*Alle Camere ruolo più incisivo in fase di rendiconto e controllo*

**T**raguardo in vista, al Senato, per la nuova legge di contabilità pubblica. A trentuno anni dalla nascita, la legge finanziaria cambia nome e, in misura relativamente modesta, contenuti: diventa legge di stabilità. Il disegno di legge, nato a Palazzo Madama a firma del presidente della commissione Bilancio Antonio Azzollini, Pdl, approvato l'altra settimana dalla Camera poco meno che all'unanimità (467 i deputati favorevoli, due soli gli astenuti), dovrebbe ricevere in tempi rapidi la sanzione definitiva dei senatori. Un risultato insperato, dopo il fallimento dei tre precedenti tentativi susseguitisi dal Duemila in poi. Un risultato conseguito a Costituzione vigente e, anzi, mirato a recepire una prassi che, di fatto, si è imposta nell'ultimo decennio. Prassi che vede accresciuto il ruolo del Governo a discapito di quello delle Camere, anche mediante il ricorso, da parte dell'Esecutivo, a strumenti ritenuti - in tempi non lontani - improponibili, quali manovre per decreto legge ma, prima ancora, finanziarie approvate con voto di fiducia su maxiemendamen-

ti dell'Esecutivo. Ecco allora la necessità di riequilibrare la situazione, attribuendo al Parlamento un ruolo più incisivo in fase di rendicontazione e controllo: funzioni finora del tutto trascurate. Centrale, nella riforma ormai avviata a diventare legge dello Stato, il ruolo del viceministro dell'Economia Giuseppe Vegas. Se Azzollini ed altri senatori della maggioranza hanno firmato il Ddl, Vegas ne è stato tra gli ispiratori e ne ha accompagnato con trepidità cura il cammino parlamentare. Era forse tempo che i provvedimenti contabili si piegassero alle novità invalse nelle aule parlamentari: con un occhio alle esigenze di impronta federalista e l'altro a quelle di far collaborare tutte le amministrazioni all'obiettivo dell'«unità economica della Repubblica». Un caso di strabismo? Forse. Soltanto la pratica applicazione delle nuove norme, destinate a intersecarsi con la riforma federale dello Stato, permetterà di giudicare la bontà. Intanto, alcuni cambiamenti che il Ddl apporta alla legge 468/78, già più volte ritoccata, sono di pronta applicazione. Ma una difficoltà che i deputati

hanno riscontrato nel testo giunto loro da Palazzo Madama e che hanno dovuto superare, è stata quella dell'armonizzazione tra i sistemi contabili delle varie amministrazioni. La questione è premessa di qualsiasi buona gestione dei bilanci, di confronti, di efficacia dell'azione amministrativa. Gli enti territoriali l'hanno però vista come un attentato alla loro autonomia. Ecco allora che i criteri contabili di regioni ed enti locali saranno disciplinati dalla legge 42 sul federalismo fiscale. Quelli delle amministrazioni centrali restano di competenza della nuova legge contabile. Ancora: il patto di stabilità interno, da cui dipende l'equilibrio del bilancio nazionale e il rispetto dei parametri europei, è affidato alla legge di stabilità. Cambiano anche i contenuti della ex finanziaria: si alleggerisce, anche se la Camera ha reintrodotta le tabelle di rifinanziamento e di definanziamento delle leggi la cui quantificazione è rimessa alla finanziaria (ad eccezione della tabella "D" di conto capitale). Inoltre, la nuova legge di stabilità, come già le ultime finanziarie, non può interve-

nire a sostegno della crescita, ma solo a difesa dei saldi. Viene ribadito anche il vecchio divieto (mai rispettato: si veda la finanziaria 2010 con la disputa sul trattamento fiscale dei tartufi, ecc.) delle norme «localistiche e microsettoriali». Il combinarsi di queste due disposizioni è stato criticato: poiché la legge di stabilità non può operare se non in senso riduttivo del deficit, ne verrebbero impediti i piccoli interventi di riduzione di spese. La Camera ha anche reintrodotta l'obbligo di copertura interna alla legge di stabilità, che il Senato aveva cassato. Ne consegue che il Parlamento, anche volendo, non potrebbe legiferare in disavanzo. Un limite forse eccessivo alle scelte di politica economica. Cambia nome anche il Dpef. Il documento di programmazione diventa decisione di finanza pubblica. La decisione dev'essere presentata il 15 settembre, non più il 30 giugno: si potranno così cogliere andamenti che il vecchio Dpef ha quasi sempre mancato.

**Luigi Lazzi Gazzini**

**Il calcolo.** In base al testo bipartisan apertura ai residenti regolari da almeno 5 anni

## **Pronto al diritto di voto oltre 1 milione di stranieri**

### *Proposta per le elezioni comunali e circoscrizionali*

In cabina elettorale potrebbero entrare anche loro. Circa un milione e mezzo cittadini extracomunitari residenti regolarmente in Italia da più di cinque anni avrebbero così l'opportunità di esprimere la propria preferenza alle consultazioni comunali e circoscrizionali. Così come potrebbero essere eletti in consiglio e nominati assessori, senza però ambire alla poltrona di sindaco o vicesindaco. Obiettivi a cui punta della proposta di legge bipartisan (atto camera 2840), i cui contenuti sono stati illustrati la scorsa settimana. Il progetto è stato sottoscritto da parlamentari appartenenti a forze politiche sia di maggioranza che di opposizione, con l'eccezione della Lega che ha già espresso la sua contrarietà. Difficile al momento ipotizzare quale sarà il percorso del provvedimento e i tempi necessari per l'eventuale approvazione. Si può, invece, provare a calcolare l'impatto sulla base degli ultimi dati sulla presenza straniera in Italia relativi a inizio anno. Sottraendo gli immigrati provenienti da paesi Ue e la quota dei minorenni (orientativamente stimabili in poco più del 20%) che non hanno diritto di voto, per

arrivare a un'idea degli extracomunitari con alle spalle già cinque anni di presenza regolare «bisogna applicare il principio dei due terzi» come spiega Gian Carlo Blangiardo, docente di demografia all'università Bicocca di Milano e responsabile del settore statistica dell'Ismu (la fondazione che studia la multietnicità). Ecco che si raggiunge poco meno di un milione e mezzo (per l'esattezza 1,43 milioni) di stranieri non comunitari che diventerebbero elettori alle comunali in caso di via libera del parlamento al progetto di legge. Inoltre sarebbe «abbastanza alta - assicura Blangiardo - la propensione a partecipare». Anche per questo, può venire in soccorso il principio del due su tre. Quindi quelli che poi concretamente si recherebbero alle urne potrebbero aggirarsi, sempre ragionando sui numeri attuali, sui 950mila. I requisiti fondamentali che la proposta stabilisce sono la permanenza costante sul territorio italiano, rappresentata dal possesso del titolo di soggiorno e dalla residenza regolare da più di cinque anni. Un parametro in linea con l'indicazione contenuta nella convenzione del consiglio d'Europa per la parte-

cipazione degli stranieri alla vita pubblica, che l'Italia ha ratificato nel 1994 ma limitando l'applicazione ai capitoli A e B con l'esclusione del capitolo C contenente il principio sul diritto di voto. Non a caso la proposta di legge contiene un articolo finalizzato a recepire anche quest'ultimo capitolo. Il prendere parte alla vita politica della propria comunità «comporterebbe una corresponsabilizzazione dello straniero - rileva l'avvocato Marco Paggi dell'Asgi (associazione studi giuridici sull'immigrazione) - e potrebbe consentire un maggior senso di appartenenza, oltre a favorire un dialogo tra chi fa politica e gli immigrati». Il testo richiede un comportamento attivo dell'extracomunitario o apolide intenzionato a partecipare al voto per il rinnovo degli organi municipali e circoscrizionali del centro in cui risiede: deve, infatti, presentare al sindaco una domanda di iscrizione nella lista elettorale aggiunta, istituita nello stesso comune. All'istanza va comunque allegata la copia del titolo di soggiorno e del passaporto. Naturalmente scatta la perdita della capacità elettorale per tutte le ipotesi che la normativa in vigore già prevede per i

cittadini italiani. Ad esempio non possono votare quanti sono stati condannati con sentenza penale passata in giudicato. L'iscrizione alle liste elettorali aggiunte consentirebbe poi agli stranieri extracomunitari di partecipare direttamente alla competizione. Potrebbero, pertanto, candidarsi alla carica di consigliere del comune e della circoscrizione. Sarebbe possibile anche l'eventuale nomina a componente della giunta, strada sbarrata invece per la carica di vicesindaco (oltre che per quella di primo cittadino). La proposta di legge indica anche la documentazione necessaria per scendere nell'agone politico. All'atto del deposito della lista dei candidati, gli extracomunitari che si presentano devono produrre una dichiarazione con l'indicazione della cittadinanza, dell'attuale residenza e dell'indirizzo nel paese di provenienza e un attestato, in data non anteriore a tre mesi, dell'autorità amministrativa competente dello stato di origine, dal quale risulti che l'interessato non è decaduto dal diritto di eleggibilità ma per cause previste dalla normativa italiana.

**Giovanni Parente**

CTP - Da Equitalia niente raccomandate

## È nulla la cartella notificata via posta

**D**opo la battaglia delle "cartelle mute", per Equitalia si profila un nuovo preoccupante focolaio destinato a minare la regolarità dell'azione esecutiva di riscossione: la notifica della cartella di pagamento eseguita direttamente da Equitalia utilizzando il servizio postale è inesistente. L'assunto, che, se confermato dai giudici di grado superiore, potrebbe avere effetti deflagranti nell'ambito della riscossione dei ruoli, è contenuto nella sentenza della Ctp di Lecce n. 909/05/09 del 23 ottobre scorso che, in accoglimento di una posizione di dottrina molto articolata (si veda, Villani), ha accolto il ricorso per inesistenza della notifica dell'iscrizione ipotecaria spedita per raccomandata da un soggetto non abilitato. Il tutto con la condanna alle spese per il conces-

sionario della riscossione. La vicenda esaminata dalla commissione salentina è piuttosto ordinaria. A fronte di imposte (Iva, Irpef e Irap) contestate e non versate da un contribuente, il concessionario iscriveva a ruolo il debito tributario e, decorsi gli ordinari termini, iscriveva ipoteca sugli immobili dello stesso. Oltre a mettere indubbio la legittimità dell'iscrizione ipotecaria, il contribuente ne contesta la regolarità della notifica. Infatti, secondo l'articolo 26, comma i, del Dpr n. 602/73, la notificazione della cartella di pagamento e di tutti gli altri atti dell'esecuzione (ipoteca, fermi amministrativi eccetera), deve essere tassativamente effettuata soltanto dai soggetti abilitati ovvero: ufficiali della riscossione; soggetti abilitati dal concessionario nelle forme previste dalla legge, in base a un

documento ufficiale, precedente alle notifiche con data certa; messi comunali, previa convenzione tra Comune e concessionario, anche in questo caso in base a un documento ufficiale, precedente alle notifiche con data certa; agenti della polizia municipale. Equitalia si è difesa sostenendo che quello sollevato dalla difesa del contribuente rappresenta un falso problema, in quanto lo stesso articolo 26 citato, questa volta al comma 2, autorizza espressamente il ricorso al servizio postale anche mediante l'invio della raccomandata. Il collegio giudicante ha, tuttavia, disatteso le posizioni del concessionario. Nella sentenza si legge che l'interpretazione data da Equitalia al comma 2 dell'articolo 26 è scollegata dal contesto in cui la stessa norma si trova. Invero, sostiene la Ctp di Lecce, il

comma i elenca, circoscrivendoli in maniera tassativa, gli unici soggetti legittimati alla notifica della cartella. Questi, e solo questi, a loro volta, invece che direttamente, possono ricorrere all'ausilio del servizio postale per la notifica degli atti. Ne consegue che l'agente per la riscossione non potrebbe ricorrere alla notifica diretta, ma dovrebbe per forza di cosa passare prima attraverso i soggetti menzionati dall'articolo 26. Al di fuori dei casi tassativamente previsti dalla legge, quindi, tutte le notifiche per posta con raccomandata sono inesistenti, perché effettuate da soggetti che non rientrano nelle suddette categorie; ciò comporta l'inesigibilità delle somme richieste.

**Alessandro Sacrestano**

**IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.5**

**CTP** - Invalidati i ruoli senza le generalità dell'incaricato al procedimento

## Il responsabile si indica per nome

È nulla la cartella di pagamento se l'indicazione del responsabile del procedimento non è idonea a individuare con precisione il soggetto investito del relativo incarico. Lo afferma la Ctp di Bari (sentenza n. 136/02/09), che ha dichiarato la nullità di una cartella dove si indicava come responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo «il direttore dell'ufficio o un suo delegato». Per

questo una società impugnava una cartella di pagamento denunciando l'omessa indicazione del responsabile del procedimento. Eccepiva, in particolare, che l'indicazione del direttore dell'ufficio delle Entrate "o di un suo delegato", quale responsabile dell'iscrizione a ruolo, non consentiva di individuare la persona che aveva materialmente proceduto alla stessa. L'eccezione è stata giudicata fondata dai

giudici baresi, che hanno osservato come l'articolo 36, comma 4-ter, del Dl 248/07, sanzioni espressamente con la nullità tutte le cartelle nelle quali non sia indicato il responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo o di emissione e notificazione dell'atto. Ha concluso la Ctp che l'obbligo di informazione previsto dal legislatore non è soddisfatto se si indica nella persona del «direttore o di un suo

delegato» il responsabile del procedimento di iscrizione a ruolo, per il semplice fatto che tale dicitura è ambigua e non individua esattamente la persona responsabile di quel procedimento, atteso che, un suo delegato può essere chiunque tra le decine o centinaia di addetti all'ufficio.

**Domenico Carnimeo**

## IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.6

**Retribuzioni legali.** Per chi ha scelto l'indennità sostitutiva anziché la reintegra

# Ingiusto recesso? Stipendi fino all'uscita

**I**l lavoratore licenziato illegittimamente che sceglie l'indennità sostitutiva al posto della reintegra ha diritto a tutti gli stipendi fino all'effettivo pagamento dell'indennizzo. La sentenza n. 24199 della Cassazione conferma la decisione della Corte di appello che, sul ricorso di un ex dipendente delle Ferrovie esonerato ingiustamente, ha espresso il principio secondo il quale in base all'esercizio della facoltà d'opzione il rapporto di lavoro non si estingue, cioè non equivale a dimissioni, e quindi fino a quando l'indennità non viene corrisposta l'impresa è tenuta a pagare le retribuzioni legali di fatto. Contro questa pronuncia la società

ha chiamato in causa i giudici della Suprema corte sostenendo il carattere alternativo dell'obbligazione che grava sul datore, autore di un licenziamento dichiarato illegittimo dal magistrato. Così, secondo Ferrovie, una volta che il lavoratore dichiara la volontà di ottenere il risarcimento anziché riprendere il proprio posto, l'obbligo di reintegra cade e con lui il diritto alla retribuzione. Al centro della questione si trova dunque il quesito se il danno sopportato dal prestatore di lavoro a causa del ritardo del datore nel versare l'indennità sostitutiva debba essere pari agli stipendi mensili non percepiti nel periodo intercorso tra l'esercizio della

facoltà d'opzione e il pagamento del ristoro, oppure debba essere considerato come un semplice danno da ritardato adempimento di un comune credito di lavoro e perciò vada liquidato con decorrenza dal giorno della maturazione del diritto (come prevede il terzo comma dell'articolo 429 del codice di procedura civile sulla pronuncia della sentenza). Secondo i giudici della Sezione lavoro la soluzione da scegliere è la prima. Il sistema dell'indennità sostitutiva della reintegrazione, disciplinata dall'articolo 18 dello statuto dei lavoratori, si fonda infatti sul concetto di effettiva realizzazione dell'interesse del lavoratore a non subire, o a limitare al

minimo, i danni conseguenti al licenziamento giudicato illegittimo. Un recente orientamento giurisprudenziale (Corte di cassazione n. 6342 del 2009) nell'interpretare la finalità alla base della norma di legge parla proprio del principio dell'«effettività dei rimedi» con il quale il legislatore ha voluto impedire al datore di non adempiere o di ritardare nel concedere l'indennità in questione sottoponendosi al solo pagamento di rivalutazione e interessi. L'obiettivo è dissuadere l'imprenditore dal rinviare: più i tempi si allungano e maggiore sarà il denaro che dovrà erogare.

**Simona Gatti**

**LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA** - Il funzionamento

## Italia apripista Ue ma il traguardo arriva dopo 12 anni

*RIFORMA CONTINUA/Le norme del 1997 sono state ritoccate più volte e hanno raccolto anche le indicazioni comunitarie sulla firma online*

Un cammino intrapreso dodici anni fa, quando il nostro paese, primo in Europa, decise di dotarsi di una normativa organica sul documento informatico. Dal 1997 i ritocchi a quelle regole sono stati diversi, fino ad arrivare al codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 82/2005), dove si tiene conto anche delle indicazioni fornite nel frattempo dall'Unione europea, a iniziare da quelle contenute nella direttiva 1999/93/C e sulle firme elettroniche. Se la normativa italiana del 1997 nasce per consentire la comunicazione telematica nell'ambito della pubblica amministrazione (per quanto quelle regole siano fin dal principio applicabili anche ai rapporti fra privati, il progetto che le muove è comunque quello della Rupa, la rete unitaria per la pubblica amministrazione), la direttiva europea ha, invece, come obiettivo quello di stimolare la crescita del commercio elettronico, creando fiducia da parte degli utenti nelle nuove modalità di trasmissione. All'Italia spetta, in ogni caso, il merito di aver fatto da battistrada nella diffusione di tali

nuove tecnologie. Tra non poche difficoltà, testimoniate dalla rapida successione di interventi normativi, l'ultimo dei quali è rappresentato dal Dpcm 30 marzo 2009 (regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme digitali e validazione temporale dei documenti informatici), che entrerà in vigore il prossimo 3 dicembre. L'approccio normativo del legislatore italiano, di guidare e stimolare l'adozione di strumenti tecnologici muovendo dalla pubblica amministrazione, trova conferma pure nel caso della posta elettronica certificata (Pec), nata per dialogare con gli uffici pubblici, ma che è ovviamente utilizzabile anche nei rapporti fra soggetti privati. La Pec è ormai obbligatoria per la pubblica amministrazione e per le società di nuova costituzione. Dalla fine del mese lo diventerà anche per i professionisti e, entro due anni, per tutte le società. L'obbligatorietà nasce dall'esigenza di creare una massa critica di potenziali utenti e diffondere così l'uso della mail certificata. L'armamentario digitale a disposizione di imprese, pro-

fessionisti e anche privati cittadini è, tuttavia, quanto mai variegato: documento informatico senza firma, con firma elettronica, con firma digitale, con marcatura temporale, spedito con e-mail ordinaria o con Pec. Senza parlare poi della Pecpct, riservata al processo telematico. Considerati i tanti strumenti a disposizione, è bene ricordarne il valore giuridico. Il documento informatico del tutto privo di firma ha, ai sensi dell'articolo 2712 del codice civile, l'efficacia probatoria delle riproduzioni meccaniche. Il documento informatico del tutto privo di firma elettronica o digitale può, secondo l'articolo 20, comma i-bis del codice dell'amministrazione digitale, soddisfare il requisito della forma scritta ed è liberamente valutabile in giudizio. La valutazione da parte del giudice, aggiunge la norma, tiene conto delle caratteristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità del documento. Il documento informatico con firma elettronica è, sotto il profilo probatorio, liberamente valutabile in giudizio, anche in questo caso tenendo conto delle caratte-

ristiche oggettive di qualità, sicurezza, integrità e immodificabilità del documento. Invece, il documento informatico sottoscritto con firma digitale o con altro tipo di firma elettronica qualificata ha l'efficacia probatoria della scrittura privata (articolo 2702 del codice civile) e l'utilizzo del dispositivo di firma si presume riconducibile al titolare fino a prova contraria. Qualora la forma scritta sia richiesta per la validità dell'atto, a pena di nullità, il requisito è senz'altro integrato dal documento informatico sottoscritto con firma digitale o firma elettronica qualificata. La marcatura temporale del documento informatico serve a rendere data e ora opponibile ai terzi. La posta elettronica certificata costituisce l'equivalente digitale della raccomandata con ricevuta di ritorno e serve a provare spedizione e ricevuta. Infine, va ricordato, che se si vuole garantire anche la segretezza del messaggio, occorre utilizzare un programma di crittografia.

**Giusella Finocchiaro**

**LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA** - Il funzionamento

# La raccomandata abbandona la carta e viaggia online

*Si tratta di uno strumento sicuro, che garantisce il recapito del messaggio*

Tutti sappiamo cosa sia la raccomandata postale con ricevuta di ritorno, uno strumento in uso sin dal XIX secolo (quando si chiamava "posta con raccomandazione"), cui ogni tanto siamo costretti a ricorrere - nei rapporti con le amministrazioni pubbliche o con i gestori di servizi - per garantirci una prova inoppugnabile dell'avvenuta spedizione di lettere o documenti, richieste o disdette. La posta elettronica certificata (Pec) è lo strumento esattamente equivalente, in ambito elettronico. Quando spedisco dal mio computer un messaggio con la Pec, rimango in possesso della prova che sono stato proprio io a spedire quel messaggio, esattamente a una certa ora di un certo giorno. E così posso utilizzare la Pec, se il destinatario è abilitato a riceverla, per mandare documenti a enti e pubbliche amministrazioni, per inviare elaborati relativi a gare d'appalto, per spedire richieste di partecipazione a concorsi pubblici. **Rischi ridotti** - Quello della Pec è un sistema protetto, separato dal normale internet, per ridurre al minimo i rischi di intrusione. Un po' come la rete delle piste ciclabili in una città, che consente alle biciclette di circolare in maniera indipendente e protetta, rispetto al sistema viario automobilistico. I domini internet, infatti, sono a parte dedicati dai provider in modo specifico alla Pec, con indirizzi tipo [utente@pec.provider.it](mailto:utente@pec.provider.it). I provider sono tenuti a filtrare preventivamente i messaggi e gli allegati dai virus e non accettare sulle caselle Pec messaggi non certificati (quindi anche di spam). Inoltre, per evitare intromissioni, gli indirizzi Pec, a dispetto della loro "ufficialità", non sono disponibili su alcuna directory pubblica. **Come funziona** - Per l'utente il funzionamento della Pec è molto semplice (praticamente come la normale e-mail), ma un po' più complicato nella sua parte di "back-office". Il gestore Pec - che appartiene a una ristretta cerchia di soggetti accreditati dal Cnipa - è una specie di messaggero scrupoloso: quando un mittente invia un messaggio al destinatario attraverso il server di Pec del proprio gestore, il server stesso ne controlla le credenziali d'accesso (nome utente e password). E fin qui niente di nuovo. Subito scatta, però, il primo filtro:

il gestore controlla le caratteristiche formali del messaggio, e sulla base di tale controllo provvede a inviare al mittente una ricevuta di accettazione (o eventualmente di non accettazione), contenente tutti gli estremi: data e ora dell'invio, mittente, destinatario, oggetto. Il messaggio viene quindi "imbustato" dentro un altro messaggio, chiamato "busta di trasporto", firmato digitalmente dal gestore stesso. Questo imbustamento, che consente di certificare ufficialmente l'invio e poi la consegna, costituisce il lavoro principale del gestore Pec, la sua funzione di messaggero. La "busta" viene ricevuta dall'altro gestore Pec, quello del destinatario, il quale, come prima cosa, controlla la validità della firma del gestore del mittente, oltre che la validità del messaggio. Se è tutto ok, invia all'altro gestore una ricevuta di presa in carico e, contestualmente, il messaggio stesso al destinatario. Non è detto che quest'ultimo lo legga subito. Infatti, il messaggio arriva in un "punto di consegna", che è una specie di cassetta postale. Il punto di consegna ha una funzione importante, perché, appena riceve il

messaggio, invia una ricevuta di avvenuta consegna al gestore del mittente. A questo punto, il mittente stesso si ritrova la ricevuta nella propria casella postale. Se il messaggio era stato inviato a più destinatari, riceverà tante ricevute, una per ogni destinatario, di avvenuta o non avvenuta consegna (c'è infatti anche questa eventualità). Tra Pec e normale e-mail c'è possibilità di comunicazione e interscambio, ma con alcune limitazioni. Le funzioni Pec sono garantite solo se entrambe le caselle - del mittente e del destinatario - sono di tipo Pec. Se la casella del destinatario è di tipo "normale", il servizio Pec può certificare solo l'avvenuta spedizione, ma non la consegna. Il flusso contrario non è proprio consentito, perché un messaggio dalla normale posta elettronica verso la Pec viene rifiutato. **I vantaggi** - I vantaggi della Pec sono evidenti. È molto più veloce ed economica della posta raccomandata, non occupa spazio, è accessibile ovunque, è facile da usare e pure comoda, perché si può ricevere un avviso via sms, quando arrivano nuovi messaggi certificati nella propria casella. I cam-

23/11/2009

pi d'applicazione sono numerosi. Serve per mandare documenti a enti e pubbliche amministrazioni, per trasmettere i documenti relativi a gare d'appalto o per convocare consigli, giunte, assemblee. La Pec può essere usata anche per scambiare documenti - come offerte, ordini e contratti - tra aziende che mantengono relazioni commerciali. Ma può essere adottata pure nell'inter-

no di una stessa organizzazione. Ad esempio, per far girare le comunicazioni nell'ambito di strutture con molte sedi operative oppure per gestire le comunicazioni ufficiali all'interno di reti di

aziende o commerciali, o anche per l'invio degli stipendi ai dipendenti.

**Paolo Subioli**

**LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA** - *Il funzionamento/Garanzie.* Spedizione e ricezione

# Tocca al destinatario provare che la posta non gli è mai arrivata

*IN MEMORIA/Le tracce degli scambi dei messaggi devono essere conservate in un apposito archivio per trenta mesi*

La posta elettronica certificata è un sistema di trasmissione telematico della posta che, a differenza della normale e-mail, garantisce la prova certa della spedizione e della relativa ricezione da parte del destinatario, come se fosse una classica raccomandata con ricevuta di ritorno. Tale valenza trova riscontro nell'articolo 48, comma 2, del decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 (Codice dell'amministrazione digitale), secondo cui «la trasmissione del documento informatico per via telematica, effettuata mediante la posta elettronica certificata, equivale alla notificazione per mezzo posta». Più precisamente, tra mittente e destinatario si inserisce il cosiddetto gestore, ossia un soggetto accreditato che gestisce il servizio di posta elettronica certificata e che assegna al singolo richiedente una personale casella di posta certificata. Il gestore materialmente riceve la comunicazione telematica dal mittente e la invia al destinatario, al quale viene consegnata nella propria casella di posta certificata. Contestualmente il gestore invia poi la ricevuta di consegna al mittente, indipendentemente dal fatto che questi l'abbia letta o meno. Sarà eventualmente poi onere del destinatario provare che tale comunicazione non è mai giunta al suo indirizzo, perché, diversamente, la comunicazione si considera ricevuta a tutti gli effetti e con la valenza sopra descritta. Inoltre, ai sensi dell'articolo comma 2, del decreto del presidente della Repubblica 11 febbraio 2005 n. 68, il gestore ha l'obbligo di tenere traccia di tutte le trasmissioni effettuate per un periodo di trenta mesi in un apposito archivio informatico, utilizzabile per la ricostruzione delle ricevute, nel caso di "smarrimento" delle stesse. Premesso che sarà necessario valutare la posta elettronica certificata "sul campo", allo stato i vantaggi che tale sistema offre ai professionisti - e non solo - sono notevoli: comodità di utilizzo non paragonabile alla vecchia raccomandata e senza i relativi costi, possibilità di invio nello stesso momento a più destinatari, risparmio in termini di stampa, carta e tempi di spedizione, il tutto con le medesime garanzie di certificazione di spedizione e ricezione. Gli svantaggi sono minimi, in particolare se commisurati ai vantaggi: il più evidente è che il professionista dovrà controllare la sua casella di posta elettronica certificata con una certa frequenza, visto che la comunicazione si dà per consegnata a prescindere dall'avvenuta lettura del contenuto da parte del destinatario, con un obbligo di verifica della casella piuttosto assiduo e che, per tale motivo, potrebbe non essere troppo gradito.

**Massimo Sanguini**

**LA POSTA ELETTRONICA CERTIFICATA - *Il funzionamento/Interoperabilità. L'invio all'estero***

## **La casella certificata non parla straniero**

Una delle principali rivolte alla Pec è il fatto di essere una piattaforma tutta "made in Italy" che non è in grado di dialogare con i sistemi di posta elettronica del resto del mondo. Questa considerazione è senz'altro vera, almeno per ora. Ma va precisato come il nostro paese sia stato tra i primi a livello internazionale nel dotarsi, sin dal 1997, di una legislazione compiuta sulla firma digitale e tale posizione di prima-zia si è sviluppata anche nell'ambito della piattaforma di trasmissione rappresentata dalla Pec. Gli standard internazionali basati su S/Mime (Rfc 3850) rappresentano una parte della piattaforma Pec, che si compone di diversi elementi e aggrega vari standard riconosciuti a livello internazionale. Peraltro il sistema Pec all'italiana è in corso di riconoscimento in ambito Ietf (internet engineering task force, l'organizzazione che presiede alla standardizzazione del web, certified electronic mail draft-gennaimime-cnipa-pec versione 05, attualmente allo stadio internet draft) elaborata il 16 settembre scorso e in scadenza il 20 marzo 2010. Pertanto l'italica Pec potrebbe trovare ben presto un riconoscimento a livello di standardizzazione internazionale. I professionisti potranno utilizzare la Pec per inviare messaggi ai colleghi stranieri? Il problema non è tanto di carattere tecnologico, quanto di carattere giuridico, in relazione alla legislazione applicabile al singolo rapporto. La Pec - è bene non dimenticarlo - non rileva di per sé, ma solo se inquadrata in un sistema che comprende la firma digitale (an-

che se S/Mime combina i due elementi della firma e della trasmissione). È l'accoppiata firma digitale e Pec (o analoga piattaforma di trasmissione) che va valutata nel suo complesso nell'ambito dei rapporti internazionali. A tutt'oggi vi sono alcuni progetti incorso a livello comunitario per garantire l'interoperabilità dei sistemi di firma digitale (prevista dall'articolo 8 della direttiva 2006/123), ma non esiste ancora nulla di consolidato. Non va, però, dimenticato che in alcuni casi «il meglio è nemico del bene». Prima di preoccuparsi del perché non si riesca a fare una raccomandata online al collega d'oltralpe, ci si deve chiedere perché si sia ancora così legati al documento cartaceo e alla trasmissione con raccomandata o addirittura con notificazione quando si tratta di spedire docu-

mentazione con effetto legale (contratti, atti, diffide eccetera). È, con ogni probabilità, una resistenza di carattere culturale che può essere superata solo se si ha ben chiara la certezza, la sicurezza e tutto sommato la semplicità nell'avvalersi delle tre componenti essenziali di un sistema di gestione della documentazione legale rappresentati da: la firma digitale per la sottoscrizione; la Pec per la trasmissione sicura e certificata; un sistema di conservazione nel tempo di tutti i documenti sottoscritti e trasmessi. Solo dopo che queste tre componenti saranno diventate di utilizzo quotidiano, ci si potrà porre il problema del "collega d'oltralpe".

**Mau. Pi.**

# Nessuna sanzione se è impreciso l'orario del traffico limitato

*CARTELLI DA AGGIORNARE//Il comune è obbligato a garantire idonea pubblicità alle delibere che modificano i tempi di accesso*

La giunta comunale che prolunga, in un determinato periodo dell'anno, l'orario della zona a traffico limitato deve darne idonea pubblicità, modificando la segnaletica posta all'ingresso dei varchi o in altri modi equipollenti, per informare adeguatamente l'utente. Altrimenti non è responsabile di alcuna infrazione l'automobilista che, facendo affidamento su un cartello stradale posto all'ingresso del varco (che non ponga, con riferimento a quella fascia oraria, alcuna delimitazione quanto all'ingresso e alla circolazione), transiti nella Ztl. Con la sentenza 23661/2009 la Cassazione ha accolto il ricorso avanzato da un avvocato contro una sentenza di un giudice di pace capitolino, chiamato a pronunciarsi in merito all'opposizione a un verbale elevato nei confronti dell'automobilista dalla polizia municipale di Roma. Nella fattispecie, al legale era stato addebitato il transito in una zona della città a traffico limitato, avvenuto nel mese di dicembre, senza la prescritta autorizzazione e in orario (le 19.00 circa) non consentito. L'ora nella quale era stata accertata la violazione, infatti, non era compresa tra quelle in cui era permesso l'accesso: la giunta comunale della capitale, in effetti, aveva deliberato l'estensione, per il mese di dicembre, dell'orario di vigenza della Ztl per tutti i giorni della settimana (esclusi i festivi) dalle 8.30 alle 20.00. Del tutto correttamente, peraltro, l'opponente aveva messo in rilievo la circostanza che il comune non aveva fornito alcuna informativa

all'utenza (modificando il cartello posto all'ingresso del varco o in altra forma idonea) circa l'esistenza della delibera, con la quale, nel mese di dicembre, era stato prolungato, dalle 18.00 alle 20.00, l'originario orario di vigenza della Ztl. Non solo: a conferma della totale assenza di informazione al riguardo, nei modi prescritti, da parte del comune di Roma, il legale aveva prodotto in giudizio un documento fotografico attestante il cartello segnaletico posto all'ingresso del varco, dal quale risultava che la circolazione in quella zona era vietata solamente fino alle 18.00. Nonostante ciò, il giudice di merito aveva rigettato l'opposizione; di conseguenza, l'avvocato decideva di ricorrere in Cassazione. In riforma della pronuncia, i supremi giudici

hanno accolto le istanze dell'automobilista, condannando l'amministrazione al rimborso delle spese processuali. Secondo la Cassazione, infatti, il comune è sempre obbligato, a fronte di delibere della giunta tese a modificare gli orari di accesso ai varchi, a garantire una idonea pubblicità dei richiamati provvedimenti, e ha anche aggiunto che «l'onere della prova al riguardo spetta alla autorità amministrativa, sicché, in difetto, non può essere affermata la responsabilità dell'opponente che sia transitato nella Ztl facendo affidamento su un cartello stradale, posto all'ingresso del varco, che, con riguardo a quella fascia oraria, non ponga alcuna delimitazione né all'ingresso né alla circolazione».

**Paolo Russo**

**IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.14**

**PIANO CASA - L'intesa Stato-Regioni esclude dal bonus volumetrico le opere fuori legge, ma non disciplina il trattamento delle vecchie violazioni**

## Pochi limiti locali sull'abuso condonato

Il piano casa vale anche per gli immobili condonati, ma con grandi differenze locali. L'intesa Stato-Regioni del 1° aprile 2009, del resto, si era limitata a prevedere che gli interventi edilizi straordinari non avrebbero potuto riguardare gli edifici abusivi, senza però stabilire nulla di preciso per i fabbricati abusivi, che fossero stati oggetto di condono o di accertamento di conformità. Le normative più rigorose escludono dal computo degli incentivi le porzioni di edificio condonate o sanate, determinando una sorta di sanzione postuma e aggiuntiva per la violazione edilizia. E il caso, ad esempio, dell'Umbria, in cui nonostante l'edificio condonato venga qualificato come «legittimo», le superfici sanate entro il 31 marzo 2009 sono sottratte dal computo degli ampliamenti (legge n. 13/2009). Anche la legge regionale n. 24/2009 della Toscana chiarisce che le superfici utili lorde (Sul) realizzate abusivamente - se condonate o oggetto di sanatoria entro il 31 marzo 2009 - devono essere computate per determinare la Sul esistente, ma dovranno essere sottratte dagli ampliamenti realizzabili. E in posizione analoga si colloca anche l'Emilia Romagna con la legge n. 6/2009. In Puglia, invece, la legge n. 14/2009 diversificale regole in base al tipo di violazione. Nel caso di fabbricati completamente realizzati in modo abusivo e poi sanati con uno dei tre passati condoni edilizi, l'intera volumetria può essere calcolata ai fini dell'ampliamento. Come pure potranno essere conteggiate le volumetrie che sono state sanate per semplice cambiamento di destinazione d'uso. Per contro, non potranno essere considerati ai fini del calcolo del nuovo incremento i volumi che in passato sono stati sanati in quanto semplice ampliamento della volumetria originaria. Una scelta che potrebbe suscitare dubbi di costituzionalità, dato che tratta in modo diverso abusati sanati in passato da nonne di legge nazionali che hanno legittimato il fabbricato sotto ogni profilo. Viceversa, in Lombardia gli interventi edilizi della legge n. 13/2009 non potranno applicarsi agli edifici integralmente condonati, cioè realizzati da zero in assenza o in difformità dal titolo abilitativo. Mentre non dovrebbero esserci limiti nel caso in cui il condono o l'accertamento di conformità sia stato "parziale". Ancora diversa la soluzione della Liguria, in cui l'articolo 5 della legge n. 49/2009 esclude gli immobili condonati per i quali la sanatoria abbia riguardato opere rea-

lizzate in assenza o in difformità della licenza edilizia che non fossero comunque conformi alle norme e agli strumenti urbanistici. Altre leggi seguono un orientamento meno restrittivo. In Abruzzo la legge n. 13/2009 si limita a chiedere che le unità immobiliari oggetto dei lavori siano state ultimate «in forza di titolo abilitativo rilasciato nelle forme di legge»: quindi gli edifici condonati saranno trattati come quelli legittimi. Analoga la disciplina della Sardegna, in cui i lavori del piano casa vengono ammessi dall'articolo 2 della legge n. 4/2009 sulla «volumetria esistente», purché munita di titolo abilitativo (ove prescritto) e realizzata al 31 marzo 2009. Nelle Marche la legge n. 22/2009 ammette gli interventi su immobili sanati alla data di entrata in vigore della legge (16 ottobre 2009), senza porre alcuna limitazione nel calcolo degli ampliamenti. Anche il Piemonte, con la legge n. 20/2009, ammette la realizzazione degli interventi sugli immobili condonati alla data di entrata in vigore della legge (31 luglio 2009) o che a questa data abbiano ottenuto l'accertamento di conformità, quale che sia la tipologia di abuso sanato (assenza o difformità dal titolo, ampliamento, cambio d'uso). Del tutto analoga è la previsione del Veneto,

che ammette l'esecuzione degli interventi straordinari anche su edifici condonati o comunque sanati, purché il requisito sussista all'11 luglio 2009, data di entrata in vigore della legge n. 14/2009. Nello stesso senso anche il Friuli Venezia Giulia, in cui secondo l'articolo 57 gli interventi di riqualificazione trovano applicazione anche per gli edifici oggetto di interventi abusivi qualora i procedimenti sanzionatori siano stati conclusi entro il 30 settembre 2009. Anche in Basilicata gli interventi di ampliamento vengono ammessi sugli edifici condonati e su quelli «residenziali in fase di realizzazione in forza di titolo abilitativo in corso di validità». La legge n.25/2009 non specifica in quale data debba sussistere il titolo, per cui deve ritenersi che possa arrivare anche dopo la sua entrata in vigore (8 agosto 2009), purché entro il termine ultimo per la presentazione della domanda (8 agosto 2011). Quanto al Lazio, la possibilità di eseguire interventi su edifici abusivi risulta preclusa dalla legge n.21/2009 solo con riferimento a quei manufatti per i quali non intervenga il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria entro il 4 dicembre 2011.

**Donato Antonucci**

**PIANO CASA – I casi concreti. Dalla Puglia al Lazio**

# L'illecito si sconta dall'agevolazione

Immaginiamo una villetta di 300 metri quadrati, di cui 50 costruiti abusivamente e poi condonati nel 1994. E immaginiamo che il proprietario voglia ingrandirla del 20% con il piano casa: quel vecchio abuso - come una sorta di peccato originale - può rivelarsi molto problematico da perdonare. In Toscana, ad esempio, bisogna sottrarlo dall'ampliamento massimo consentito: in pratica, dal bonus teorico di 60 metri quadrati, vanno eliminati i 50 sanati. Con il risultato che l'ampliamento possibile si riduce a 10 metri quadrati. Simile la situazione della Puglia, dove in caso di edifici ingranditi abusivamente

«la volumetria sanata deve essere detratta nel computo dell'ampliamento». La normativa regionale usa il parametro del volume "vuoto per pieno", ma il risultato non si discosta troppo da quello toscano. Con un'altezza di 3 metri per piano (270 centimetri di altezza minima abitabile e 30 centimetri di solaio), il volume totale della villetta è di 900 metri cubi, di cui iso sanati. In questo caso, dall'ampliamento "teorico" di 180 metri cubi (il 20% di 900) bisogna detrarre i 50 sanati, e l'ingrandimento si riduce a 30 metri cubi. Ma in Puglia non è sempre così: se l'abuso fosse stato realizzato modificando una destina-

zione d'uso - ad esempio rendendo abitabile un magazzino - l'ampliamento sarebbe di 180 metri cubi. In altre regioni, invece, non ci sono penalità per gli edifici sanati. È quello che accade, tra l'altro, in Piemonte, Veneto e Sardegna. Il tutto, però, a patto che il condono sia stato ottenuto entro l'entrata in vigore della legge, oppure entro il 31 marzo 2009 (giorno della firma dell'intesa Stato-Regioni) o entro un'altra data richiesta dalla legge. La Lombardia, ad esempio, fa riferimento al 31 marzo 2005, data di entrata in vigore della legge regionale sul governo del territorio. Altrimenti, senza sanatoria, l'edificio è escluso dal piano casa. I più fortunati, comunque, sono i proprietari degli immobili situati in una regione che consente di mettere in regola la violazione entro il termine per presentare le istanze relative ai lavori straordinari, come il Lazio. Un vantaggio non da poco: non si può ovviamente chiedere oggi un condono, ma si hanno 18 o 24 mesi di tempo per ottenere la sanatoria ordinaria o ricevere risposta a vecchie istanze di condono, per le quali molti comuni hanno un enorme arretrato.

**Cristiano Dell'Oste**

**PIANO CASA - Istanze pendenti**

## **Se la pratica è in sospeso serve l'ok in via tacita**

**G**li edifici condonati, pur con qualche limitazione, possono beneficiare del piano casa. Ma cosa succede se la domanda di condono è stata presentata, e il comune non si è ancora pronunciato? Nessuna delle leggi regionali prende in considerazione questa ipotesi. Ad ogni modo, bisognerà innanzitutto verificare se sulla domanda di condono si sia formato il silenzio-assenso, che costituirebbe comunque un valido titolo abilitativo, legittimando a posteriore l'abuso. Analogamente a quanto previsto dai primi due condoni-disciplinati dalle leggi

n. 47/1985 e n.724/1994 - l'articolo 32, comma 37, del Dl n. 269/2003, stabilisce che il decorso del termine di 24 mesi dalla data del 31 ottobre 2005 (quindi il 31 ottobre 2007) senza l'adozione di un provvedimento negativo del comune, equivale a titolo abilitativo edilizio in sanatoria. Tutto questo, però, a patto che si verificano alcune altre situazioni: a) pagamento degli oneri di concessione; b) presentazione di tutta la documentazione indicata al comma 35; c) denuncia in catasto; d) denuncia ai fini Ici; e) denunce ai fini Tarsu e Tosap (se dovute). Peral-

tro, la Corte costituzionale (sentenza n.194/2004) ha dichiarato l'illegittimità di tale previsione nella parte in cui non prevede che la legge regionale possa disciplinare diversamente gli effetti del silenzio del comune. Comunque, è bene ricordare che la sussistenza di vincoli di inedificabilità assoluta (storico-artistici, paesaggistici, idrogeologici, eccetera), oppure delle altre cause ostative indicate nello stesso articolo 32, comma 27, preclude comunque la sanabilità e - di riflesso - la formazione del silenzio-assenso. Diversi sono gli effetti del silenzio della pubblica am-

ministrazione nei casi di accertamento di conformità di cui all'articolo 36 del Dpr n. 380/2001. In questo caso, qualora il dirigente o il responsabile dell'ufficio comunale non si pronunci con adeguata motivazione sulla richiesta di permesso in sanatoria entro 60 giorni dalla ricezione dell'istanza, questa si intende rifiutata: all'interessato non resterà che la strada dell'impugnativa del diniego, sperando di ottenere una pronuncia favorevole entro il termine di presentazione delle richieste relative al piano casa.

**D. Ant.**

**PARTECIPATE** - Intese attive fino alla scadenza se aprono al privato almeno il 40% del capitale

## Calendario lungo per le gestioni

*Le società pubbliche possono gareggiare dopo la fine dei contratti*

Un calendario più lungo per arrivare all'apertura delle società al mercato, e nuove opzioni per mantenere attivo l'affidamento in house e il controllo sulle aziende che fino a oggi sono state interamente sotto il cappello pubblico. Nella versione finale uscita dall'iter parlamentare che si è concluso la scorsa settimana con il voto di fiducia alla Camera, la nuova riforma dei servizi pubblici locali non rinnega il principio, dell'apertura ai privati, che ha indirizzato la stesura originaria dell'articolo 15 del decreto Ronchi, ma allarga il ventaglio di opzioni in tasca agli enti locali impegnati nelle società. La riforma interviene ristrutturando l'articolo 23-bis del Dl 112/2008, per cui la condizione di riferimento in virtù della quale percorrere una delle possibilità indicate dalla norma rimane quella esistente al 22 agosto 2008, data di entrata in vigore della legge di conversione della manovra dell'estate scorsa. La novità più importante uscita dal Senato e confer-

mata con la fiducia all'approvazione definitiva a Montecitorio è data dalla clausola (nuovo comma 8, lettera a, dell'articolo 23-bis) che offre anche alle gestioni in house un'alternativa al game over obbligatorio a fine 2011. Queste gestioni potranno infatti arrivare alla scadenza naturale del contratto di servizio, che spesso è collocata molto più in là nel tempo, a patto che entro fine 2011 gli enti proprietari cedano a un socio privato almeno il 40% del capitale. L'alternativa, in realtà, non è semplice da percorrere, perché anche in questo caso la scadenza del contratto rappresenta una data finale non più prorogabile, per cui è necessario offrire all'eventuale socio privato una prospettiva economicamente interessante anche in un orizzonte temporale limitato; nel caso delle multiutility, poi, il privato dovrà essere in grado di fornire il proprio contributo in tutte le attività svolte dall'attuale azienda pubblica. La scelta del socio dovrà infatti avvenire se-

guendo i criteri che la legge di conversione rinnova per tutte le società miste: la scelta del partner dovrà avvenire in tutti i casi con una gara realizzata in modo tale da individuare sia il socio sia gli «specifici compiti operativi» da affidargli. Questi criteri tornano immutati anche per disciplinare le attuali società miste. Gli affidamenti alle partnership pubblico-private potranno sopravvivere oltre il 2011 solo se il privato, scelto naturalmente con gara, ha in portafoglio almeno il 40% delle quote e ha «specifici compiti operativi», secondo lo stesso modello previsto per le gestioni in house. In tutti i casi, comunque, gli attuali affidatari diretti trovano nella conversione in legge del decreto una novità in grado di allungare molto i loro orizzonti. Dopo la cessazione del servizio, non importa se alla scadenza naturale del contratto o per una delle "tagliole" fissate dalla riforma, questi soggetti potranno partecipare alla prima gara pubblica per l'affi-

damento dei servizi che già svolgono, e per di più senza limiti geografici all'interno del territorio nazionale. Si tratta di una exit strategy già adombrata nel testo originario del decreto, che però nella nuova formulazione diventa decisamente più consistente. Un ritmo più lento accompagnerà anche l'apertura delle società quotate, che per mantenere le attività dovranno vedere il socio pubblico scendere al 40% del capitale entro fine 2013 e al 30% entro lo scadere del 2015. Per le tipologie di affidamento che non rientrano in uno di questi casi (ad esempio le società miste che non rispettano il criterio del socio operativo individuato con gara) rimane la data di scadenza originaria fissata per la fine del 2010. Un'ultima modifica riguarda le farmacie comunali, che sono «fatte salve» dalla disciplina della riforma ma per la prima volta vengono riconosciute a livello normativo come servizi di rilevanza economica.

**Gianni Trovati**

**IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.15****PARTECIPATE – Deroche alla gara. Le procedure****Nel «filtro» dell'Antitrust entra il silenzio-assenso**

*TEMPI CONTINGENTATI/Il parere preventivo dell'Authority è indispensabile per rendere efficace la scelta effettuata dall'ente ma l'eventuale risposta negativa non può arrivare oltre i 60 giorni*

**N**ella legge di conversione del decreto Ronchi esce modificato, e in parte alleggerito, anche il ruolo dell'Antitrust nelle scelte di gestione dei servizi pubblici locali. Il nuovo testo ha confermato l'obbligo per gli enti di chiedere il parere preventivo all'Authority per derogare alla regola generale della gara, ma ha assoggettato questa richiesta al meccanismo del silenzio assenso. Se la risposta non arriva entro 60 giorni dalla richiesta dell'ente, il parere si intenderà positivo. Il decreto 135/2009, entrato in vigore il 26 settembre, aveva demandato all'authority la potestà di individuare la soglia al di sotto della quale non sarebbe stato più obbligatorio chiedere il parere prima dell'affidamento diretto. Il nuovo comma 4-bis, intro-

dotto in fase di conversione, affida invece al governo il compito di fissare il valore ritenuto "non rilevante" per il mercato. Il ruolo dell'antitrust è stato quindi sostanzialmente ridotto, nonostante, forse, proprio grazie all'intervento dell'authority i servizi pubblici si erano da un anno a questa parte avvicinati concretamente al mercato e alla concorrenza. Al contempo, è apparso sempre più difficile per gli enti locali utilizzare l'in house per i servizi a rilevanza economica, considerato che l'autorità fino ad oggi ha emesso un solo parere positivo, motivato proprio dal fatto che in quel caso specifico il servizio non era in grado di incidere in misura apprezzabile sulle condizioni concorrenziali del mercato interessato, in ragione del valore del servi-

zio stesso e della sua dimensione in termini di popolazione interessata. Spetterà ora al governo, con proprio regolamento da emanare entro la fine dell'anno, individuare la soglia al di sotto della quale l'in house possa ritornare ad essere una modalità, sempre eccezionale, ma sostanzialmente "accessibile" per i comuni, potendo essere attuata senza la preventiva richiesta di parere all'antitrust. Sulle procedure per arrivare alla deroga, certamente il decreto ha il merito di aver chiarito definitivamente che il parere dell'Antitrust è «preventivo» rispetto all'acquisizione dell'efficacia della «scelta» gestionale operata dal Comune. Permangono comunque alcune perplessità per quanto riguarda la forma che deve assumere la manifestazione

di volontà dell'ente. La scelta in merito alle modalità di organizzazione dei servizi pubblici può essere espressa esclusivamente con delibera del consiglio comunale. La delibera deve essere approvata (divenendo, pertanto, perfetta ed efficace), ma l'esecuzione di tale decisione deve essere "sospesa", in attesa del parere dell'antitrust. Il parere rimane comunque obbligatorio; in tal senso si è espresso di recente anche il Tar Toscana, nella sentenza n. 1430/09, che ha dichiarato l'illegittimità della delibera consiliare di affidamento diretto di un servizio alla partecipata comunale, non avendo l'ente richiesto il parere all'antitrust.

**Federica Caponi**

**IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.15****PARTECIPATE – L'attuazione. Il regolamento****Patto e conflitti d'interesse per completare la riforma**

*LE MATERIE/Entro fine anno il governo deve fissare la disciplina delle incompatibilità e le regole per assoggettare ai vincoli di finanza pubblica i titolari degli affidamenti diretti*

**L**a nuova riforma dei servizi pubblici locali ha modificato anche le deleghe affidate al governo per fissare con regolamento i dettagli della disciplina. L'articolo 23-bis aveva riconosciuto al Governo un incarico assai più ampio e incisivo, in quanto comprendeva anche la disciplina del regime transitorio degli affidamenti in essere, ad esclusione delle concessioni relative al servizio idrico integrato rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica, che avrebbero dovuto cessare al 31 dicembre 2010. Il DI Ronchi ha disciplinato direttamente il regime transitorio, concentrando le deleghe sugli altri aspetti. Prima di tutto, il comma io stabilisce che entro fine anno il governo dovrà fissare le norme per l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno. Le società in house e quelle miste dovranno poi seguire le procedure a evidenza pubblica per l'acquisto di beni e servizi e l'assunzione di personale. Quest'ultima previsione continua a destare alcune perplessità in quanto le società pubbliche (o comunque a controllo pubblico) sono già obbligate al rispetto delle disposizioni del codice appalti (che disciplina anche l'acquisto di beni e servizi) e l'articolo 18 del DI 112/08 impone già l'assoggettamento alle procedure selettive per il reclutamento del proprio personale e per l'affidamento di incarichi esterni. È quindi poco chiara la portata "innovativa" che dovrebbe avere per questi aspetti il regolamento del governo. Tra gli altri punti importanti del futuro regolamento ci saranno le norme per consentire la gestione associata dei servizi pubblici locali ai comuni piccoli e la fissazione del confine fra le funzioni di regolazione e quelle di gestione. Quest'ultimo aspetto si deve tradurre in una griglia di incompatibilità che un primo regolamento (quello previsto dal 23-bis e mai arrivato all'approvazione) aveva costruito in modo piuttosto rigido. Le nuove regole andranno poi armonizzate con le discipline di settore applicabili ai diversi servizi pubblici, individuando le norme applicabili in via generale per l'affidamento di tutti i servizi pubblici di rilevanza economica in materia di rifiuti, trasporti, energia elettrica e gas, nonché in materia di acqua; Concludono il quadro delle materie del futuro regolamento: a) l'applicazione del principio di reciprocità per l'ammissione alle gare di imprese estere; b) una limitazione dei casi di gestione in regime esclusivo dei servizi pubblici, liberalizzando le altre attività economiche di prestazione di servizi di interesse generale in ambito locale; c) forme di ammortamento degli investimenti e una durata degli affidamenti strettamente proporzionale ai tempi di recupero degli investimenti; d) la disciplina della cessione dei beni in caso di subentro di un nuovo gestore e) gli strumenti di tutela non giurisdizionale anche con riguardo agli utenti dei servizi.

**F.C.**

## IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.15

**PARTECIPATE** – La divisione dei ruoli dopo la legge

### **Nel servizio idrico reti e «standard» restano agli enti**

*LE FUNZIONI/Acquedotti, fognature e impianti rimangono proprietà inalienabili del demanio, come prevede il Codice civile*

**A**nche il servizio idrico deve essere affidato con gara o a società mista (eccezionalmente in house), ma le reti rimangono di proprietà degli enti locali. La legge di conversione del decreto Ronchi stabilisce (articolo 15, comma 1-ter) che tutte le forme di affidamento della gestione del servizio idrico integrato di cui all'articolo 23-bis del decreto legge 112 del 2008 devono avvenire nel rispetto dei principi di autonomia gestionale del soggetto gestore e di piena ed esclusiva proprietà pubblica delle risorse idriche, il cui governo spetta solo alle istituzioni pubbliche; in particolare in ordine alla qualità e prezzo del servizio, in conformità a quanto previsto dal decreto legislativo 152 del 2006, garantendo il diritto alla universalità ed accessibilità del servizio. La gestione del servizio è quindi ricondotta all'ambito applicativo dell'articolo 23-

bis, determinando la prevalenza delle norme generali su quelle settoriali nell'individuazione del gestore. Sulle modalità di affidamento, l'incidenza della riforma è abbastanza limitata poiché l'articolo 150 del Dlgs 152/2006 prevedeva già per l'Autorità d'ambito la regola generale della gara e la configurazione dell'in house come scelta eccezionale, legata a particolari ragioni tecniche ed economiche. L'unica sostanziale novità è la possibilità di utilizzo della società mista come alternativa alla gara. La norma conferma la permanenza in capo a enti locali e autorità d'ambito delle funzioni di regolazione, con riferimento alla definizione degli standard qualitativi (nel contratto e nella carte dei servizi) e b) delle tariffe. La nuova disposizione-chiave per il servizio idrico conferma anche la separazione tra proprietà delle reti e loro gestione, nel solco della legge

Galli (la 36/1994) e nel testo unico dell'ambiente. Proprio in queste disposizioni è rilevabile la disciplina per la regolazione dell'uso delle risorse idriche e degli impianti di estrazione, trattamento e veicolazione delle stesse. La legge di conversione del DL 135/2009 si rapporta anzitutto al complesso di principi dichiarati nell'articolo 144 del Dlgs 152/2006, nei quali si rileva che tutte le acque appartengono al demanio, costituiscono una risorsa da tutelare e utilizzare secondo criteri di solidarietà e che la disciplina degli usi delle acque è finalizzata alla loro razionalizzazione, per evitare sprechi e non pregiudicare il patrimonio idrico. Sotto il profilo operativo, la salvaguardia della proprietà pubblica delle reti è assicurata dall'articolo 143 del Testo unico ambientale, dove si stabilisce che acquedotti, fognature, impianti di depurazione

e le altre infrastrutture idriche pubbliche, fino al punto di consegna e/o misurazione, fanno parte del demanio ai sensi degli articoli 822 e seguenti del Codice civile e sono inalienabili. La riforma impone indirettamente ai Comuni di procedere ad una completa ricognizione del sistema delle fonti e delle reti del servizio idrico e del loro stato, proprio per ottimizzare il riassetto gestionale e responsabilizzare gli affidatari (attuali e futuri) allo sviluppo di strategie di maggiore investimento. In questa prospettiva gli enti proprietari possono fare leva sulle opportunità offerte dall'articolo 153 del Dlgs 152/2006, nel quale si precisa che il gestore del servizio idrico integrato assume gli oneri relativi alla rete nei termini previsti dalla convenzione e da relativo disciplinare.

**Alberto Barbiero**

## INTERVENTO

# Troppo peso ai consigli nella riforma Brunetta

**L'**entrata in vigore della riforma del pubblico impiego attuata con il Dlgs 150/2009 apre una stagione nuova nella gestione del rapporto di lavoro pubblico, ma fa nascere importanti dubbi interpretativi sull'applicazione di alcune norme negli enti locali. Il decreto è stato pensato e scritto avendo presenti le realtà ministeriali, per cui occorre calare le nuove disposizioni nel contesto, sensibilmente diverso, dell'ordinamento locale. In molti articoli si fa riferimento ad adempimenti che competono «all'organo di indirizzo politico amministrativo», che nel caso di Comuni e Province è identificabile nell'organo consiliare. Ciò pone evidenti problemi di celerità dell'azione amministrativa, perché provvedimenti complessi come il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, il piano e la relazione sulla performance e i controlli sull'attuazione vanno sottoposti al vaglio (e al voto) del consiglio. In pratica non sarà più sufficiente l'approvazione dei documenti di bilancio per programmare l'attività degli enti, ma il consiglio entrerà nella gestione, almeno nelle sue linee generali, assegnando di fatto gli obiettivi di performance alla dirigenza e verificando poi se sono stati conseguiti e in che misura. Se ciò costituisce un passo in avanti in termini di efficienza rimane tutto da verificare, ma qualche dubbio è lecito porsi, al punto che anche analisi ospitate su questo giornale (per esempio il 16 novembre) suggeriscono l'affidamento di questi compiti alla giunta.

Un discorso a parte merita il procedimento di nomina del nuovo «organismo indipendente di valutazione». Anche in questo caso la competenza è in capo all'organo di indirizzo politico amministrativo, che pertanto provvederà con votazione segreta (trattandosi di persone), in analogia a quanto già accade ad esempio per il collegio dei revisori. Nei fatti l'esperienza insegna che la conseguenza sarà una spartizione politica (due componenti alla maggioranza ed uno all'opposizione): parlare di «organismo indipendente» è una forzatura. Il tutto, ovviamente, se non si consoliderà una interpretazione diversa delle norme. Da ultimo, l'articolo 4 del decreto individua fra i dati da pubblicare obbligatoriamente sul sito internet di ciascuna ente, «i curricula e

le retribuzioni di coloro che rivestono incarichi di indirizzo politico amministrativo». Anche in questo caso, negli enti locali il riferimento condurrebbe ad identificare il consiglio. Occorre tuttavia tenere presente che i consiglieri non ricoprono «incarichi», ma svolgono una funzione elettiva. Viste le sanzioni previste per i soggetti inadempienti, è necessario un intervento interpretativo. La riforma, che contiene elementi di grande novità, deve essere applicata con chiarezza fin dall'inizio, senza incertezze che causerebbero comportamenti difformi tra enti dello stesso comparto, vanificando l'obiettivo di migliorare la qualità della pubblica amministrazione nel suo complesso.

**IL SOLE 24ORE NORME E TRIBUTI – pag.15**

**TRIBUTI** - Le soluzioni possibili per risolvere i nodi determinati dalla sentenza della Corte costituzionale

## **Ipotesi credito d'imposta per azzerare l'Iva sulla Tia**

*INDEDUCIBILE/Per il futuro è inevitabile che la decisione della Consulta si traduca in un extracosto che i comuni riverseranno sull'utente finale*

Dopo oltre tre mesi dalla sentenza 238/2009 della Corte Costituzionale sulla natura tributaria della Tia, crescono continuamente le istanze di rimborso dell'Iva addebitata dai gestori, mentre la difficoltà di trovare soluzioni economicamente sostenibili (soprattutto per il pregresso) mantiene per ora il silenzio delle istituzioni. Nello scenario disegnato dalla Consulta il comune diventa il soggetto attivo del tributo, «anche se il regolamento affida a terzi l'accertamento e la riscossione dei prelievi e la legittimazione a stare in giudizio». Se la Tia è una variante della Tarsu, non dovrebbe essere difficile individuare la soluzione per il futuro, mentre ora i gestori continuano a emettere bollette con Iva alimentando un contenzioso sicuramente vincente per i consumatori. La prima mossa compete all'ente locale, nella sua veste di titolare del servizio e del tributo: deve rivedere il regolamento comunale, con il riconoscimento della Tia come tributo e la conseguente disciplina di accertamento, liquidazione, sanzioni e contenzioso. Si dovrà poi riaffidare il servizio, non più in concessione ma con un appalto "globale", comprensivo della riscossione in conformità all'articolo 49 del Dlgs 49/97. In questo modo, entrate Tia e spese fatturate dagli appaltatori (al lordo dell'Iva) entrano nel bilancio dell'ente. È evidente che l'Iva addebitata al comune produrrà un costo aggiuntivo, che non potrà che essere riversato sull'utenza. Per i soggetti Iva si determinerà un extracosto pari all'imposta non più detraibile. Uno scenario alternativo si verificherebbe se il governo emanasse entro fine anno il decreto attuativo del Dlgs 152/2006, articolo 238. Questo sbloccherebbe la nuova «tariffa integrata ambientale», sulla cui natura corrispettiva molti gestori sono disposti a scommettere. Resta però il fatto che la nuova tariffa è avversata dai comuni, che temono una pesante contrazione delle entrate. Per il passato, la questione è più complessa e ricca di rischi (per gli enti locali). Anche in questo caso conviene trarre le mosse dal ruolo di appaltatore che la Corte costituzionale ha attribuito al gestore. In quanto appaltatore, esso de-

ve rifattare al comune le prestazioni dell'appalto e ad emettere note di accredito nei confronti dei contribuenti. Per simmetria, i contribuenti soggetti all'Iva non possono conservare la detrazione in precedenza assolta sulle fatture emesse dai gestori. A livello procedurale, lo strumento non può che essere la nota di accredito. La sua emissione consente di regolarizzare la posizione Iva dell'utente/contribuente, con la rettifica dell'Iva non dovuta, e dunque non detraibile; al gestore consente di recuperare l'Iva riversata agli utenti, per evitare un indebito arricchimento per l'erario. Non trova dunque applicazione l'articolo 21, comma 7 del decreto Iva, in forza del quale se viene emessa fattura per operazioni inesistenti o per importi superiori al reale, l'imposta è dovuta all'erario per l'intero ammontare indicato in fattura. La norma ha finalità chiaramente antielusive, mentre il caso in questione è caratterizzato dalla buona fede degli operatori che elimina ogni rischio di perdite per l'erario. La disapplicazione di questa norma rende possibile - quantomeno per le

fatture emesse fino alla sentenza 238/09 - l'emissione di note di accredito anche oltre il limite temporale di un anno previsto dall'articolo 26, comma 3 del decreto Iva in caso di inesattezze nella fatturazione. Con la rifatturazione da parte dei gestori, il comune viene colpito dall'Iva, che però non può tradursi in un onere aggiuntivo che sarebbe immotivato e insostenibile. A questo punto, le soluzioni possibili sono due: o l'erario si fa carico dell'extracosto Iva, consentendone il recupero al comune attraverso meccanismi automatici (ad esempio un credito d'imposta da compensare con altri tributi con F24), oppure viene riversata sull'utenza, in base al principio per cui la tariffa deve coprire tutti i costi. Un'impostazione simile confliggerebbe con l'articolo 54 del Dlgs 446/97, che in via generale dispone l'irretroattività delle tariffe: resta da capire se la causa di forza maggiore, che imporrebbe di adeguare le tariffe agli extracosti effettivi, sarebbe sufficiente per derogare a questo principio.

**Alessandro Garzon**

**CORTE DEI CONTI** - L'organismo della Campania solleva la questione di legittimità della riforma

## Sanatoria contabile alla Consulta

*Contestata la limitazione alla perseguibilità del danno all'immagine*

**L**a sanatoria contabile introdotta nel decreto anticrisi di luglio e corretta a settembre con il provvedimento (il Dl 103/2009) che ha precisato anche i meccanismi dello scudo fiscale finisce sui tavoli della Corte costituzionale. A interrogare i giudici delle leggi sulla legittimità delle norme, che restringono il campo d'azione delle procure della Corte dei conti e consentono di contestare il danno d'immagine solo nei confronti di chi ha già una condanna penale definitiva, sono una serie di ordinanze delle sezioni regionali, dalla Sicilia alla Campania; i loro colleghi di Lombardia e Lazio provano invece ad allargare in via interpretativa le maglie del provvedimento. Nella sua prima versione, la sanatoria permetteva di contestare il danno erariale solo per «l'effettivo depauperamento finanziario o patrimoniale» di un ente pubblico od un organismo di diritto pubblico, limitando quindi l'azione ai soli casi di peculato, concussione o corruzione conclamata e chiedendo ai Pm contabili di agire solo dopo

una «specifico e precisa notizia di danno». Dopo il «non possumus» arrivato dal Quirinale, la norma la nuova definizione di danno erariale è stata cancellata, ma i limiti rispetto al passato sono rimasti pesanti; soprattutto a causa del riferimento all'articolo 7 della legge 97/2001, che limita la possibilità di chiedere il risarcimento per il danno all'immagine ai casi in cui ci sia una condanna penale definitiva per reati contro la pubblica amministrazione. A far scattare la richiesta della sezione campana è stato in particolare il caso di due dipendenti del ministero dell'Economia accusati di falso materiale e ideologico (articoli 478 e 479 del codice penale) per aver chiuso un occhio nelle procedure di rimborso a una società di gestione di ex esattorie di quote che in realtà erano inesigibili. In uno dei due casi alle accuse è seguita anche la condanna in sede penale, ma dal momento che i fatti contestati non rientrano nel capitolo dei «danni alla pubblica amministrazione» l'azione contabile dovrebbe fermarsi a

causa della riforma. In questo quadro la procura ha sollevato, e la sezione giurisdizionale ha accolto, una lunga serie di "censure" alla nuova normativa, che in pratica ritiene lesivi del prestigio dell'amministrazione reati come la rivelazione di segreti d'ufficio ma non quelli come il falso ideologico e materiale. Secondo i giudici contabili campani, poi, il riferimento all'articolo 7 della legge 97/2001 ammette nel campo degli imputati per danno all'immagine solo i dipendenti pubblici, garantendo ai politici locali e a tutti i soggetti legati all'ente da un rapporto di servizio e non di lavoro dipendente il «privilegio perpetuo dell'irresponsabilità». Il tutto si traduce, sempre secondo la lettura delle ordinanze depositate dalla sezione, in una «diffusa disparità di trattamento fra soggetti che versano nella medesima situazione giuridica», mettendo a rischio l'uguaglianza davanti alla legge tutelata dall'articolo 3 della Costituzione e il buon andamento della pubblica amministrazione previsto all'articolo 97. L'obbligo di

procedere solo con condanna definitiva, poi, renderebbe impossibile per la pubblica amministrazione qualsiasi tutela risarcitoria nei (frequenti) casi di prescrizione. I magistrati della sezione giurisdizionale per il Lazio, invece, tentano la strada di un'interpretazione estensiva delle nuove norme; il «riferimento generico» ai «casi» e ai «modi» di esercizio dell'azione penale previsti dall'articolo 7 della legge 97/2001 potrebbe secondo loro essere letto in modo da non limitare le possibilità dei magistrati contabili ai soli casi di comunicazione di sentenza definitiva, permettendo loro di contestare il danno all'immagine quando c'è la «comunicazione di esercizio dell'azione penale». Una lettura che allargherebbe anche il campo a tutti i reati che causino un danno all'erario, anche senza essere compresi fra quelli contro la pubblica amministrazione, ma che attende ora conferme interpretative.

**G.Tr.**

**ANALISI**

# Confini incerti per la nullità

*IL NODO/Va chiarito se non sia irragionevole lo stop automatico alle responsabilità per alcuni delitti*

**L**e prime ordinanze della Corte dei conti che rimettono alla Corte costituzionale il vaglio di legittimità delle norme approvate in estate fra mille polemiche in tema di processo contabile di responsabilità sono un avvenimento prevedibile. Eccepire l'incostituzionalità della norma, sempre nel rigoroso rispetto della rilevanza della relativa questione ai fini della definizione del giudizio pendente dinanzi a ciascun collegio di giudici contabili, è potere rimesso dall'ordinamento al prudente apprezzamento delle singole corti giudicanti. Alcune sezioni ne hanno fatto uso (Campania, Sicilia, Lazio), altre non hanno ravvisato irragionevole o arbitraria la scelta del legislatore (Venezo), altre ancora hanno optato per una lettura costituzionalmente orientata della disposizione (Lombardia). È presto per disporre, al riguardo, di un quadro completo. Tuttavia, alcuni aspetti meritano un approfondimento, anche per la diversificazione delle situazioni concretamente possibili. In particolare, può accadere che la nullità non venga eccepita da alcuno con riferimento alla citazione emessa nei riguardi dell'autore di un delitto non rientrante fra quelli contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I, titolo II del libro II del codice penale (e, quindi, al di fuori dei «soli casi» previsti dall'articolo 7 della legge 97/2001). In questa eventualità, se l'istanza di nullità vi fosse stata, la sezione giurisdizionale della Corte dei conti adita non avrebbe avuto alternative – sul piano delle categorie processualistiche formali, a legislazione vigente - alla declaratoria di nullità. Mancando invece l'istanza di nullità, e sgombrando il campo dall'ipotesi della declaratoria d'ufficio (per vero poco plausibile, per come la norma è scritta), se il delitto (dal quale si assume derivato il danno erariale) non rientra fra quelli contro la pubblica amministrazione previsti nelle parti citate del

codice penale, il problema pare declinarsi come carenza di giurisdizione (sulla sola posta di danno relativa all'immagine, ove il comportamento penalmente rilevante abbia cagionato un danno erariale ulteriore rispetto al primo, come già chiarito in altra occasione). Il che, però, comporta un esito giudiziale informa di declaratoria di inammissibilità dell'azione, piuttosto che di nullità. Sicché, delle due l'una: o la nullità è categoria che il legislatore ha adoperato impropriamente (attenendo essa all'atto, piuttosto che alle condizioni per l'esercizio dell'azione), oppure siamo di fronte alla riconversione ex lege del difetto di giurisdizione, nei limiti accennati; in nullità dell'atto processuale. Appare più credibile la prima soluzione, con la conseguenza che il problema - vi sia oppure no l'istanza di nullità - resta sempre il medesimo: la sottrazione per legge di ogni e qualsivoglia delitto non previsto nel capo I, titolo II del libro II del codice

penale dal novero di quelli per i quali solamente rimane esperibile l'azione erariale in funzione della riparazione del danno all'immagine inferto alla pubblica amministrazione; laddove, si noti, il tema non è (d non è solo) quello della mancata inclusione in questo gruppo di questo o quel delitto, bensì l'indiscriminata sottrazione di tutti quelli non previsti nelle parti citate del codice penale. E dunque auspicabile che la Corte costituzionale abbia modo di chiarire se non sia irragionevole e arbitrario che gli autori di alcuni delitti, in particolare contro la persona, quando commessi con abuso della qualità di soggetto investito di pubbliche funzioni, siano sempre e comunque sottratti alla giurisdizione di responsabilità della Corte dei conti, con riferimento alla riparazione del danno all'immagine inferto alla pubblica amministrazione.

**Massimiliano Atelli**

CORTE DEI CONTI - Invio alla sezione centrale

# Controlli preventivi anche sugli incarichi affidati dai comuni

I provvedimenti con cui i comuni conferiscono incarichi di consulenza, studio, ricerca e collaborazione sono sottoposti al controllo preventivo della Corte dei conti, sezione centrale di controllo di legittimità. Per poter effettuare tale attività le amministrazioni devono inviare i documenti con cui si conferiscono gli incarichi e gli atti correlati. Queste indicazioni si ricavano dalla risposta inviata dalla Corte dei conti, ufficio di controllo sugli atti, al comune di Solbiate Olona (provincia di Varese) che aveva trasmesso la copia di un provvedimento di conferimento di questo tipo di incarico ai fini dello svolgimento dell'eventuale controllo preventivo. In questo modo la magistratura contabile sembra sciogliere, affermando la propria competenza, il dubbio se anche le regioni e gli enti locali

sono soggetti a questo controllo preventivo. Il che produce l'effetto di attenuare l'eventuale responsabilità dei dirigenti che ottengono il via libera su atti non legittimi. Va ricordato che il Senato, con un ordine del giorno votato a ottobre, aveva invece ritenuto che regioni ed enti locali fossero da considerare esenti da questo controllo. Tutto nasce dall'articolo 17, comma 30, del Dl 78/2009, che estende il controllo preventivo della Corte dei conti agli atti di conferimento di incarichi di studio, ricerca, consulenza e collaborazione. Questa forma di controllo precede l'entrata in vigore dell'atto e viene esercitata dalla sezione centrale del controllo di legittimità. Per la sua effettuazione sono assegnati 30 giorni all'ufficio di controllo e altri 30 alla sezione di controllo. Tali termini possono essere

sospesi se l'ufficio chiede chiarimenti, e il loro decorso senza l'adozione di alcun pronunciamento rende efficace il provvedimento. Sull'applicabilità di questa misura a regioni ed enti locali sono subito nati numerosi dubbi. La disposizione sul controllo preventivo è chiaramente dettata per le amministrazioni statali, come dimostrato dalla tipologia di provvedimenti oggetto di controllo e dal fatto che finora gli enti locali non ne erano mai stati sottoposti. Gli atti con cui gli enti locali conferiscono gli incarichi di importo superiore a 5 mila euro devono essere trasmessi, in via successiva, alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Ritenendo applicabile alle amministrazioni locali anche la nuova forma di verifica si otterrebbe una duplicazione di controlli, uno preventivo ed uno successi-

vo, il primo effettuato dalla Corte dei conti nazionale e il secondo da quelle regionali. La riforma del titolo V della Costituzione, poi, ha abrogato i controlli preventivi sull'attività degli enti locali e ne ha rafforzato l'autonomia. Nonostante tutto ciò, l'ufficio di controllo della Corte dei conti ribadisce l'obbligo di invio dei provvedimenti, in originale e in copia conforme. Essi devono contenere «l'attestazione da parte dell'organo di ragioneria interno alla disponibilità finanziaria nonché all'assunzione dell'impegno», e devono essere «corredati dalla completa documentazione relativa agli atti richiamati», a partire dal regolamento adottato dall'ente.

**Arturo Bianco**

**CORTE DEI CONTI - Giudici lombardi****Piccoli enti: ai segretari compensi extra solo se motivati**

**A**i segretari dei piccoli enti comuni può essere conferito e remunerato l'incarico di direttore generale solo se solo loro effettivamente assegnati compiti aggiuntivi e se la scelta dell'ente è adeguatamente motivata. Sono questi i principi posti a base delle sentenze 594 e 643/2009 della Corte dei conti della Lombardia con cui sono stati condannati alcuni segretari di piccoli comuni che hanno percepito tali compensi e i sindaci che hanno disposto in questo senso. Queste pronunce vanno in direzione completamente opposta alla sentenza 296/2009, emessa il 23 aprile scorso dalla stessa magistratura contabile lombarda, con cui per le stesse accuse sono stati prosciolti un altro segretario comunale e il sindaco. Va aggiunto che nei casi affrontati da queste sentenze i segretari hanno ricevuto l'incarico di direttore generale contemporaneamente in più comuni, compresi quelli in cui erano impegnati per poche ore alla settimana. Questi procedimenti erano stati avviati a seguito della denuncia dei compensi elevati percepiti da alcuni segretari di piccoli comuni, in particolare della provincia di Como. Un primo aspetto messo in luce dalle sentenze è rappresentato dalla necessità che i compiti assegnati al segretario nominato direttore generale siano diversi rispetto a quelli che gli attribuisce il Dlgs 267/2000. Occorrono cioè effettivi compiti aggiuntivi, e in particolare la nomina si giustifica se «tale nuova figura deve svolgere incombenze straordinarie, non affrontabili da parte dei dipendenti in servizio e che eccedano gli stessi doveri di un segretario comunale». Un secondo aspetto messo in luce dalle pronunce è costituito dall'obbligo di motivazione. Nelle sentenze di condanna si rileva la mancanza di tale requisito, anche in forma scarna: occorre «evidenziare le concrete esigenze che

hanno determinato il sindaco di un piccolissimo ente locale a istituire una figura organizzativa non necessaria per legge e alla quale non si assegnavano particolari, ulteriori compiti che giustificassero un onere aggiuntivo» E ancora, «il conferimento deve essere fondato su esigenze di pubblico interesse che ne possano giustificare l'attribuzione, può essere disposto solo nell'interesse dell'ente esplicitandolo nella motivazione del provvedimento di conferimento della funzione, in modo che sia effettivamente verificabile la corretta gestione delle pubbliche risorse secondo i canoni della buona amministrazione». Viene inoltre evidenziato che non è importante chiarire la natura dell'atto di conferimento dell'incarico di direttore generale, in particolare se esso è o meno di alta amministrazione: «Qui si discute non già della persona ma della necessità e legittimità dell'istituzione di una data carica istituzionale,

a prescindere da chi poi la ricopra». Queste indicazioni non si ritrovano nella sentenza di assoluzione in cui espressamente viene evidenziato che «le nomine degli organi di vertice delle amministrazioni (sia centrali che locali) si configurano come provvedimenti da adottare in base a criteri eminentemente fiduciarî, espressione della potestà di indirizzo e di governo delle autorità preposte alle amministrazioni stesse». Le sentenze hanno infine chiarito che non si è in presenza di scelte insindacabili da parte del giudice contabile perché appartenenti alla sfera della discrezionalità: questo elemento va interpretato in termini restrittivi perché «non può costituire per gli amministratori pubblici un passaporto per garantire l'immunità ogni volta in cui siano chiamati a svolgere attività che non costituiscano mera esecuzione del dettato legislativo».

**Ar.Bi.**

**ANCI RISPONDE**

## **L'ufficio legale non è sempre una struttura di vertice**

**S**ecundo il Consiglio di Stato (sezione V, decisione 6336/2009) la legge forense non qualifica l'ufficio legale come una struttura necessariamente apicale. L'articolo 3 del Rdl 1578/ 1933 richiede solo l'istituzione di un ufficio legale autonomo, che garantisca l'autonomia dei professionisti. La decisione di conferire natura apicale all'ufficio legale non è l'unica perseguibile: dipende dalla quantità e qualità del contenzioso dell'ente e dalle risorse finanziarie disponibili. Con il ricorso di primo grado il ricorrente, capo dell'ufficio legale di un comune, aveva impugnato la delibera di giunta che aveva respinto la sua richiesta di ottenere l'istituzione dell'ufficio legale, quale servizio autonomo da altre aree.

---

### **Dotazione organica**

*Un ente con più di 5mila abitanti ha effettuato la rideterminazione della dotazione organica ai sensi delle previsioni dell'articolo 1, comma 93, della legge n. 311/2004, sulla base dei criteri dettati dal Dpcm 15 febbraio 2006. Il Dpcm può considerarsi implicitamente abrogato, e si può procedere alla modifica della dotazione organica, in relazione alle sopravvenute esigenze organizzative, con superamento della spesa teorica prevista nella rideterminazione? Si ritiene che per le dotazioni organiche degli enti locali si applichi il comma 5 articolo 89 del Tuel secondo il quale «gli enti locali (...) provvedono alla rideterminazione delle proprie dotazioni organiche, nonché all'organizzazione e gestione del personale nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa con i soli limiti derivanti dalle proprie capacità di bilancio e dalle esigenze di esercizio delle funzioni, dei servizi e dei compiti loro attribuiti». La dotazione organica è uno strumento flessibile, che va adattato alle mutevoli esigenze dell'amministrazione; si ritiene dunque che nel rispetto delle disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale (di cui al comma 557 della Finanziaria 2007) l'Ente possa rivedere e modificare la propria dotazione organica.*

**Le assunzioni a tempo determinato** - *Quali sono i limiti da rispettare per le assunzioni a tempo determinato? In particolare è possibile procedere ad un'assunzione a tempo determinato, in categoria C, presso una determinata area ove non esiste posto disponibile nella dotazione organica? Per le assunzioni di personale con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato si devono rispettare le disposizioni dell'articolo 36 Dlgs n.165/2001, così come modificato dall'articolo 17, comma 26 della legge n.102/2009, di conversione del Dl n. 78/2009, e le disposizioni dettate in materia di spesa di personale, dall'articolo 1, comma 557 o comma 562 della legge 296/2006 a seconda se si è di un Comune tenuto o meno al rispetto del patto interno di stabilità. Rispettando quanto sopra indicato, si ritiene possibile procedere a un'assunzione a tempo determinato di un dipendente di categoria C, anche presso un'area in cui non esista un posto disponibile nella dotazione organica qualora sussistessero i presupposti di temporaneità ed eccezionalità nel servizio previsti dal precitato articolo 36 del Dlgs n. 165/2001. L'assunzione a tempo determinato deve avvenire inoltre nel rispetto delle disposizioni di cui al Dlgs n. 368/2001.*