

TOP NEWS FINANZA LOCALE

TOP NEWS FINANZA LOCALE

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 20/06/2011 Corriere delle Alpi - Nazionale «Il federalismo è un bluff» | 4 |
| 20/06/2011 La Repubblica - Affari Finanza Acqua, le utility a bagnomaria | 5 |
| 20/06/2011 La Repubblica - Affari Finanza L'oro blu senza capitali | 7 |
| 20/06/2011 Corriere Economia Dipendenti pubblici La casta nelle regioni a statuto speciale | 9 |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore Norma giusta, criteri disomogenei | 11 |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore Da Torino a Enna assunzioni bloccate in 18 capoluoghi | 12 |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore Più leggero il conto degli interessi | 14 |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore La fretta di Equitalia fa chiudere il negozio | 15 |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore Prove di fair play per ipoteche e avvisi | 16 |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore I sindaci perdono le ganasce e rischiano 8 miliardi di euro | 19 |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore Equilibrio a corrente alternata | 21 |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore Regioni in prima linea per il social housing | 23 |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore Il Comune perde forza sulla riscossione coattiva | 25 |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore La gara per la tesoreria non è soggetta al «Codice» | 27 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore | 28 |
| Tra i piccoli enti si fa spazio la chance gestione associata | |
| 20/06/2011 Il Sole 24 Ore | 29 |
| La cedolare ancora a caccia di certezze | |

TOP NEWS FINANZA LOCALE

16 articoli

Il Veneto perderà 150 milioni di euro, i Comuni della nostra provincia quasi sei e mezzo

«Il federalismo è un bluff»

Stradiotto (Pd) simula i dati delle risorse disponibili - I costi standard non arriveranno prima del 2014, dubbi sul fondo per lo sviluppo degli investimenti

BELLUNO. "Il grande bluff". E' la conclusione politica dell'analisi sull'impatto del Federalismo municipale sui Comuni del Veneto realizzata dal senatore del Pd Marco Stradiotto. «Con le norme attuali», afferma Stradiotto, «ai Comuni del Veneto mancheranno oltre 150 milioni di euro rispetto ai trasferimenti ottenuti nel 2010 e oltre 50 milioni di euro rispetto ai trasferimenti stimati per il 2011. Un taglio del 14% in due anni, 20 euro procapite, con andamenti differenziati da provincia a provincia.

I bellunesi riceveranno 30 euro pro capite in meno, 40 euro in meno all'anno per i veneziani, 33 per gli abitanti della provincia di Rovigo, 31 per i veronesi, 29 per i vicentini, 28 per i trevigiani e i padovani. «Se questo non bastasse», aggiunge Stradiotto, «si aggiunge il fatto che a sei mesi dall'inizio del nuovo anno, gli enti locali non hanno ancora certezze sulle prospettive dei loro bilanci. Ad oggi non si conoscono ancora quali siano le cifre esatte da contabilizzare in entrata in sostituzione dei trasferimenti erariali». Per Stradiotto gli anni di transizione al federalismo municipale dovevano essere usati per gestire con gradualità il passaggio dal vecchio al nuovo assetto, in modo da non trovarsi con un muro invalicabile nel 2014, quando dovrebbero arrivare i fabbisogni standard: «Il periodo transitorio doveva servire per arrivare all'appuntamento del 2014 con delle situazioni meno sperequate a questo fine era stato pensato il fondo di riequilibrio. Questo non è avvenuto e il governo ha scelto di ripartire il fondo di riequilibrio sulla base di parametri che seguono il criterio della spesa storica; in questo modo si è sprecata l'opportunità di iniziare fin da subito e gradatamente un meccanismo che metta al centro l'equità e la giustizia nella ripartizione delle risorse. Di fatto nel 2014 ci troveremo davanti a delle differenze tali che poi verranno mediate con dei contributi straordinari (Napoli, Roma, Palermo e Catania insegnano) meccanismi clientelari», li definisce il senatore Pd, «che la riforma federalista aveva l'ambizione di superare, per fare questo bisognava iniziare ad affrontare alcune sperequazioni con gradualità ma fin da subito».

Nel 2010 i Comuni veneti hanno ottenuto dallo Stato trasferimenti pari a un miliardo e 69 milioni. A partire da quest'anno i trasferimenti saranno sostituiti dalla compartecipazione Iva che per il Veneto ammonta a 304.790.451 euro (62,04 per abitante) e dal Fondo di riequilibrio che dai calcoli fatti distribuirà ai Comuni del Veneto 611.774.079, per un totale di 916.564.529 euro. Ad oggi non sono ancora stati comunicati i dati relativi al Fondo per lo sviluppo degli Investimenti (fondo che non è stato fiscalizzato). Dai dati relativi al gettito Iva sommati al gettito derivante dal fondo di riequilibrio, mancano all'appello oltre 150 milioni di euro rispetto al 2010 e oltre 50 milioni di euro rispetto alle stime dei trasferimenti 2011. Anche con l'aggiunta del fondo per lo sviluppo investimenti appare molto difficile che venga recuperata questa differenza. «Questo significa che il 2011 sarà per i Comuni del Veneto un anno di lacrime e sangue segnato da una grande incertezza, basti pensare che a quasi sei mesi dall'inizio dell'anno non hanno ancora la certezza delle entrate».

Per la provincia di Belluno i dati parlano di 6,4 milioni in meno rispetto al 2010 e oltre quattro milioni in meno del 2011 (per quanto stimato al momento), ovvero i Comuni bellunesi passeranno dall'aver a disposizione 52,634 milioni di euro, a 46,229. Un colpo durissimo per enti già falciati negli anni e dove ormai resta ben poco da tagliare. Per fare qualche esempio: Belluno nel 2010 ha ricevuto 8,166 milioni di euro e con il federalismo municipale arriverà a stento a 6,828. Feltre potrà contare su 3,649 milioni, ma ne aveva 4,382.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

L'ANALISI

Acqua, le utility a bagnomaria

Scendono in Borsa dopo i referendum. Le incertezze sui piani di investimento
LUCA PAGNI

«Al momento non cambia nulla. Né per gli affidamenti, che vengono rafforzati dall'esito del referendum. Né per gli investimenti fatti o in corso d'opera. Ma, pur nel rispetto della volontà dei cittadini, abbiamo chiesto al governo di essere ricevuti quanto prima. Per capire come potranno essere sostenuti gli investimenti futuri negli acquedotti e nei servizi idrici, compatibilmente con i problemi del bilancio pubblico». Sono preoccupati e non lo nascondono. Lo si capisce dalle parole di Roberto Bazzano, presidente di Iren oltre che di Federutility, l'associazione che raccoglie le aziende che forniscono servizi di pubblica utilità. In pratica, tutte quelle ex municipalizzate che, nel corso dell'ultimo quindicennio, si sono trasformate in spa, le più grandi delle quali hanno preso anche la via della Borsa. La preoccupazione riguarda il dopo referendum. E non tanto per lo stop al nucleare. Quello, addirittura, potrebbe essere un vantaggio, visto che le utility locali sono molto forti nella produzione di energie elettrica attraverso impianti idroelettrici o a ciclo combinato. E in futuro potrebbero diventare persino esportatrici di energia verso il nord Europa: «Viste le scelte di Svizzera e Germania di mettere fine alla produzione nucleare spiega Giuliano Zuccoli, presidente di A2a nonché di Assoelettrica - e con il carbone che verrà a costare sempre di più, sia per gli accordi di Kyoto sia per la domanda crescente nei paesi emergenti, chi dispone di gas nei prossimi anni sarà avvantaggiato». Tutt'altra situazione per i referendum sull'acqua. In questo caso, gli elettori si sono espressi per il ritorno della gestione sotto il controllo pubblico e hanno bocciato la norma che prevedeva una remunerazione degli investimenti del 7%. Tutto questo apre una serie di interrogativi che non riguardano tanto il presente, quanto il futuro in un'ottica di medio-lungo periodo. E che potrebbe aprire gravi incertezze anche dal punto di vista dei bilanci soprattutto per le società quotate in Borsa. Il primo obiettivo riguarda le concessioni. Gli avvocati di Federutility stanno preparando un parere legale. Non c'è dubbio che abolita la Ronchi, si possa far riferimento alla direttiva comunitaria. E in Italia, la legge Galli. Per l'Europa, le amministrazioni possono scegliere tra affidamento a società pubbliche, a società miste o anche a sole società private. Oppure possono decidere di gestire il servizio "in house", cioè con una gestione diretta. Il problema sarà capire come il legislatore intenderà l'esito del referendum. Se passerà, cioè, una interpretazione più "morbida" che intende le utility - pur se quotate in Borsa - società sotto la sfera pubblica in quanto controllate dalle amministrazioni comunali, oppure se prevarrà una interpretazione letterale, con l'obbligo del passaggio di tutta la gestione a società a capitale interamente pubblico. Per questa ragione, Federutility ha chiesto un incontro urgente al ministero dello Sviluppo economico. Perché nel caso passasse una interpretazione restrittiva, ci sarebbe da capire come far fronte agli investimenti. Gli enti locali sono in grado di garantire meno del 50% dei lavori promessi. E lo Stato, secondo una stima del Censis, potrebbe garantire solo il 15% dei 64 miliardi per la ristrutturazione della rete. Nel caso di ritorno tutto in mano pubblica, i lavori non potranno che essere garantiti da un ritocco delle tariffe: è previsto un aumento del 18% da qui al 2020. Al momento, però, non ci saranno ripercussioni finanziarie per le utility. Che questa sia la situazione ne sono convinti gli analisti di Standard & Poor's. L'agenzia di rating internazionale ha confermato il suo giudizio sul debito di A2a, Acea, Hera e Acquedotto Pugliese. Pur mettendo sull'avviso la società («Continueremo a monitorare da vicino la situazione ed eventuali impatti sui rispettivi profili di rischio»), S&P's è ottimista: «Non vediamo la soppressione del decreto Ronchi come un elemento di grande preoccupazione per i gestori dell'acqua - si legge nel documento - perché le attuali concessioni ora potranno spirare alla scadenza naturale, e non più entro il 2011 e le autorità concessionarie avranno la scelta del meccanismo in base al quale assegnare le concessioni in futuro». Sarà anche come dice Standard & Poor's. Ma in Borsa gli operatori devono aver fatto ben altri ragionamenti. Spinti, con tutta probabilità, dall'emotività del momento e cercando di correre il minor rischio possibile, c'è chi si è portato avanti e ha cominciato a vendere i titoli delle società più esposte nel settore della gestione idrica.

I titoli delle utility hanno cominciato a soffrire già nei giorni precedenti il voto e hanno continuato a scendere anche dopo. Nell'ultimo mese, le società che ricavano una quota importante del loro fatturato dalla gestione del servizio idrico, hanno messo a segno un calo che mediamente si aggira il 10 e il 18%. Non a caso, Acea (controllata al 50% dal comune di Roma) è tra le società che hanno perso di più (meno 15% nell'ultimo mese), visto che il 45% del suo fatturato deriva dal settore acqua, gestendo la rete della capitale, ma anche quella di alcune città capoluogo in Toscana. Al contrario, la lombarda A2a ha visto calare le sue quotazioni sono di un paio di punti percentuali, gestendo solo la rete idrica di Brescia, mentre a Milano il servizio è in mano a una controllata al 99% del Comune, la Metropolitana milanese spa. Ma non tutti gli amministratori hanno intenzione di prendere tempo aspettando le decisioni del governo. Il più veloce, cosa che non stupisce di certo date le sue posizioni politiche, è stato il presidente della giunta regionale della Puglia, Nichi Vendola. Proprio all'indomani del voto referendario, il consiglio regionale ha votato la legge che trasforma l'Acquedotto pugliese da società per azioni (la maggioranza è in mano alla regione Puglia con l'87% delle quote, mentre la regione Basilicata ha il restante 13%) a ente di diritto pubblico. Vendola ha, così, aperto una strada che potrebbe essere seguita anche da altri amministratori. Uno dei primi a muoversi in questa direzione è stato il sindaco di Firenze Matteo Renzi, uno non proprio vicinissimo politicamente al governatore della Puglia, ma intenzionato a seguire lo stesso orientamento. Renzi ha intenzione di "rottamare" il rapporto con i privati: Palazzo Vecchio sta valutando la possibilità di riacquistare il 40% di Publiacqua, la società di gestione del servizio idrico integrato, oggi in mano ai privati. «Alla luce del risultato del referendum - ha spiegato Renzi - credo che sia giusto verificare se ci siano le possibilità di rientrare in possesso della quota dei privati». Difficile ancora fare valutazioni economiche: si può solo ricordare che nel 2006, al momento dell'ingresso di Acque Blu fiorentine (67% Acea, 22% Gdf Suez e 8% Mps i soci principali) il 40% venne stimato 60 milioni di euro. In attesa di capire cosa accadrà nei prossimi mesi, le utility cercano nuove strade per ampliare il proprio business nel malaugurato caso che il servizio idrico dovesse tornare veramente tutto in mano ai comuni. A2a ed Hera - in verità, già da tempi non sospetti - hanno puntato sul business dei rifiuti. Lo dimostra la gara appena vinta dall'utility lombarda - tramite la sua controllata Ecodeco per la realizzazione e gestione di un termovalorizzatore in Inghilterra, nello Yorkshire (26 milioni di contratto più 25 anni di royalties sui rifiuti trattati). A Bologna, invece, dal cda di Hera dovrebbe arrivare a breve il via libera per la presentazione dell'offerta per la costruzione del nuovo inceneritore del comune di Firenze: in questo caso l'utility guidata da Tomaso Tommasi dovrà vedersela con i francesi di Veolia, gli unici ad aver presentato una candidatura alternativa. A dimostrazione che la differenziazione è sempre un buon salvagente.

I PROTAGONISTI
ACEA Marco Staderini, amministratore delegato della utility pubblicoprivata romana A2A Giuliano Zuccoli, presidente della utility lombarda A2A, è anche al vertice della Assoelettrica PUGLIA Nichi Vendola ha già proposto che l'Acquedotto Pugliese torni ad essere un ente pubblico e non più una Spa Roberto Bazzano, presidente dell'associazione delle utility, sia private che pubbliche che miste FEDERUTILITY MINISTRO Paolo Romani, responsabile del dicastero dello Sviluppo Economico dall'ottobre del 2010

L'oro blu senza capitali

ANDREA BOITANI

Qualcuno dice che dopo il referendum non cambia nulla; altri dicono che cambia tutto. Ma alcuni problemi vanno comunque affrontati. E questo indipendentemente dal fatto che gli operatori che gestiscono i servizi idrici continuino a essere un mix di privati, pubblici, società miste ed enti pubblici in house o ritornino a essere solo enti pubblici. 1) Innanzitutto le carenze infrastrutturali. Tutti sanno che la rete degli acquedotti è piena di buchi, con una perdita media di 47 litri ogni 100 erogati. Come al solito, la media è fatta di realtà diverse: le perdite vanno dall'87% in Puglia, al 38% in Toscana al 27% in Lombardia e Trentino. Oltre ai buchi degli acquedotti, ci sono gli impianti di purificazione e potabilizzazione, quelli di trattamento delle acque reflue, ecc. Il 15% della popolazione non ha un accettabile servizio di fognatura; il 30% della popolazione non è coperta dal servizio di depurazione. L'acqua richiede tanto capitale e non poca tecnologia sia per essere portata da dove sgorga libera e "comune" a dove la vogliamo usare, sia per essere restituita all'ambiente non inquinata. Capitale e tecnologia devono essere mantenuti in efficienza nel tempo e rinnovati quando hanno esaurito la loro funzione. Le esigenze di investimento nel settore idrico, dai piani approvati, sono di 64 miliardi di euro nei prossimi trent'anni, 2 miliardi l'anno in media. È possibile che siano insufficienti, e le esigenze non aspettano: molti investimenti per essere utili vanno concentrati nei primi anni. 2) Il capitale richiesto non può essere ottenuto gratis. Con la vittoria del "Sì" al secondo quesito referendario, le tariffe idriche non dovrebbero più includere la remunerazione del capitale investito. Come ha ricordato Carlo Scarpa su www.lavoce.info, le società che avevano programmato ingenti investimenti (per lo più a partecipazione mista) si rifiuteranno di investire senza la possibilità di coprire i costi del capitale e del rischio. Le gestioni in house potrebbero finanziarsi indebitandosi con le banche o con la Cassa Depositi e Prestiti (sempre lei!): così non dovrebbero remunerare il capitale proprio ma quello di terzi sì. 3) Alcuni sostengono che gli affidamenti in house potrebbero non remunerare il capitale ricorrendo alla fiscalità generale. Varie sono le questioni quando si chiama in causa la fiscalità generale e sono indipendenti dal fatto che i gestori siano pubblici, privati, misti o in house. Il primo gruppo di questioni rientra nel capitolo "chi paga": tutti i cittadini con l'Irpef e poi si divide un tanto pro-capite? O, secondo i dettami del federalismo fiscale, i cittadini dovranno pagare per gli investimenti della propria regione? Il secondo gruppo di questioni rientra nel capitolo "effetti redistributivi": chi ci assicura che il sistema fiscale garantisca una distribuzione equa del reddito, visto anche il livello di evasione che conosciamo? Siamo sicuri che le tariffe siano più inique delle tasse? In realtà, i disprezzati economisti hanno escogitato tariffe redistributive da cinquant'anni. Il terzo gruppo di questioni entra nel capitolo "costi della tassazione". Se si decide di accrescere la già elevata pressione fiscale per finanziare gli investimenti bisognerà tener conto del costo che l'economia dovrà sopportare. Se invece non si vuole accrescere la pressione fiscale, le risorse pubbliche andranno reperite riducendo altre spese. È da escludere che si possa aumentare il debito pubblico o ricorrere a marchingegni truffaldini della finanza creativa come i water bonds irredimibili suggeriti da qualche referendario. Bisognerà tagliare pensioni, sanità, istruzione o altri investimenti (o i famosi sprechi, come si ripete e non si fa da un decennio). Si dovranno sopportare i costi-opportunità degli usi alternativi delle risorse pubbliche scarse. Insomma, i costi della scelta fiscale ci sono, anche se meno evidenti e meno noti di quelli legati alla remunerazione del capitale. Inoltre, le esperienze estere (si veda il libro di Antonio Massarutto "Privati dell'acqua?", il Mulino, 2011) dimostrano che indipendentemente dalla natura proprietaria o societaria del gestore, nei paesi sviluppati è dominante il ricorso al mercato dei capitali la cui remunerazione sempre più spesso entra in tariffa. 4) Se le tariffe dovranno comunque continuare ad avere un ruolo e dovranno presumibilmente crescere (per pagare gli investimenti) dal livello molto basso a cui sono attualmente collocate mediamente in Italia (sia in termini assoluti che come incidenza sul reddito pro-capite), sarà necessaria una regolazione che definisca la struttura tariffaria e la sua dinamica nel tempo, con tutti gli appropriati incentivi al miglioramento della qualità del servizio e alla riduzione dei costi

(a tutela dei consumatori), di nuovo indipendentemente dalla natura proprietaria dei gestori. Le asimmetrie informative e i comportamenti opportunistici - lo sappiamo tutti, dopo l'esperienza sovietica - sono una piaga di qualsiasi rapporto di delega, tanto che il delegato sia un privato, tanto che sia un manager pubblico. Su questi territori dovranno essere chiamati a riflettere i proponenti di un disegno di legge di iniziativa popolare che definisce le acque superficiali e sotterranee come pubbliche e "non mercificabili" (art.2); impone la ri-trasformazione di tutte le società per azioni in enti di diritto pubblico (artt. 5 e 6); istituisce un Fondo Nazionale per la ripubblicizzazione del servizio idrico integrato (art. 7); asserisce che le tariffe per gli usi domestici non debbano tener conto del costo degli investimenti (art. 9) e crede di poter eludere i problemi della delega prescrivendo un governo del servizio idrico (cioè di una tecno-struttura complessa) basato su non precisate forme di democrazia partecipativa (art. 10). Il combinato disposto di questa proposta sembra pericolosamente simile all'albero degli zecchini d'oro che il gatto e la volpe vollero prospettare a Pinocchio.

Foto: BUSINESS COMBINATO Nei grafici, il giro d'affari delle utility, in cui si combinano la gestione delle risorse idriche e poi l'erogazione di elettricità e gas: ha perso di meno in Borsa chi non era sbilanciato troppo a favore dell'acqua

Conti in tasca A Napoli tra il 2002 e il 2008 aumenti al 99% del personale

Dipendenti pubblici La casta nelle regioni a statuto speciale

La Sicilia spende per i propri dipendenti 12 volte il Veneto Profonda la differenza tra Nord e Sud. Il caso Campania

SERGIO RIZZO

Dopo la batosta elettorale alle amministrative, il leghista ministro della Semplificazione Roberto Calderoli ha minacciato lo sciopero fiscale se alcuni ministeri non verranno trasferiti al Nord. Senza però spiegare come si potrà evitare di appesantire ancora di più il costo della burocrazia pubblica. E non è un dettaglio.

Stesso rapporto

Dal 2000 al 2012, prendendo per buone le stime disponibili per il prossimo anno, la spesa delle casse dello Stato italiano per pagare i dipendenti pubblici è rimasta esattamente la stessa in rapporto al Prodotto interno lordo: 10,4%. Risultato che può apparire già un bel successo, tenendo conto della rigidità di questo settore. Anche se per esempio in Germania, nello stesso periodo, si è scesi dall'8,1% al 7% del Pil, e in Francia, Paese dove i dipendenti pubblici sono un esercito ancora più numeroso del nostro, si è passati dal 13,3% al 12,7%. E questo senza naturalmente considerare l'efficienza dei servizi pubblici.

Diversi e speciali

Ancora più profonda è però la riflessione che i numeri delle Regioni dovrebbero indurre nei sostenitori del federalismo all'amatriciana del quale si sta da anni discutendo. Nell'ultimo rapporto della Confartigianato c'è una tabella che non ha bisogno di alcun commento. Le 15 Regioni a statuto ordinario, che contano complessivamente 51 milioni e 200 mila abitanti, spendono per il personale regionale 2 miliardi e 313 milioni di euro l'anno. La sola Regione siciliana, che è però regolata da uno statuto speciale, deve affrontare una spesa per i suoi dipendenti pari al 76,4% di quella cifra: un miliardo 782 milioni. E questo pur avendo una popolazione che è un decimo di quella presente nelle normali Regioni. Spaventoso è il rapporto con il Veneto, che ha più o meno lo stesso numero di abitanti: la Sicilia spende per il personale regionale dodici volte di più. Vero è che fra le Regioni «speciali» c'è pure chi in proporzione impegna per pagare i propri dipendenti molto più della Sicilia. È il caso della Valle D'Aosta e delle due Province autonome del Trentino-Alto Adige. Ma questo caso si giustifica con il fatto che l'autonomia vastissima riguarda anche funzioni come l'insegnamento scolastico, i cui stipendi sono quindi a carico del bilancio regionale.

Clientele locali

Non che all'interno delle stesse Regioni a statuto ordinario non ci siano differenze enormi. Al di là di ogni demagogia, bisogna riconoscere che il Sud, per ragioni economiche ma soprattutto clientelari, si trova in una condizione decisamente peggiore. Se i dipendenti della Regione Lombardia costano 203 milioni di euro, per quelli della Campania (area territoriale che ha un numero di abitanti inferiore del 42%) si spende più del doppio: 408 milioni. Ovvero, 70 euro per ogni residente contro 21. La *due diligence* condotta dalla Ragioneria generale dello Stato sui conti della Campania dopo le elezioni del 2010 offre un quadro per molti versi incredibile della gestione del personale regionale. Come l'aspetto che riguarda le cosiddette «progressioni orizzontali». Banalmente, gli aumenti di stipendio non connessi ad avanzamenti di carriera. Fra il 2002 e il 2008 sono stati concessi, scrivono gli ispettori della Ragioneria, «ad una percentuale di personale vicina al 99%». E questo anche quando era prevista una procedura di valutazione dei dipendenti. Tutti evidentemente bravissimi. Unici esclusi, coloro che avevano subito provvedimenti disciplinari o avevano guai con la giustizia. Addirittura impressionante, poi, il dato del Molise. Si tratta della più piccola Regione italiana dopo la Valle D'Aosta. Eppure ognuno dei suoi 320 mila abitanti spende in teoria 173 euro per le retribuzioni del personale regionale. In rapporto all'esborso pro capite della Lombardia è una cifra otto volte e mezzo superiore. Supponendo che le retribuzioni siano identiche, per riportare la spesa molisana in linea con quella lombarda sarebbe necessario licenziare circa l'85% dei dipendenti.

RIPRODUZIONE RISERVATA Il confronto Spesa procapite per il personale delle amministrazioni regionali

La babele dei bilanci

Norma giusta, criteri disomogenei

LE DISTORSIONI Il tetto del 40% dovrebbe essere posto, per equità, a un aggregato di voci simili per tutte le amministrazioni

Stefano Pozzoli

La Corte dei conti a sezioni riunite ha dato la lettura definitiva, e molto restrittiva, delle norme in materia di vincoli alle assunzioni, ponendo quindi fine alla babele di interpretazioni sul tema (delibera n. 27/contr/11). Le proteste sul merito, e l'osservazione che molti Comuni si trovano "all'improvviso" fuori soglia, e con ciò nell'impossibilità di assumere dipendenti tout court, sono comprensibili: fermo restando che il problema è tutto normativo, e che la Corte dei conti non ha fatto altro che renderlo esplicito.

La legge, in effetti, mira a un obiettivo condivisibile, quello di ridurre l'incidenza del costo del lavoro, quale che sia, sul totale delle spese correnti. Si vuole così diminuire il grado di rigidità della spesa (come si è fatto mettendo un tetto alla spesa per interessi) e anche limitare il ricorso a forme di lavoro precario. Da questo punto di vista si deve quindi apprezzare la scelta del legislatore, solo che la norma rischia di essere iniqua sotto molti punti di vista. E, ancora, è necessario chiarire alcune modalità di calcolo del costo delle retribuzioni, così da renderne più equa e sostenibile la sua applicazione.

Il primo elemento di perplessità è, per così dire, algebrico: ci sono molti enti che incorreranno nel divieto nel 2011 (e non nel 2010) come effetto dei tagli ai trasferimenti: il costo del lavoro resterà più o meno lo stesso ma si ridurrà l'ammontare complessivo delle spese correnti. Questa riduzione è un elemento virtuoso oppure no? Non si rischia di sanzionare i Comuni che hanno tagliato piuttosto che immaginarsi entrate fantasiose?

Un altro elemento è relativo a voci che non dovrebbero rientrare nei temi di finanza pubblica, perché a questi estranee: possibile conteggiare nelle spese del personale, come nella spesa totale, gli oneri finanziati con sponsorizzazioni o con finanziamenti Ue? Sarebbe curioso disincentivare chi riesce a trovare risorse esterne, sanzionandolo con il divieto assoluto di assunzione.

Ancora, si deve pensare che il tetto del 40% dovrebbe essere posto, per equità, a un aggregato di spesa che sia omogeneo. Un esempio per tutti: in Italia ci sono oltre mille Comuni che hanno deciso di applicare la Tia al posto della Tarsu. In questi Comuni non "transita", come negli altri, l'entrata e quindi la spesa relativa ai rifiuti. Questa spesa incide in modo importante sul denominatore del rapporto tra retribuzioni e spesa corrente. Nel Comune di Firenze, per fare un esempio, si tratterebbe di far passare le spese correnti da meno di 500 milioni di euro a quasi 580 milioni, con un incremento formale di circa l'8%.

Questo esempio ripropone la questione, più generale, del diverso grado di esternalizzazione che possono aver realizzato i singoli enti, e che tende a penalizzare i Comuni piccoli e quelli del Sud. È chiaro, infatti, che calcolare il dato su un bilancio consolidato renderebbe il tutto più omogeneo ma questo, a oggi, non è possibile (mancano i decreti di attuazione al comma 2 bis dell'articolo 18 della manovra estiva del 2008) e non è neppure quanto a oggi pretende la Corte, che si preoccupa solo di avvisare che non saranno accettati espedienti elusivi del tipo «non posso assumere io direttamente allora lo faccio fare da una mia società partecipata».

In ultima analisi se non si vuole che una norma giusta in via di principio diventi una sorta di legge taglia servizi essenziali occorre intervenire sulla disciplina, chiarendone i contorni: stabilendo cioè le necessarie regole di omogeneizzazione e alcune esclusioni di puro buon senso. Sarebbe importante, inoltre, prevedere una gradualità di rientro, piuttosto che imporre una sanzione draconiana che, realisticamente, rischia di rappresentare più uno stimolo all'elusione che non l'incitamento a conseguire l'obiettivo di contenere il costo del lavoro nei Comuni.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Enti locali I LIMITI AL RECLUTAMENTO

Da Torino a Enna assunzioni bloccate in 18 capoluoghi

Stop ai contratti nei comuni con elevato costo del lavoro - Altre 23 città in zona-rischio

Gianni Trovati

A Palermo e Agrigento poteva sembrare scontato; ma il blocco totale ad assunzioni e collaborazioni che si profila in Comuni come Trieste, Asti, Padova e Firenze, oltre a Napoli e Perugia ha aspetti sorprendenti, anche per i diretti interessati. Tanto più che a prevederlo non è una nuova norma emersa nel cantiere della Finanziaria.

La bomba è nascosta nella manovra estiva 2010, quella che ha introdotto il blocco ai nuovi contratti negli enti locali in cui il personale assorbe più del 40% delle spese correnti: a innescarla, però, è stata la Corte dei conti, che mettendo fine a un lungo dibattito interpretativo ha indicato un criterio ultra-rigido nel calcolo del parametro del 40%. Ci ha pensato la Sezione Autonomie della magistratura contabile, quella che interviene quando le sezioni regionali offrono interpretazioni diverse delle stesse regole: i calcoli per verificare il rispetto del limite, ha spiegato, vanno condotti «tutto compreso», includendo cioè anche l'Irap, le spese per collaborazioni e lavoratori flessibili, e gli incrementi contrattuali svincolati dalle intese nazionali. La Corte, poi, contempla anche il personale delle società partecipate (si veda il Sole 24 Ore del 17 maggio), per evitare elusioni alla normativa. È proprio questa interpretazione, che cancella le tante esclusioni finora operate nei conti sulla spesa di personale negli enti locali, a spingere oltre ai tetti massimi fissati l'anno scorso il peso degli stipendi in molti enti locali. Letta in questo modo, la regola punta sul dato sostanziale e impedisce anche operazioni elusive che gonfiano le società per aggirare i vincoli di organico degli enti locali, ma può moltiplicare i Comuni con le porte sbarrate per nuove assunzioni.

In pratica, quello che a una prima lettura appariva un problema soprattutto siciliano (i Comuni dell'Isola sono gli unici che in media dedicano al personale più del 40% delle uscite anche secondo i vecchi criteri) diventa un nodo nazionale, che blocca il reclutamento anche grandi Comuni del Centro-Nord.

I numeri elencati nella tabella qui a fianco sono quelli dei bilanci 2009, anno preso a riferimento anche dalla norma, e mostrano il livello di spesa per il personale nei confini del Comune e quello che si registra allargando il campo alle società direttamente partecipate. Alcuni Comuni, da Agrigento a Enna (ma lo stesso accade anche a Palermo), sfiorano ampiamente il limite calcolando anche calcolando gli stipendi dei soli dipendenti comunali, senza contare le società. In altri, come Trieste e Padova, è invece la somma di Comune e società a spingere l'ente sopra il tetto massimo previsto dalla norma. Risultato: secondo i calcoli condotti da Giuseppe Farneti e Emanuele Padovani, docenti all'Università di Bologna, sul database di AidaPa con i dati dei bilanci di Comuni e partecipate, 18 capoluoghi hanno già sfiorato il limite del 40%, che bloccherebbe ogni possibilità di assunzione, e altri 23 si collocano in «zona-rischio», cioè con un rapporto fra il 35 e il 40 per cento. Non sempre l'estensione alle partecipate peggiora l'indicatore del Comune, perché in qualche caso (per esempio Firenze) il peso degli stipendi in municipio è superiore a quello che si incontra nelle società.

In realtà la questione rischia di rivelarsi ancora più intricata, perché manca un criterio univoco per estendere il monitoraggio alle società partecipate. Quella proposta in questa pagina è un'ipotesi, che nelle società equipara i «costi monetari» alla spesa corrente: da un punto di vista contabile appare l'ipotesi più adeguata, ma in qualche caso rischia di duplicare qualche voce (ad esempio quando i contratti prevedono spesa corrente del Comune per pagare servizi erogati da partecipate) che finiscono per sottostimare l'indicatore (se crescono le uscite correnti diminuisce il peso della spesa di personale). Un'alternativa ufficiale, al momento, manca.

gianni.trovati@ilsole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA Nelle città

Le spese di personale a fine 2009 di Comuni e società partecipate in rapporto alle spese correnti totali: chi spende più del 40% incorre nel blocco totale delle assunzioni

Agrigento Cosenza Genova Teramo Enna (**) Asti Palermo Trieste Gorizia (**) Padova Reggio E. Caltanissetta Belluno Ferrara Perugia Arezzo Napoli Firenze Verona Torino Varese Salerno Siena Catania Livorno Savona Imperia Biella Ascoli piceno Modena Bari Terni Urbino Pescara Verbania Treviso Reggio C. Avellino (**) Ragusa Venezia Novara Crotone Pesaro Viterbo Alessandria La Spezia Piacenza (**) Trapani (**) Pistoia Taranto (***) Caserta (**) Benevento Macerata Vibo Valentia Matera Cagliari Latina Cremona Messina Campobasso (**) Milano Pavia Isernia (***) Sondrio Potenza Barletta Bergamo Siracusa Rimini Lecce Pordenone Rieti (*) (**) Prato Carbonia Catanzaro Pisa Trento Aosta Ancona Oristano Frosinone Roma Ravenna Tempio P. Rovigo Grosseto Como Foggia Nuoro Cuneo Chieti Massa Bolzano Brindisi (**) Bologna Lucca Forlì Monza Lecco Lodi Sassari Udine Vicenza Olbia Parma Vercelli Mantova L'Aquila Brescia

Nota: (*) È il rapporto tra spese di personale e spese correnti totali (Comuni + società); i costi del personale delle partecipate sono dati dalla sommatoria dei valori dei bilanci delle partecipate di primo livello; ove disponibili, sono considerati i bilanci consolidati; solo società che hanno depositato il bilancio presso la Cciaa; questo valore è rapportato ai costi monetari, cioè i costi della produzione a esclusione di accantonamenti e ammortamenti; sono quelli più assimilabili alla spesa corrente dei bilanci dei Comuni; (**) dati calcolati solo sul bilancio del Comune; (***) dal consuntivo del Comune2008 Fonte: elaborazione Sole 24 Ore - AidaPa Bureau Van Dijk

Le tappe

01 | LA MANOVRA 2010

Con il decreto legge 31 maggio 2010, n.78, la "manovra d'estate 2010", è introdotto il blocco ai nuovi contratti negli enti locali in cui il costo del personale assorbe più del 40% delle spese correnti. La disposizione si applica sia alle assunzioni sia ai contratti di collaborazione

02 | I CRITERI

La Corte dei conti a sezioni riunite, con la delibera n. 27/contr/11, ha chiarito i criteri di calcolo. Nel costo del personale va incluso "tutto": , l'Irap, le spese per collaborazioni e lavoratori flessibili, gli incrementi contrattuali svincolati dalle intese nazionali. La Corte, ha incluso anche il personale delle società partecipate

Gli oneri accessori. Le modifiche allo studio eliminano l'anatocismo tributario

Più leggero il conto degli interessi

LA DIFFERENZA Ridotta dal 3 all'1% la maggiorazione rispetto al saggio legale applicato sulle imposte arretrate e non versate

Francesco Falcone

Antonio Iorio

Gli interessi di mora dovuti a seguito di una cartella di pagamento scaduta (perché non impugnata) andranno calcolati solo sulla "sorta capitale" contenuta nella cartella, escludendo gli importi richiesti a titolo di sanzioni ed interessi. Inoltre, la misura di questi interessi sarà fissata nel limite massimo di un punto percentuale (al posto degli attuali tre) rispetto al saggio legale pubblicato annualmente dal ministero dell'Economia e delle finanze.

Queste due importanti novità in materia di riscossione sono contenute negli emendamenti n. 7.356 e n. 7.355, votati in commissione alla Camera nel percorso di conversione del Dl Sviluppo: ora si tratta di vedere se diventeranno effettivamente legge dopo il passaggio in Aula.

Le modifiche, nello specifico, riguardano il problema del calcolo degli interessi dovuti a seguito di una cartella di pagamento che è divenuta definitiva perché non impugnata nei 60 giorni successivi alla sua notificazione. L'articolo 30 del Dpr 602/73, che disciplina gli interessi di mora nella riscossione mediante ruoli, prevede infatti che - decorsi inutilmente i 60 giorni dalla notificazione della cartella - sulle somme iscritte a ruolo si applicano, a partire dalla data della notifica della cartella e fino alla data del pagamento, gli interessi di mora al tasso determinato annualmente con decreto del ministero con riguardo alla media dei tassi bancari attivi.

Il problema sotteso riguarda il fatto che il calcolo di tali interessi è stato ritenuto eccessivamente oneroso e vessatorio per il contribuente. E così, con il primo emendamento (n. 7.356, che va ad aggiungere i commi 2-sexies e 2-septies) si pone rimedio al cosiddetto meccanismo anatocistico. Con l'emendamento si evita la capitalizzazione degli interessi e delle sanzioni (contenuti in cartella) sul capitale, in modo tale che essi non siano a loro volta produttivi di altri interessi. In poche parole si evita il calcolo degli interessi sugli interessi (e sulle sanzioni).

L'altra novità di rilievo è quella contenuta nell'altro emendamento (n. 7.355, che va ad aggiungere il comma 2-octies) con il quale si stabilisce che la misura degli interessi per il versamento, la riscossione e i rimborsi dei tributi venga fissata nel limite massimo di un punto percentuale -al posto di tre - rispetto al tasso di interesse fissato al saggio legale pubblicato annualmente a cura del ministero dell'Economia e delle finanze.

La novità si ricollega al fatto che il comma 150 dell'articolo 1 della Finanziaria 2008 (legge 244/2007) aveva previsto che gli interessi per il versamento, la riscossione e i rimborsi di ogni tributo fossero stabiliti nei limiti di tre punti percentuali di differenza rispetto al tasso di interesse legale (fissato ai sensi dell'articolo 1284 del Codice civile), fatta salva la determinazione degli interessi di mora secondo le regole sopra richiamate. In termini pratici, ciò comporterà un doppio vantaggio per il contribuente che si vedrà ridimensionare non solo la base di calcolo degli interessi ma anche il loro tasso, riequilibrando in questo modo il rapporto tra debitore e creditore che prima sembrava particolarmente opprimente.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

LA PAROLA CHIAVE

Mora

Gli interessi di mora per i contribuenti ritardatari sono determinati con decreto ministeriale dell'Economia, in relazione alla media dei tassi bancari attivi, secondo quanto stabilito dall'articolo 30 del Dpr 602/1973. A decorrere dal 1° ottobre 2010, gli interessi di mora per il ritardo pagamento delle somme iscritte a ruolo sono stati determinati nella misura del 5,7567% in ragione annuale. Quest'ultimo provvedimento di determinazione è stato pubblicato sul sito internet dell'agenzia delle Entrate il 7 settembre 2010.

Il caso a Bari

La fretta di Equitalia fa chiudere il negozio

Domenico Carnimeo

A volte basta davvero poco per evitare di passare dalla ragione alla vessazione. È questione di buona fede. Il fisco deve fidarsi di chi ha di fronte, anche se è debitore nei suoi confronti. L'articolo 10 dello Statuto del contribuente lo sancisce a chiare lettere: «I rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede». O forse è anche una questione di buon senso.

Un commerciante barese ha sperimentato sulla sua pelle quanto l'agente della riscossione non abbia avuto né l'una, né l'altro. A inizio dicembre 2009 ha chiesto la rateazione delle somme iscritte a ruolo. Dodici giorni dopo, mentre aspettava una risposta, ha ricevuto un'altra comunicazione: Equitalia gli aveva iscritto un'ipoteca su un immobile per oltre 267mila euro (a fronte di una cifra pari alla metà per cui era stato chiesto il pagamento in più tranches). Ma non è finita, perché un mese e mezzo dopo - siamo a fine gennaio 2010 - il concessionario gli concedeva la rateazione.

A questo punto, il contribuente ha presentato ricorso alla Commissione tributaria di Bari che gli ha dato ragione (la sentenza è di pochi giorni fa). In primo luogo perché iscrivere l'ipoteca sull'immobile di proprietà va contro la normativa sulla rateazione dei debiti tributari, in base alla quale non è richiesta alcuna garanzia a tutela del credito. Allo stesso tempo, poi, il comportamento tenuto «compromette un rapporto di fiducia - spiegano i giudici - tra amministrazione finanziaria e contribuente». Già questo basterebbe, ma oltre alla buona fede c'è dell'altro. Anche perché la richiesta di rateazione era stata avanzata proprio per evitare conseguenze negative per l'attività commerciale.

Invece «l'iscrizione di un'ipoteca ha comportato per il ricorrente - scrive la sentenza - un grave danno all'immagine nel contesto relazionale sociale e soprattutto un incalcolabile danno economico». Di fatto il proseguimento dell'attività è stato pregiudicato «dall'impossibilità di accesso al credito che soprattutto per un piccolo imprenditore è linfa vitale in particolare entro l'attuale congiuntura economica internazionale». Più chiaro di così.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Decreto Sviluppo LA MINI-RIFORMA DELLA RISCOSSIONE

Prove di fair play per ipoteche e avvisi

Ancora malcontento sugli accertamenti esecutivi: il termine di 180 giorni non sempre eviterà il pagamento

A CURA DI

Cristiano Dell'Oste

Giovanni Parente

Ci sono volute le proteste di piazza per risvegliare l'attenzione del Parlamento sulla riscossione delle tasse. A pochi giorni dal 1° luglio - anno zero dell'accertamento esecutivo - la commissione Finanze della Camera ha messo a punto un pacchetto di emendamenti che puntano a riequilibrare i rapporti di forza tra esattori e contribuenti, ma non accontentano i professionisti e le categorie produttive.

Il test in Aula

L'esame in Aula delle correzioni al decreto Sviluppo è in calendario da domani. L'impressione, però, è che questa volta il fisco voglia tirare dritto sul principio del solve et repete. Come dire: «Ti accuso di aver evaso le imposte: prima paga, poi ne parliamo».

Con gli avvisi di accertamento esecutivi, una volta ricevuta la notifica, il presunto evasore avrà solo 60 giorni di tempo per decidere se pagare o fare ricorso. E anche in questo secondo caso non potrà temporeggiare troppo a lungo: potrà chiedere la sospensione del versamento, ma se il giudice tributario non gli dirà di sì entro 180 giorni, sarà costretto a saldare il debito. Con le buone o con le cattive, subendo ad esempio un pignoramento sul conto corrente.

Il problema è che le commissioni tributarie sono molto lente a concedere la sospensione, anche per il timing imposto dalle norme processuali. L'unica statistica disponibile dice che ci vogliono in media 184,6 giorni. Ma è facile intuire che i tempi possono essere molto più lunghi. E il dato, oltretutto, non tiene conto del prevedibile boom di richieste che arriveranno sul tavolo dei giudici dal 1° luglio in poi.

Nei giorni scorsi era circolata l'ipotesi di applicare il silenzio-assenso alle istanze di sospensiva. Una soluzione che, di fatto, avrebbe rinviato il pagamento almeno fino alla sentenza di primo grado. Scartata questa ipotesi, rimangono le misure proposte contro i giudici-lumaca: il ritardo è illecito disciplinare, può causare la rimozione dall'incarico in caso di recidiva e deve essere segnalato alla Corte dei conti per l'eventuale danno erariale. Provvedimenti, questi ultimi, sicuramente efficaci contro la scarsa produttività dei singoli magistrati, ma non adatti a contrastare i problemi strutturali della giustizia tributaria.

La riduzione a un terzo

L'unico alleggerimento, per chi viene accusato di aver evaso le tasse, è la possibilità di pagare di meno - un terzo anziché la metà - contenuta in un altro degli emendamenti al decreto. Così, chi riceverà un avviso da 1.500 euro e non otterrà la sospensiva in tempo utile, dovrà pagare 500 euro anziché 750, in attesa di capire se la pretesa del fisco era fondata o no.

Il testo licenziato dalle Commissioni contiene poi altre misure che ridisegnano la riscossione, alleviando alcuni dei punti più contestati. Come ad esempio il blocco dell'anatocismo fiscale, in base al quale gli interessi sui tributi possono generare altri interessi. O come il divieto di ipotecare l'abitazione principale per un debito tributario inferiore a 20mila euro. O, ancora, come lo stop alle "ganasce fiscali" per gli importi fino a 2mila euro, che potranno essere riscossi solo dopo due avvisi postali, inviati ad almeno sei mesi di distanza l'uno dall'altro.

Proprio lo strumento del preavviso - esteso anche alle ipoteche - diventa uno dei punti salienti del nuovo fair play tra Equitalia e i contribuenti, insieme alla maggiore facilità di diluire il debito. Non è un caso che lo stesso direttore delle Entrate, Attilio Befera, abbia citato alla Camera il dato di 1,14 milioni di rateazioni concesse.

Le nuove regole, del resto, arrivano dopo una stagione di forti proteste nei confronti degli esattori, a partire da quella dei pastori sardi. Proteste che riflettono i risultati della riscossione: è innegabile che negli ultimi anni lo Stato abbia recuperato di più e meglio rispetto al passato con 9,1 miliardi nel 2010 contro 6,9 nel 2008.

Merito di Equitalia, che si è rivelata più incisiva dei suoi predecessori. E degli strumenti legislativi, che sono stati potenziati o, semplicemente, utilizzati di più. Valga per tutti il caso dei pignoramenti presso terzi (cioè le banche), balzati l'anno scorso a 133mila.

Equilibrio difficile

Tra crisi economica ed esigenze di finanza pubblica, chi scrive le leggi (e ancora di più chi le applica) si muove su uno strato di ghiaccio molto sottile. Per rendersene conto basta leggere il Rapporto di coordinamento della finanza pubblica della Corte dei conti. È vero che gli importi riscossi sono aumentati, ma le principali possibilità di recupero legate alla migliore gestione dei vecchi debiti ormai sono state sfruttate. Inoltre - rilevano i giudici contabili - il grosso delle maggiori entrate tributarie inserite nel bilancio di previsione dipende dalla lotta all'evasione. Tenere alta la guardia sul fronte della riscossione, quindi, significa "avverare" le ipotesi di incasso, evitando di dover alzare le tasse ai contribuenti onesti o fare altri tagli alla spesa pubblica.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

I NUMERI DELLO STATO ESATTORE

1IL TEMPO PER DECIDERE

Giorni per una sospensiva

I giudici tributari impiegano in media più di sei mesi per concedere la sospensione del pagamento di cartelle e avvisi contestati

184,6

2IL RECUPERO

Le entrate recuperate dal fisco negli ultimi tre anni grazie alle attività dell'agenzia delle Entrate e di Equitalia

3LA DIVISIONE

Le diverse "fonti" che compongono le entrate erariali accertate e incassate nel 2009. Dati in miliardi

4GLI STRUMENTI

Le procedure avviate da Equitalia nel 2010 per riscuotere i tributi erariali e locali non versati

Le modifiche all'esame dell'Aula

ACCERTAMENTO ESECUTIVO

6 mesi

TEMPI PIÙ LUNGHI

La richiesta di sospensiva sugli avvisi di accertamento esecutivi che scatteranno dal prossimo 1° luglio va verso un congelamento dell'obbligo di pagamento per un periodo più lungo. Gli emendamenti al DI Sviluppo puntano a estendere la tutela dai 120 giorni attualmente previsti a 180. Dopodiché, se il giudice non ha ancora deciso sull'istanza proposta, il contribuente sarà chiamato a pagare

NUOVE SOGLIE PER LE IPOTECHE

CASA A RISCHIO OLTRE 20MILA EURO

Rimodulate le soglie di debito oltre le quali l'agente della riscossione può ipotecare la casa e gli altri immobili del contribuente: 8mila euro è l'importo base a partire dal quale può scattare l'ipoteca, che sale però a 20mila euro se la casa è l'abitazione principale del contribuente o se il debito con il fisco è contestato (o ancora contestabile) davanti a una commissione tributaria. Gli stessi importi valgono come limite per l'espropriazione immobiliare: con un debito sotto i 20mila euro, quindi, non si potrà perdere la prima casa.

INTERESSI SENZA CUMULO

BOCCIATO L'ANATOCISMO FISCALE

La commissione Finanze della Camera ha messo nel mirino il fenomeno degli incrementi di interessi sugli interessi, il cosiddetto anatocismo fiscale. Uno degli emendamenti propone di applicare gli interessi di mora - al tasso determinato ogni anno dal ministero dell'Economia e delle finanze - solo sulle somme iscritte a ruolo.

Sarebbero escluse, in questo modo, le sanzioni pecuniarie tributarie e gli interessi

RIDOTTO LO «SPREAD»

1 per cento

INTERESSI PIÙ CONTENUTI

Oltre allo stop all'anatocismo fiscale, è in arrivo un taglio agli interessi applicati al versamento, alla riscossione e al rimborso dei tributi. Oggi il ministero dell'Economia può fissare un tasso - anche differenziato - fino al 3% più alto del saggio legale di interesse individuato in base all'articolo 1284 del Codice civile. La proposta di modifica riduce questo "spread" all'1 per cento

TAGLIATO «L'ACCONTO» SUI RUOLI

1/3

GLI ACCERTAMENTI NON DEFINITIVI

Gli emendamenti mirano a ridurre le somme da iscrivere provvisoriamente a ruolo se l'accertamento non è ancora definitivo. È quanto avviene, ad esempio, in caso di impugnazione. Se la norma entrerà in vigore, anche per gli accertamenti esecutivi dal 1° luglio bisognerà pagare non più la metà, ma un terzo di quanto dovuto (salvo poi saldare il resto quando se l'atto diventerà definitivo)

COMUNICAZIONI PREVENTIVE

IL PREAVVISO DI IPOTECA

Niente più ipoteche a sorpresa. Con gli emendamenti si punta a estendere l'esperienza dei preavvisi di fermo anche ad altre misure cautelari. Se la norma andrà in porto, l'agente della riscossione prima di iscrivere ipoteca sui beni immobili del contribuente, dovrà preallertare il diretto interessato. L'agente sarà chiamato a inviare una comunicazione con l'avviso che, in assenza di pagamento delle somme dovute entro il termine di 30 giorni, si procederà con l'iscrizione dell'ipoteca

GANASCE FISCALI LIMITATE

2mila euro

DOPPIO SOLLECITO PER I DEBITI MINORI

Si va verso un allentamento delle "ganasce fiscali". Se passa l'emendamento, in tutti i casi di riscossione coattiva di debiti fino a 2mila euro, le azioni cautelari ed esecutive dovranno essere precedute dall'invio per posta ordinaria di due solleciti di pagamento, distanziati di almeno sei mesi. La norma, comunque, riguarda solo le procedure che saranno avviate dopo l'entrata in vigore della legge di conversione

NIENTE SPESE AL PRA

CANCELLAZIONE GRATUITA DEL FERMO

Tra gli emendamenti al DI Sviluppo spunta anche un'agevolazione per chi ha subito un fermo amministrativo su beni mobili registrati (come, ad esempio, auto, barche e aerei). Una volta approvata la modifica, in caso di cancellazione del fermo, il contribuente non sarà più tenuto al pagamento di spese né all'agente della riscossione né all'Acì-Pra o ai gestori degli altri pubblici registri

Decreto Sviluppo LA MINI-RIFORMA DELLA RISCOSSIONE

I sindaci perdono le ganasce e rischiano 8 miliardi di euro

Lo stop alle misure coercitive più forti riguarda il grosso delle «cartelle» comunali

Gianni Trovati

Nei bilanci dei Comuni ogni anno vengono iscritti («accertati») 20,7 miliardi di euro di tributi, 1,4 miliardi di multe e 1,8 miliardi di tariffe per altri servizi, dallo scuolabus alle mense fino all'assistenza domiciliare nei confronti di chi ha un reddito per pagarsela. Totale: 23,9 miliardi.

Quando si guarda nelle casse, però, si scopre che 8 miliardi circa (cioè un terzo del totale) non arrivano nell'anno in cui sono stati chiesti, sotto forma di «riscossioni di competenza», ma entrano nella gestione dei «residui» e vengono ricevuti dal Comune, quando ci riesce, negli anni successivi; in molti casi ricorrendo alla «riscossione coattiva», sotto forma di ingiunzione o iscrizione a ruolo.

La serie iniziale dei numeri serve a far capire il tasso di preoccupazione con cui i sindaci guardano la mini-riforma della riscossione locale, scritta in uno degli emendamenti dei relatori al decreto sviluppo su cui il Parlamento si pronuncerà domani, dopo aver ottenuto la scorsa settimana un primo via libera dal Governo. L'emendamento, prima di tutto, spinge anche nel campo del Fisco locale le regole pensate per ammorbidire la riscossione nazionale, a partire dallo stop alle ganasce quando il debito del contribuente non raggiunge i 2mila euro.

Quando il creditore è il Comune, però, questa cifra si raggiunge raramente, perché per esempio anche in una città cara come Roma l'Ici di un appartamento da 70-80 metri quadrati impiega almeno 4 anni per superare questa soglia, e anche a Napoli dove la Tarsu è ai massimi causa emergenza una famiglia media non va oltre i 480 euro all'anno: per totalizzare 2mila euro di multe, poi, occorre fare strame del Codice della strada decine di volte.

Con il sostanziale addio alle ganasce, i sindaci avrebbero solo la possibilità di ricorrere al pignoramento presso terzi (complicato, e inattivabile nei confronti dei lavoratori autonomi), oppure agli «inviti», che secondo le nuove regole potranno ripetersi solo a sei mesi di distanza dal precedente. Uno strumento, questo, non troppo persuasivo, soprattutto in un quadro in cui la riscossione «spontanea» e puntuale non appare troppo in voga.

La media, come accennato, parla di una capacità di riscossione (intesa, sulla scorta dell'Istat, come rapporto fra accertamenti e riscossioni di competenza) intorno al 66% per tutta la "partita". Ma questo numero nasconde al proprio interno situazioni molto diverse fra loro.

A guardare le sole multe, Reggio Calabria e Salerno, nel 2009 (ultimo certificato consuntivo disponibile), la riscossione puntuale ha riguardato meno del 20%, e dati come quello di Firenze mostrano che il problema non è concentrato esclusivamente nei capoluoghi del Mezzogiorno (si vedano la cartina e la tabella qui a destra).

In un panorama come questo, è lecito prevedere che il tramonto dello strumento classico della riscossione coattiva locale, dopo la drastica limitazione posta lo scorso anno alle ipoteche (che non possono mai scattare sotto gli 8mila euro), riduca ulteriormente il grado di puntualità dei pagamenti.

La riforma su cui il Parlamento deciderà domani pone però anche un altro problema ai sindaci. Chi sarà a effettuare la riscossione coattiva per conto dei sindaci, la maggioranza, che fino a oggi si sono rivolti a Equitalia? L'emendamento, infatti, prevede fra le altre cose che dal 1° gennaio prossimo l'agente nazionale della riscossione lasci il campo della fiscalità locale, cessando le attività di accertamento, riscossione e liquidazione dei tributi di sindaci e presidenti di provincia. In alternativa, i Comuni potranno riportare all'interno l'attività, oppure affidarla con gara a società «interamente pubbliche».

A parte l'assenza di una disciplina transitoria in grado di chiarire il destino dei ruoli già emessi ma non ancora incassati, entrambe le prospettive non sono semplici. La prima si scontra con l'assenza di professionalità in molti Comuni, che tra l'altro non possono derogare ai vincoli rigidi del turn over, la seconda richiederebbe di

organizzare immediatamente una gara: e trovare chi sia in grado di parteciparvi.

gianni.trovati@ilsole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA L'inchiesta Sul Sole 24 Ore dello scorso 30 maggio la classifica delle città più "pericolose" per gli automobilisti. Rovigo, Firenze e Brescia una spanna sopra gli altri capoluoghi per importo pro capite delle multe pagate nel 2009, come mostrano i bilanci consuntivi dei Comuni. A fronte di una media italiana poco sopra i 50 euro, i rodigini hanno dovuto sborsare quasi 140 euro. A conti fatti, nel 2009, i sindaci italiani hanno incassato 1,4 miliardi di euro, il 3% in meno rispetto all'anno precedente.

Verbali dimenticati

Accertamenti da infrazioni stradali: i 20 Comuni peggiori per percentuale di incasso nell'anno. Dati in euro

Reggio C. Salerno Catanzaro Firenze Alessandria Prato Trapani Messina Palermo Chieti Brescia Cosenza Varese Foggia Perugia Latina Roma Udine Carbonia Potenza

I NUMERI DELLO STATO ESATTORE

1GLI INCASSI DIFFERITI

La quota dei tributi dei Comuni che viene incassata in ritardo rispetto alla richiesta. Dati in miliardi

2LE FONTI DI ENTRATA

La divisione

per "voci" delle entrate accertate e iscritte in bilancio dai Comuni. Dati in miliardi

3LE SOGLIE CRITICHE

L'ammontare dei debiti con il fisco al di sopra dei quali possono scattare le misure coercitive.

Dati in euro

4I «LOCALI»

La ripartizione degli incassi da accertamento in base alle diverse fonti da cui sono stati originati. Dati 2009 in miliardi

Equilibrio a corrente alternata

Salvatore Padula

e Gianni Trovati

La riscossione di tasse e tributi è buona o cattiva? È uno strumento essenziale della lotta all'evasione, anche a costo di una totale inclemenza verso i contribuenti? È possibile trovare un equilibrio tra l'interesse collettivo a che tutti paghino le tasse e il sacrosanto diritto dei cittadini (e delle imprese) di non subire prevaricazioni?

A queste domande, Governo e maggioranza non sembrano aver individuato, almeno per ora, una risposta chiara.

La riforma della riscossione - che domani dovrebbe ottenere il primo via libera della Camera con il decreto legge sullo Sviluppo - da un lato sembra attenuare alcune storture che hanno in questi anni caratterizzato l'attività degli esattori. Dall'altro lato, però, le correzioni in arrivo sembrano destinate a lasciare l'amaro in bocca alle imprese. E ai sindaci.

Per le prime, nessuna apertura è in arrivo sulla richiesta di allungare da 72 a 120 mesi il periodo di rateazione concesso ai soggetti in difficoltà. Nulla di fatto, probabilmente, neppure sulla riduzione degli aggi di riscossione. Senza dire che, la più rilevante modifica che sarà accolta dal Parlamento - l'aumento da 120 a 180 giorni del termine di sospensione sugli avvisi di accertamento esecutivi, in caso di impugnazione da parte del contribuente - è ritenuta ampiamente insufficiente per scongiurare danni a molte imprese.

In questo scenario, anche la norma che riporta dalla metà a un terzo la misura dell'iscrizione a ruolo provvisoria - norma sicuramente positiva - rischia di essere percepita solo come un contentino concesso per compensare gli altri rifiuti.

Paradossalmente, però, la stessa maggioranza di governo, nel corso degli stessi lavori per la conversione in legge del decreto Sviluppo, ha messo invece da parte ogni intransigenza quando ha affrontato la questione del fisco locale.

Continua a pagina 2 Su Ici, Tarsu e multe, a risuonare è stata la parola d'ordine del "liberi tutti": sostanziale addio alle ganasce, da sostituire con cortesi inviti (ogni sei mesi) a regolarizzare la propria posizione, frettolosa ritirata di Equitalia, che effettua la riscossione coattiva per 4.600 enti e che da gennaio abbandonerà le imposte locali, senza chiarire che cosa accadrà nella fase di passaggio. Sull'onda dell'entusiasmo, gli emendamenti si preoccupano anche di chiudere ai sindaci l'accesso diretto a una serie di informazioni contenute nelle banche dati fiscali.

Il sospetto, tra gli amministratori locali, è quello del solito "doppiopesismo" di uno Stato inflessibile quando si tratta di raccogliere le proprie entrate, che diventa generoso se le risorse sono di altri. In realtà le cronache parlamentari di questi giorni sembrano dare alla vicenda un senso diverso, ispirato dalla consueta fretta degli emendamenti che non riescono a tenere conto delle realtà su cui incidono. La prova del nove è nella soglia dei 2mila euro che blocca le ganasce. Nei tributi erariali può essere letta come segno di disponibilità verso i contribuenti meno "infedeli", ma quando la stessa regola viene estesa ai tributi locali cambia di segno e si trasforma in un colpo ai bilanci locali. Per capire il problema sarebbe stato sufficiente raccogliere qualche informazione, e scoprire che l'ampia maggioranza dei debiti nei confronti dei Comuni non raggiunge i 2mila euro.

Il fisco, si sa, è materia delicata, e soprattutto alla vigilia di una (promessa) riforma complessiva richiede un po' di studio e attenzione. L'esperienza dimostra che anche i "segnali" dati attraverso le norme cambiano l'atteggiamento del contribuente e si traducono in variazioni di gettito. A chi devono credere gli italiani? All'amministrazione che manda migliaia e migliaia di lettere chiedendo come mai chi ha acquistato una casa ha speso nel 2009 più di quello che ha dichiarato, a quella inflessibile che continua a far pagare ai contribuenti inefficienze di cui non hanno colpa, oppure a quella "distratta" che abbandona di colpo i tributi

locali (valgono 20 miliardi all'anno solo quelli dei Comuni) senza costruire un'alternativa?

Salvatore Padula

Gianni Trovati

Edilizia. Gli strumenti legislativi locali e il sistema dei fondi immobiliari

Regioni in prima linea per il social housing

Dal progetto dell'Emilia ai casi di Veneto e Lombardia

Raffaele Lungarella

Si allunga la lista delle Regioni che si stanno attrezzando per costituire e sottoscrivere quote di fondi immobiliari chiusi che investono per realizzare anche alloggi di edilizia residenziale sociale. La preoccupazione è di non farsi trovare impreparate per accogliere i finanziamenti del Fondo investimenti per l'abitare, promosso dalla Cassa depositi e prestiti, dall'associazione delle fondazioni bancarie e dall'Abi, per dare attuazione al piano casa promosso dal Governo con l'articolo 12 della legge 133/2008. Il complesso degli investimenti attivabili supera i 2 miliardi di euro, da utilizzare per sottoscrivere fino al 40% del capitale dei fondi promossi a livello locale. È un'occasione che le Regioni non vogliono perdere.

Il piano dell'Emilia Romagna

Le commissioni consiliari competenti hanno trasmesso all'assemblea legislativa dell'Emilia Romagna, per la definitiva approvazione nella sua prossima seduta, il progetto di legge promosso dalla giunta per disciplinare la partecipazione della Regione ai fondi immobiliari chiusi aventi - tra le proprie finalità - anche la realizzazione di alloggi da offrire a condizioni più convenienti di quelle di mercato. La Regione potrà sottoscrivere quote dei fondi, che operano sul suo territorio, sia con conferimenti in danaro sia apportando beni immobili. All'assemblea legislativa sarà affidato il compito di definire le linee strategiche da perseguire con la legge mentre la giunta emanerà i bandi per la selezione dei fondi ai quali partecipare.

I criteri generali ai quali attenersi sono, però, già indicati nel progetto di legge. La procedura a evidenza pubblica per la selezione dei fondi nei quali investire deve considerare, tra gli altri parametri:

- la quota dell'investimento immobiliare che i concorrenti prevedono di destinare all'edilizia residenziale sociale;
- i canoni che ad essi si ipotizza di applicare;
- la durata e le regole di gestione del fondo.

Un parametro di valutazione al quale la Regione presterà particolare attenzione è l'impegno dei fondi a realizzare investimenti che privilegino gli interventi di recupero e di riqualificazione con conseguente contenimento del consumo di terreno agricolo.

Le altre Regioni

Risale all'agosto del 2009 la normativa (articolo 30 della legge regionale 22/2009) che dà alla Regione Piemonte la possibilità di aderire, con una dote di 2,5 milioni di euro e fino dalla loro fase costitutiva, sia ai fondi immobiliari promossi in attuazione del piano casa sia a quelli promossi al di fuori di esso da fondazioni bancarie e da investitori istituzionali qualificati pubblici e privati. Per la selezione delle iniziative alle quali partecipare, la legge considera la dimensione del fondo, il coinvolgimento della Regione nelle scelte strategiche, l'apporto finanziario a essa richiesto e la costante possibilità di verificare gli investimenti in corso d'opera. È esclusa la partecipazione a fondi che direttamente o indirettamente perseguono finalità speculative.

Il Veneto e la Lombardia hanno scelto di partecipare alla promozione dei fondi immobiliari anche attraverso le loro società finanziarie regionali. A Venezia il legislatore regionale (articolo 85, legge regionale 1/2008) ha messo a disposizione 5,5 milioni di euro per aderire alla costituzione, anche attraverso Sviluppo Veneto, di un "fondo immobiliare etico" chiuso, istituito con le fondazioni bancarie, per la realizzazione e il recupero (o anche l'acquisto) di alloggi destinati alla locazione a canone calmierato.

Il parlamentino regionale lombardo già nel 2004 (articolo 2 della legge regionale 5/2004), aveva autorizzato la giunta a promuovere attraverso Finlombarda Gestioni, la costituzione e gestione di fondi immobiliari e a sottoscrivere quote di quei fondi o di quelli promossi da altri soggetti. Il raggio di azione entro cui la Regione è autorizzata a muoversi sembra molto ampio, considerato che la norma fa riferimento a «fondi immobiliari

nell'ambito delle politiche volte ad ampliare l'offerta di alloggi», senza alcun riferimento ai fondi chiusi da un lato e agli alloggi di edilizia residenziale pubblica dall'altro.

Intanto nel Lazio la giunta regionale promette un'accelerazione nell'approvazione di una normativa che permetta anche agli ex Iacp di promuovere fondi immobiliari locali.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Le esperienze sul campo

In alcune regioni l'housing sociale realizzato con il ricorso a fondi immobiliari chiusi sta entrando nella fase operativa.

8 Veneto Casa è il fondo immobiliare chiuso promosso dalla Regione e dalla fondazione della Cassa di risparmio di Padova e Rovigo, con l'obiettivo di investire 75 milioni di euro per accrescere l'offerta di alloggi in affitto a basso canone per immigrati, giovani coppie, famiglie monoreddito. Finora ne sono stati sottoscritti poco meno di 20 e la società di gestione della Cassa depositi e prestiti si è dichiarata disponibile a partecipare all'iniziativa.

8 In Emilia Romagna è stato costituito il fondo Parma social house, con la partecipazione del Comune (che ha messo a disposizione le aree a un prezzo molto basso), degli imprenditori locali, della fondazione della cassa di risparmio. La Cdp ha messo a disposizione 25 dei quasi 140 milioni di euro necessari per realizzare, in tre anni, 852 alloggi, di cui 252 in locazione a basso canone, 420 per la vendita e 180 in locazione con possibilità di riscatto all'ottavo anno.

8 Si propone una dotazione di una cinquantina di milioni di euro Abitare sostenibile in Piemonte il fondo immobiliare promosso da Regione Piemonte e nove fondazioni bancarie che per fronteggiare l'emergenza abitativa affitterà alloggi a canoni del 25-30% inferiori rispetto a quelli di mercato.

8 A Crema è stata posta la prima pietra degli alloggi realizzati dal Fondo abitare sociale 1, promosso dalla fondazione Cariplo.

Decreto Sviluppo. Dopo gli emendamenti, in vista dell'addio di Equitalia a fine 2011

Il Comune perde forza sulla riscossione coattiva

Da domani in Parlamento la riforma che pone molti paletti

Ennio Dina

La riforma della riscossione locale su cui si pronuncerà domani il Parlamento prova a chiudere, in un senso inaspettato, una vicenda che cerca una definizione da anni. E crea indubbi problemi ai Comuni.

Bisogna risalire all'articolo 3, comma 25, del Dl 203/2005, con cui veniva previsto il passaggio della riscossione delle Entrate degli enti locali alla gestione diretta o al mercato dei soggetti privati iscritti nell'albo previsto dall'articolo 53 del Dlgs 446/97. Fino all'entrata in vigore di questo decreto, la riscossione delle due entrate maggiori dei Comuni, la Tarsu e l'Ici, era gestita dal Servizio nazionale della riscossione, i cosiddetti concessionari, in regime di monopolio e con agguati elevati. Solo per i tributi minori e le altre entrate era possibile la gestione diretta o l'affidamento ai soggetti iscritti all'albo. Il Dlgs 446/97 apriva anche sul "fronte" Ici e Tarsu, ma come facoltà e non come obbligo. Solo con la riforma del 2005 veniva prevista, allo scadere di un periodo di regime transitorio, fissato prima al 31 dicembre 2010 e poi prorogato di un anno, la fine della riserva di scelta a favore del sistema nazionale della riscossione, cioè di Equitalia Spa. Era logico aspettarsi che durante il quinquennio si mettesse mano agli strumenti della riscossione per consentire ai Comuni e agli operatori privati iscritti all'albo di poter svolgere la funzione in maniera semplice e efficiente. Invece non è successo nulla, anzi non si è data alcuna attuazione alle norme che avrebbero dovuto consentire a tutti questi soggetti di poter operare.

Con gli emendamenti proposti al decreto Sviluppo si sancisce non solo il distacco da Equitalia Spa, che sembrerebbe anche non poter partecipare ad eventuali gare, ma pure la quasi impossibilità di effettuare la riscossione coattiva.

Oltre alla difficoltà di accesso alle informazioni per effettuare l'attività esecutiva (di cui si parla nell'articolo sotto), va ricordato che lo strumento per riscuotere è sempre l'ingiunzione fiscale ex Rd 639/1910, provvedimento centenario con problemi riguardo ai termini di impugnazione, a quelli di decadenza degli effetti, al termine entro cui va fatto il pagamento, e all'efficacia ai fini di azioni esecutive e cautelative.

Un altro aspetto problematico è costituito dal "funzionario della riscossione", previsto dall'articolo 4, comma 2 septies del Dl 209/2002. Infatti, i Comuni si devono dotare di questa figura per poter attivare le azioni esecutive. Un soggetto che deve essere in possesso dei requisiti dell'ufficiale di riscossione, secondo quanto previsto dall'articolo 42 del Dlgs 112/99. Per ottenere i requisiti è necessario superare un esame: ebbene, di sessioni di esame, con previsione almeno biennale, nel corso degli ultimi otto anni ce n'è stata una sola, che ha richiesto, con numerosi rinvii, circa quattro anni per essere portata a termine.

Allo stato attuale, dunque, i Comuni non possono pensare di poter organizzare la riscossione coattiva a partire dal 1° gennaio 2012, in quanto mancano i presupposti per farlo, e lo stesso discorso vale per gli operatori privati iscritti all'albo.

Oltretutto, un ulteriore ostacolo alla gestione della riscossione proviene dalla procedura defatigante e costosa per l'attività esecutiva per i debiti inferiori ai 2mila euro. Per i Comuni circa il 98% delle quote poste in riscossione è inferiore a tale cifra. Si bloccherebbe la maggior parte delle attività esecutive, con il crollo dei già non molto incoraggianti risultati della riscossioni coattive. Un danno stimabile in due o tre miliardi di euro all'anno, e destinato a crescere; infatti, è probabile che la maggior parte dei debitori, rendendosi conto che la riscossione coattiva è praticamente ferma, comincerà a non pagare più.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Problemi aperti

La riscossione coattiva dei Comuni secondo gli emendamenti al decreto Sviluppo

01 | IL DISTACCO

Distacco da Equitalia Spa, che sembrerebbe anche non poter partecipare a eventuali gare

02 | LE INFORMAZIONI

Difficoltà di accesso alle informazioni. I riscossori privati e le società miste non avranno la possibilità di accesso "privilegiato" alle informazioni necessarie per effettuare la riscossione coattiva e gestire le attività esecutive

03 | ITER DIFFICILE

Procedura costosa e lunga per l'attività esecutiva riguardante i debiti inferiori ai 2mila euro (che per i Comuni costituiscono circa il 98% delle quote poste in riscossione)

04 | GLI STRUMENTI

I riscossori privati e le società miste non potranno utilizzare strumenti come il fermo auto e l'accesso diretto al pignoramento di beni mobili (compresi stipendio o crediti) presso terzi. Potranno solo

far conto sulle procedure previste dal Rd 639/1910, inutilizzate da oltre vent'anni, e cioè il pignoramento mobiliare e immobiliare.

Iter lunghi e onerosi

Consiglio di Stato. Non c'è appalto ma concessione di servizi

La gara per la tesoreria non è soggetta al «Codice»

Giuseppe Debenedetto

La gara per l'affidamento del servizio di tesoreria di un ente locale non è soggetta alla disciplina del Codice dei contratti pubblici (Dlgs 163/06) e quindi non sussiste l'obbligo per l'aggiudicatario di prestare la cauzione definitiva.

È quanto affermato dal Consiglio di Stato con la sentenza 3377 del 6 giugno 2011, chiarendo che il contratto di tesoreria rientra fra le concessioni di servizi ed evidenziando che la modalità di remunerazione costituisce il tratto distintivo dell'appalto. Così, si avrà concessione quando l'operatore si assume in concreto i rischi economici della gestione del servizio, rifacendosi essenzialmente sull'utenza, mentre si avrà appalto quando l'onere del servizio stesso venga a gravare sostanzialmente sull'amministrazione. Peraltro, la giurisprudenza interna ha più volte posto l'accento sulla tipologia del rapporto, configurando l'appalto in caso di prestazioni rese in favore dell'amministrazione (rapporto bilaterale), diversamente dalla concessione di servizi che instaura un rapporto tra ente, concessionario e utenti (rapporto trilaterale).

La conclusione cui perviene il Consiglio di Stato si pone senz'altro in linea con la più recente giurisprudenza comunitaria: con la sentenza del 10 marzo 2011 la Corte di giustizia Ue ha infatti affermato che nella concessione la remunerazione non è garantita dall'amministrazione aggiudicatrice, bensì dagli importi riscossi presso gli utenti del servizio.

Il contratto di tesoreria va quindi qualificato in termini di rapporto concessorio e non di appalto di servizio, come più volte affermato dalla Cassazione con le pronunce 8113/09, 9648/01 e 874/99. Si tratta in sostanza del medesimo rapporto che si configura nel caso di accertamento e riscossione delle entrate locali (Consiglio di Stato, 5566/2010, 4510/2010 e 236/06). La procedura di gara è pertanto assoggettata al Dlgs 163/06 solo nei limiti indicati dall'articolo 30, che esclude l'applicabilità del Codice dei contratti alle concessioni di servizi, ma impone comunque il rispetto dei principi generali, prevedendo una gara informale a cui invitare almeno cinque concorrenti e con predeterminazione dei criteri selettivi.

Occorre quindi rispettare i "principi" desumibili dalla normativa sugli appalti, individuati di volta in volta dalla giurisprudenza. Infatti, alcune disposizioni del Dlgs 163/06, in quanto espressione di principi generali, sono state ritenute applicabili anche alle concessioni: tra queste, l'articolo 83 sulla definizione dei criteri di valutazione delle offerte (Tar Toscana 1710/08). Altre norme del Dlgs 163/06 sono state invece ritenute inapplicabili alle concessioni: tra esse, gli articoli 86 e seguenti sull'anomalia dell'offerta (Consiglio di Stato, 1784/2011 e 513/2011).

L'ente ha comunque la possibilità di richiamare - rendendole così applicabili - singole disposizioni del Codice degli appalti ovvero di effettuare un rinvio integrale alla disciplina del Dlgs 163/06. È stato infatti chiarito che, al fine di realizzare «i principi desumibili dal Trattato e dei principi generali relativi ai contratti pubblici», l'amministrazione può scegliere di avvalersi di un modello predefinito, quale quello della gara pubblica, che lo stesso legislatore ha tipizzato come espressione massima dei principi di trasparenza e concorrenzialità (Tar Lecce 2868/09).

In assenza di un rinvio parziale o integrale al Dlgs 163/06, non si può pertanto imporre all'ente affidante di applicare quelle disposizioni del Codice degli appalti - tra cui l'articolo 75 sulla cauzione definitiva - che non siano espressione di principi generali.

© RIPRODUZIONE RISERVATA LA GUIDA SETTORE TURISTICO: NUOVE REGOLE E PROSPETTIVE
Nuove regole e assetti diversi per il settore turistico. Il Dlgs 79/2011, Codice in tema di ordinamento e mercato

del turismo, segna una svolta importante anche per le Autonomie. Nel Focus di «Guida agli Enti Locali», le prospettive dei circuiti locali di eccellenza nel mercato turistico mondiale.

Le prospettive. Dalle dimensioni ridotte difficoltà ancora più evidenti

Tra i piccoli enti si fa spazio la chance gestione associata

SCENARIO AUSPICABILE L'«accorpamento» di varie realtà potrebbe dare risultati migliori se si riuscisse a coinvolgere una capofila più grande

In prospettiva, la situazione si presenta certamente non rosea per i Comuni medio-grandi e addirittura proibitiva per le amministrazioni di minori dimensioni.

La quasi totalità dei Comuni si rivolge, per la riscossione coattiva di Ici e Tarsu, agli agenti della riscossione del gruppo Equitalia Spa. Dal prossimo gennaio si dovrà trovare un'alternativa.

Difficile, se non impossibile, la soluzione legata a un soggetto esterno. Con l'emendamento in discussione gli operatori privati iscritti all'albo si trovano a fare i conti con informazioni e strumenti limitati (si veda anche l'articolo qui sopra). In una situazione di mercato non certamente brillante - con problemi per l'esiguità media degli importi, il numero ridotto di quote poste in riscossione, la gestione dello sportello e dei rapporti con i contribuenti e l'ente impositore, la difficoltà a garantire livelli di risultato e tempistica adeguati - la risposta a eventuali gare per la riscossione coattiva rischia di essere modesta, per non dire completamente nulla.

La gestione diretta si scontra con i problemi evidenziati nell'articolo in apertura di pagina e, nel caso specifico, con la difficoltà a reperire o destinare risorse a questo compito.

Premesso che non è semplice riuscire a individuare la soluzione migliore a breve termine, i piccoli Comuni si trovano di fronte alla prospettiva di pervenire quanto prima o a una gestione associata, possibilmente coinvolgendo non solo altri Comuni delle stesse dimensioni ma anche uno più grande, che possa fungere da capofila, oppure, dove esiste una realtà di questo genere o si ritiene possibile crearla, di partecipare a un'azienda in house multiente.

Il Dl 78/2010 prevede l'obbligo della gestione associata delle funzioni fondamentali per i Comuni sotto i 5mila abitanti, ma fino a oggi non è stato pubblicato il Dpcm che dovrebbe regolamentare il processo e non si è neppure aperto un dibattito tra i soggetti interessati. Il rischio è che si individuino soluzioni burocratiche, che non tengono conto delle specificità locali e dell'esigenza di individuare tra i Comuni quelli in grado di supportare anche gli altri.

La gestione associata è un'occasione da non perdere e deve essere gestita con tutta l'attenzione possibile, in quanto potrebbe consentire, da un lato, un notevole risparmio di risorse con l'unificazione delle banche dati, delle procedure, con l'utilizzo di un unico software e una gestione unitaria dei servizi esterni e, dall'altro, il mantenimento del rapporto del contribuente con il proprio Comune a livello di sportello e di informazioni.

Inoltre, la necessità di effettuare una scelta su come gestire la riscossione coattiva potrebbe essere l'occasione per progettare e sperimentare anche la gestione associata dei servizi tributari.

En. D.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Affitti. Con la circolare 26 del 1° giugno scorso le Entrate hanno sciolto numerosi dubbi ma almeno dodici punti restano ancora in sospeso

La cedolare ancora a caccia di certezze

Dall'opzione all'applicazione delle sanzioni, i chiarimenti necessari e le possibili soluzioni

Luigi Lovecchio

La cedolare secca sugli affitti ha trovato molti chiarimenti dalle Entrate. Ma non tutti. Parecchi punti rimangono senza certezze: dalla comunicazione in caso di più coinquilini o più comproprietari fino all'applicazione delle sanzioni, i buchi nella trama delle circolari - si vedano quelli rappresentati qui a lato - hanno bisogno di essere colmati. Primi tra tutti quelli relativi all'opzione per la tassa piatta.

Opzione da confermare

L'opzione per le annualità contrattuali intermedie correnti nel 2011, che si effettuerà in Unico 2012, non si estende a quelle che iniziano nel 2012: se si intende restare in cedolare anche per il resto della durata contrattuale, bisognerà confermare l'opzione alla prima scadenza di pagamento dell'imposta di registro annuale e inviare un'altra raccomandata all'inquilino.

Secondo la circolare 26/E del 1° giugno scorso, per i contratti in corso al 1° gennaio 2011 per i quali al 7 aprile è già stata fatta la prima registrazione o la registrazione della proroga, l'opzione tassa piatta in Unico 2012 può riguardare l'intero anno 2011 o solo una parte di esso. Consideriamo un contratto siglato a fine maggio 2010: la scelta per la cedolare potrà comprendere sia la parte di annualità gennaio-maggio 2011, sia il periodo giugno-dicembre 2011, o una sola delle due. La scelta del contribuente inciderà sulla misura dell'acconto da versare (per la prima rata) entro il 6 luglio. In questo caso, secondo la circolare 26, la lettera di rinuncia agli aggiornamenti del canone dovrà essere inviata prima del pagamento.

Tornando all'esempio e ipotizzando l'opzione per entrambe le annualità contrattuali, secondo le Entrate la scelta in Unico 2012 si esaurisce con l'anno di affitto giugno 2011-maggio 2012. Se si vuole restare in cedolare anche per le annualità successive, bisognerà presentare il modello 69 entro giugno 2012 ed entro la stessa data spedire un'altra raccomandata all'inquilino. Questa opzione resterà in vigore, salvo revoca, sino a scadenza del contratto.

La proroga dopo il 6 giugno

La circolare non chiarisce cosa accade in caso di proroga del contratto in scadenza dopo il 6 giugno 2011. Consideriamo un contratto per il quale i primi quattro anni scadono a fine luglio 2011. Fermo restando che l'opzione per le mensilità gennaio-luglio 2011 si effettuerà in Unico 2012, previo pagamento degli acconti di cedolare, si ritiene che vada espressa una specifica scelta con il modello 69, in sede di registrazione della proroga entro agosto 2011. L'opzione varrà sino alla nuova scadenza contrattuale risultante dalla proroga. In questa ipotesi, nel corso del 2011 dovranno essere spedite due raccomandate all'inquilino: una, entro il primo termine di pagamento dell'acconto 2011 (6 luglio o 30 novembre) riferita a gennaio-luglio 2011. L'altra, per la residua parte dell'anno e alle annualità successive, salvo revoca.

Locatario imprenditore

Su un altro fronte, non convince la tesi delle Entrate secondo cui il locatario imprenditore impedisce l'opzione per la cedolare. L'esclusione delle locazioni in regime di impresa si spiega con il fatto che il relativo reddito è reddito d'impresa, mentre la cedolare sostituisce l'Irpef sui redditi fondiari. Ma questa circostanza ostativa riguarda per l'appunto il locatore, non l'inquilino. Inoltre, la cedolare è una facoltà del solo locatore.

Lo status di imprenditore dell'inquilino, poi, ben potrebbe essere ignoto al locatore. Si pensi alle imprese individuali o agli enti non commerciali, per i quali non è agevole distinguere la sfera personale o istituzionale da quella commerciale. Il locatore deve necessariamente "fidarsi" di quanto dichiara il conduttore: se quest'ultimo sbaglia la propria qualificazione l'opzione dovrebbe essere valida, perché non si possono far ricadere su un contribuente inesattezze imputabili ad altri. Infine, la discriminazione dei soli locatari imprenditori appare del tutto irragionevole, e forse illegittima per disparità di trattamento e violazione

dell'articolo 3 della Costituzione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Gli interrogativi aperti A CURA DI Luigi Lovecchio e Giovanni Valcarengi

LA RACCOMANDATA

1

LA COMUNICAZIONE IN CASO DI COMPROPRIETÀ

O PIÙ INQUILINI

Il problema

La circolare 26/E precisa che è necessaria una comunicazione per ogni conduttore, mentre nulla dice in relazione ai comproprietari.

La possibile soluzione

Nel caso di più comproprietari o più titolari di diritti reali di godimento, è sufficiente una sola raccomandata sottoscritta da tutti i comproprietari, anche se uno solo di loro sceglie la cedolare. A prescindere dalle indicazioni delle Entrate, se i conduttori sono più di uno e sono domiciliati allo stesso indirizzo e nella stessa casa, dovrebbe bastare una sola raccomandata diretta a tutti quanti.

2

LA LETTERA NEL CASO DEI CONTRATTI BREVI

Il problema

La circolare dice che si può fare a meno di inviare la raccomandata quando il contratto esclude espressamente aggiornamenti del canone. Resta il dubbio dei contratti di durata inferiore a 30 giorni o comunque di durata inferiore a un anno.

La possibile soluzione

In questi casi, anche se non è espressamente escluso nel contratto, l'aggiornamento non è ipotizzabile alla luce del contenuto stesso degli accordi contrattuali. Una lettura analogica, quindi, dovrebbe consentire di non inviare la raccomandata. Sul punto servirebbe però una conferma delle Entrate.

3

RACCOMANDATA, ACCONTI E RIPENSAMENTI

Il problema

Alcuni contribuenti potrebbero mandare la raccomandata all'inquilino e poi non voler applicare la cedolare. Possono mandare una seconda raccomandata in cui comunicano di aver cambiato idea? E, se sì, entro che termini. E, se non invia nulla, perde il diritto all'aggiornamento del canone?

La possibile soluzione

Dovrebbe essere possibile inviare una nuova raccomandata fino alla compilazione del modello Unico 2012, perché l'opzione a ben vedere si perfeziona solo con il modello Unico 2012. Gli stessi ragionamenti si potrebbero fare per chi versa anche gli acconti, oltre ad avere mandato la raccomandata, e poi non "fa la crocetta" in Unico 2012. Il dubbio è capire se per i contratti in corso nel 2011 il comportamento davvero concludente è il versamento degli acconti o la compilazione della dichiarazione: logica vorrebbe che fosse la dichiarazione 2012, ma serve una conferma ufficiale. Se il proprietario non spedisce una seconda raccomandata all'inquilino, e poi non applica la cedolare, dovrebbe poter comunque fare l'aggiornamento del canone: in questo caso, però, è importante come si scrive la raccomandata, poiché bisogna evidenziare che la rinuncia agli aumenti è strettamente correlata con l'opzione per la cedolare. Se viene meno questa non vale nemmeno la rinuncia.

4

LA RACCOMANDATA A MANO ANTE-CIRCOLARE

Il problema

Alcuni proprietari potrebbero aver consegnato all'inquilino una raccomandata a mano prima che la circolare 26/E (datata 1° giugno) escludesse questa modalità e chiedesse espressamente la spedizione postale.

La possibile soluzione

Chi ha eseguito una raccomandata a mano prima del 1° giugno può far valere il principio del rispetto delle finalità della previsione legislativa nonché la tutela della buona fede nella applicazione di una norma di legge, in assenza di chiarimenti ufficiali. Chi non avesse inviato la raccomandata prima di registrare il contratto non avrebbe rimedi.

5

PIÙ CONTITOLARI CON UN SOLO LOCATORE

Il problema

Nella prassi può succedere che, anche se ci sono più comproprietari, uno solo di loro sia indicato come locatore nel contratto d'affitto. In questo caso, chi esercita l'opzione?

La possibile soluzione

Non è pensabile che l'unico locatore eserciti l'opzione per tutti. Quindi le soluzioni sono due: o si consente la compilazione del modello 69 anche da parte dei comproprietari non locatori oppure si deve integrare il contratto di locazione. Serve un'indicazione ufficiale per risolvere il dubbio.

6

L'OPZIONE DA PARTE DEGLI EREDI

Il problema

In caso di morte del proprietario dell'immobile che ha scelto la cedolare, bisogna stabilire come possono fare gli eredi a optare per l'imposta sostitutiva fino alla scadenza dell'annualità contrattuale in corso.

La possibile sol.uzione

Nell'immediato non c'è nulla da registrare, quindi gli eredi non avrebbero motivo di presentare il modello 69 o Siria. Si potrebbe proporre l'opzione in dichiarazione, ma per farlo occorre il via libera dell'Agenzia.

L'AGGIORNAMENTO DEL CANONE

7

IL RECUPERO DELL'ISTAT DOPO LA REVOCA DELLA CEDOLARE

Il problema

Se un contribuente revoca l'opzione dopo aver applicato la cedolare per due anni, come applica l'aggiornamento Istat nel terzo anno?

La possibile soluzione

Se il canone è, ad esempio, 100 euro e l'inflazione è il 2% annuo, il primo e il secondo anno il proprietario incasserà 100 euro. Il terzo anno, però, potrebbe limitarsi ad applicare l'aggiornamento di 2 euro, ma potrebbe anche chiederne 4,04 euro (in pratica, recuperando anche il 2% del secondo anno, che era rimasto congelato in virtù della cedolare). La questione non è solo fiscale, ma servirebbe una conferma.

8

COME SI CALCOLA L'ISTAT DA RIMBORSARE

Il problema

Secondo la circolare 26/E, gli aggiornamenti dei canoni "per il periodo contrattuale cui si riferisce l'acconto" devono essere restituiti. Bisogna capire se vanno restituiti solo gli incrementi applicati dal 1° gennaio 2011 in poi, o anche applicati in precedenza, purché riferiti ad annualità contrattuali in corso nel 2011, e quindi soggette a cedolare secca

La possibile soluzione

In caso di contratto con annualità a cavallo tra il 2010 e il 2011 (ad esempio dal 1° ottobre 2010 al 30 settembre 2011) l'ammontare da restituire è pari all'eventuale incremento Istat che è stato richiesto da ottobre 2010 (ovviamente solo la quota relativa ai canoni gennaio-settembre 2011), mentre rimane acquisita tutta l'Istat maturata sino al 30 settembre 2010.

9

L'ISTAT SULLE ANNUALITÀ PREGRESSE

Il problema

Non è possibile applicare aggiornamenti del canone per le annualità contrattuali coperte dall'opzione. Resta il dubbio se sia possibile applicare gli aggiornamenti che si riferiscono ad annualità precedenti, se non applicati in precedenza.

La possibile soluzione

La risposta dovrebbe essere affermativa. Si pensi al caso di un affitto con annualità contrattuale dal 1° ottobre 2010 al 30 settembre 2011, per il quale - dal 1° ottobre 2010 - è stato applicato un aggiornamento del canone relativo alle due annualità precedenti (cioè ottobre 2009-settembre 2010 e ottobre 2008-settembre 2009). Secondo questa soluzione, l'aggiornamento per l'annualità 2008-2009 dovrebbe essere "salvo". Trattandosi di questione di diritto civile, servirebbe comunque una conferma ufficiale.

10

LE SANZIONI APPLICABILI

Il problema

La circolare 26/E non prende posizione sulle sanzioni. Nel caso delle sanzioni raddoppiate previste dal Dlgs 23/2011 (all'articolo 3, comma 5) è pacifico il principio generale del favor rei, per cui il raddoppio si applica solo alle violazioni commesse dopo la loro entrata in vigore. Occorre tuttavia chiarire se la dichiarazione relativa al 2010 rientri nel nuovo assetto sanzionatorio. Inoltre, non si comprende se in caso di infedele o omessa dichiarazione del canone di locazione si aggiunge la sanzione del 30%

La possibile soluzione

Le nuove sanzioni dovrebbero valere solo a partire dal periodo d'imposta 2011, poiché è solo da tale anno che si applica la cedolare. L'applicazione di un ulteriore 30% di sanzione sarebbe una circostanza singolare, ma la sua "non applicazione" va confermata dalle Entrate.

11

L'AFFITTO AD AZIENDA STIPULATO PRIMA DELLA CIRCOLARE

Il problema

Alcuni proprietari potrebbero aver stipulato nuovi contratti con imprese per alloggi da concedere ai dipendenti, prima che la circolare 26/E escludesse questa possibilità. Come deve regolarsi chi ha già optato per la cedolare con Siria o il modello 69?

La possibile soluzione

Volendo attenersi a quanto affermato dalle Entrate si dovrebbe concludere per l'inefficacia della opzione, con la conseguenza che il locatore dovrebbe continuare ad applicare l'Irpef. L'alternativa è portare il caso all'esame dei giudici tributari.

12

L'AFFITTO DELLE CAMERE A STUDENTI

Il problema

Non è chiaro come si possa evitare la contemporanea presenza di camere in cedolare e in Irpef, in presenza di affitti con durata molto diversa.

La possibile soluzione

In teoria, si dovrebbe ritenere che l'affitto della prima camera in cedolare attragga anche quello successivo. Quest'ultimo dovrebbe rimanere in cedolare sino a quando l'eventuale nuovo affitto della prima camera non ricada nell'Irpef. Le situazioni possibili sono tuttavia molto complicate per cui occorre senz'altro una integrazione della circolare 26/E.