

# Sommario Rassegna Stampa

Pagina	Testata	Data	Titolo	Pag.
<b>Rubrica Pubblico Impiego</b>				
12	Il Sole 24 Ore	18/03/2013	<i>NORME - PIANI ANTI-CORRUZIONE AL VIA (A.Barbiero)</i>	2
12	Il Sole 24 Ore	18/03/2013	<i>NORME - INCARICHI, TRASPARENZA IMMEDIATA (A.Bianco)</i>	3
<b>Rubrica Enti e autonomie locali</b>				
5	Il Sole 24 Ore	18/03/2013	<i>COMUNI, ADDIO A EQUITALIA SENZA RETE (G.Trovati)</i>	4
5	Il Sole 24 Ore	18/03/2013	<i>PREVENTIVI 2013 AL BUIO FRA TARES E TAGLI DI SPESA (G.tr.)</i>	6
23	Corriere della Sera	18/03/2013	<i>MEZZO SERVIZIO (MA DOPPIO STIPENDIO): IL PREFETTO CAPO DELLA PROVINCIA DI ROMA (S.Rizzo)</i>	7
50	La Stampa	18/03/2013	<i>SETTIMANA CORTISSIMA PER LA PROVINCIA AL VERDE (A.Mondo)</i>	9
<b>Rubrica Pubblica amministrazione</b>				
5	Il Sole 24 Ore	18/03/2013	<i>DALLE IMPOSTE AI BILANCI L'INUTILE GIOCO DEI RINVII (G.Trovati)</i>	10
24	La Repubblica	18/03/2013	<i>LA COSTITUZIONE PARTECIPATIVA (A.Manzella)</i>	11
13	Il Messaggero	18/03/2013	<i>TESORO NEL MIRINO PER I DEBITI DELLA PA (L.Cifoni)</i>	12
9	Italia Oggi Sette	18/03/2013	<i>LE DOGANE? SPRINT E DIGITALI (V.Stroppa)</i>	14
15	Italia Oggi Sette	18/03/2013	<i>GARE, C'E' UN LIMITE AI REQUISITI (A.Mascolini)</i>	16
<b>Rubrica Scenario Sanita'</b>				
10	Il Sole 24 Ore	18/03/2013	<i>NORME - ASL, L'ATTENZIONE VA AI PREZZI RIDOTTI E AGLI APPALTI (A.Iorio)</i>	18
1	La Repubblica - Ed. Milano	18/03/2013	<i>QUELLO CHE NON FUNZIONA NELLA SANITA' LOMBARDA (B.Piccone)</i>	19

**Organizzazione.** Le linee guida ministeriali puntano sul varo dei controlli interni nelle aree «sensibili»

# Piani anti-corrruzione al via

Entro il 31 marzo vanno adottate le misure di prevenzione

**Alberto Barbiero**

Gli enti locali devono approvare entro il 31 marzo il **piano per la prevenzione della corruzione**, tenendo conto delle linee-guida approvate dal Comitato interministeriale per l'elaborazione del Piano nazionale ed adottate il 12 marzo.

La legge 190/2012 individua come presupposto per l'adozione dello strumento di prevenzione della corruzione da parte degli enti locali (ma anche da parte delle altre amministrazioni pubbliche) proprio le linee-guida, in base alle quali i Comuni e le Province hanno ora la possibilità di impostare il proprio piano in base a una struttura essenziale.

Le linee elaborate dal Comitato interministeriale forniscono anzitutto un impulso diretto all'adozione tempestiva dei piani triennali, i quali devono assicurare un contenuto minimo che corrisponda all'obiettivo ineludibile dell'individuazione preventiva delle aree di attività amministrativa maggiormente esposte al rischio della corruzione («mappatura

del rischio»).

L'impostazione degli strumenti di analisi deve essere adeguata alle specifiche funzioni amministrative svolte e alla realtà di ogni contesto, con una focalizzazione in ordine ai destinatari e con metodologie di redazione che li rendano facilmente leggibili.

In ordine ai contenuti, le linee-guida evidenziano come le attività già individuate dalla legge n. 190/2012 come più esposte al rischio corruzione (autorizzazioni, gare, concessione di benefici, concorsi) costituiscano il nucleo di base, che può e deve essere esteso dalle singole amministrazioni.

L'elaborazione del piano deve comportare il coinvolgimento dei dirigenti e di tutto il personale delle amministrazioni addetto alle aree a più elevato rischio nelle attività di analisi e valutazione, di proposta e definizione delle misure e di monitoraggio.

Un elemento-chiave ulteriore è individuato nel monitoraggio, per ciascuna attività, del rispetto dei termini di conclusione del procedimento.

Sul piano regolativo, il documento deve rilevare, in rapporto al grado di rischio, le misure di contrasto (procedimenti a disciplina rinforzata, controlli specifici, particolari valutazioni ex post dei risultati raggiunti, particolari misure nell'organizzazione degli uffici e nella gestione del personale addetto, particolari misure di trasparenza sulle attività svolte) già adottate oppure l'indicazione delle misure che con lo strumento si prevede di adottare o sono direttamente definite dallo stesso.

La componente essenziale del Piano è, infatti, proprio l'individuazione delle misure di carattere generale che l'amministrazione ha adottato o intende adottare per prevenire il rischio di corruzione.

Tra queste assume rilievo particolare l'introduzione di adeguate forme interne di controllo specificamente dirette alla prevenzione e all'emersione di vicende di possibile esposizione al rischio corruttivo. Risulta evidente la relazione stringente con il sistema dei controlli interni derivante dall'innova-

to articolo 147 del Tuel.

Particolare attenzione deve essere posta anche per l'adozione di adeguati sistemi di rotazione del personale addetto alle aree a rischio, con l'accortezza di mantenere continuità e coerenza degli indirizzi e le necessarie competenze delle strutture. Le amministrazioni dovranno quindi evitare che possano consolidarsi delle rischiose posizioni "di privilegio" nella gestione diretta di certe attività correlate alla circostanza che lo stesso funzionario si occupi personalmente per lungo tempo dello stesso tipo di procedimenti e si relazioni sempre con gli stessi utenti.

Nel piano devono essere contenute anche misure che garantiscano il rispetto delle norme del Codice di comportamento dei dipendenti delle Pubbliche amministrazioni (recentemente approvato), nonché finalizzate ad assicurare la vigilanza sulle varie problematiche inerenti il conferimento di incarichi ai dipendenti. Il particolare strumento, inoltre, deve essere espressamente correlato con il piano della performance e con il piano della trasparenza

© RIPRODUZIONE RISERVATA

## La procedura

### 01 | LA SCADENZA

Ogni amministrazione pubblica deve adottare il Piano per la prevenzione della corruzione entro il prossimo 31 marzo

### 02 | I CONTENUTI

Il Piano deve dettagliare le misure di carattere generale che l'amministrazione ha adottato, e quelle che intende adottare, per prevenire il rischio di corruzione

### 03 | I CONTROLLI

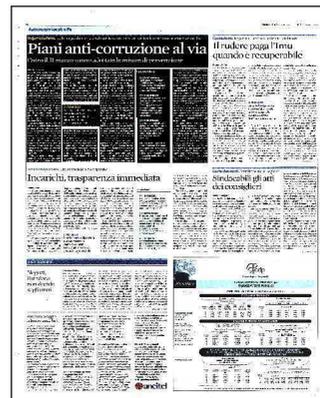
Vanno anche specificati i sistemi di verifica interna che l'amministrazione adotta, con particolare riferimento alle aree considerate più «a rischio»

### 04 | COINVOLGIMENTO

L'elaborazione del Piano deve passare attraverso la condivisione dei dirigenti e di tutto il personale impegnato nelle attività più esposte

## LE ISTRUZIONI

Tra i provvedimenti indicati spicca la rotazione dei funzionari addetti alle attività ritenute più esposte al rischio



**Le regole sul personale.** L'attuazione delle nuove disposizioni

# Incarichi, trasparenza immediata

**Arturo Bianco**

Estensione oggettiva e soggettiva dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, comunicazione immediata alla Funzione Pubblica degli incarichi conferiti e autorizzati al personale, controllo dell'utilizzazione illegittima di ex dipendenti pubblici da parte delle società con cui le Pa entrano in rapporto e delimitazione delle attività che possono essere svolte dai dipendenti condannati per reati contro l'amministrazione. Sono queste le disposizioni di maggior rilievo e di immediata applicazione contenute nella legge 190/2012 in materia di personale.

Con una modifica alla legge 241/1990, si dispone l'estensione dell'obbligo di astensione dai dirigenti anche ai responsabili di

procedimento ed a coloro che sono tenuti a rilasciare pareri endoprocedimentali. Non meno significativa è l'estensione dell'ambito oggettivo di applicazione della disposizione: infatti basta che vi sia una condizione di conflitto di interessi anche potenziale. Queste disposizioni possono creare notevoli problemi applicativi nei piccoli Comuni, realtà in cui il numero dei dipendenti di ogni settore è assai ridotto e rilanciano così, indirettamente, lo stimolo alla gestione associata, così da ampliare la platea dei dipendenti che possono essere utilizzati.

Del possibile conflitto di interessi devono tenere conto i dirigenti nel rilasciare le autorizzazioni ai propri collaboratori allo svolgimento di una seconda attività lavorativa, tema che riguarda le collaborazioni con privati.

Tutte le Pa devono comunicare alla Funzione Pubblica entro 15 giorni successivi, e non più con cadenza semestrale, i conferimenti di incarichi a dipendenti pubblici e le autorizzazioni rilasciate al proprio personale.

I contratti di assunzione e di collaborazione stipulati da privati con dipendenti pubblici in quiescenza con cui negli ultimi tre anni hanno avuto rapporti sono nulli e non possono dare corso alla erogazione di un compenso. Essi determinano anche il divieto per queste società di trattare con Pa. Le amministrazioni devono fare osservare questo vincolo senza avere strumenti di controllo: l'autodichiarazione del rispetto appare come la scelta minima obbligata e si aggiunge alle autodichiarazioni sul Durc e sui conti dedicati che

vengono già richieste ai contraenti privati.

Tutti i dipendenti pubblici condannati, anche solamente in primo grado, per reati contro la Pa sono più che "dimezzati" nelle attività che possono svolgere. Va ricordato che tra i reati contro la Pa sono compresi oltre alla corruzione, malversazione e concussione, anche fattispecie come il peculato, l'abuso d'atti d'ufficio, la rivelazione di segreti d'ufficio eccetera.

Questi dipendenti non possono far parte, neppure come segretari, di commissioni di concorso; non possono essere inseriti tra i componenti le commissioni di gara; non possono essere dirigenti del settore finanziario; non possono aggiudicare forniture o servizi. Il che vuol dire che, se sono dirigenti, possono svolgere un'attività gestionale assai ridotta.

## TEMPI BREVI

I conferimenti a dipendenti e le autorizzazioni vanno comunicati entro 15 giorni e non più con cadenza semestrale

## In sintesi

### 01 | INCARICHI

Gli incarichi conferiti e le autorizzazioni rilasciate ai dipendenti pubblici vanno comunicate entro 15 giorni alla Funzione pubblica

### 02 | ASTENSIONE

Basta un caso di conflitto di interesse anche potenziale per imporre l'obbligo di astensione ai dirigenti, ai responsabili di procedimento e ai dipendenti che devono rilasciare pareri

### 03 | CONDANNE

Una condanna in primo grado per reati contro la Pa esclude dalle commissioni di concorso e di gara



**RISCOSSIONE****Equitalia da luglio  
«lascia» i Comuni**

Servizi ▶ pagina 5

**Enti locali e tasse**

IL NODO DELLA RISCOSSIONE

**I ritardi**

Torna l'ipotesi di una proroga per attuare il riordino già previsto dal Dl Sviluppo

**Poche alternative**

Tempi stretti per bandire nuove gare e servizio in gestione diretta troppo costoso

# Comuni, addio a Equitalia senza rete

Dal 1° luglio oltre 6mila amministrazioni rischiano di non poter più incassare i tributi

**Gianni Trovati**

MILANO

La data dell'addio di Equitalia ai Comuni si avvicina nuovamente, e ancora una volta il sistema arriva completamente impreparato all'appuntamento. Seguendo un copione che si ripete puntuale da fine 2011, si torna a parlare di una proroga che congeli il quadro attuale, probabilmente fino alla fine dell'anno, nonostante i significati politici di cui l'uscita dalla scena locale dell'agente nazionale della riscossione è stata caricata da parte di un po' tutte le forze politiche.

Equitalia avrebbe dovuto salutare i Comuni alla fine del 2011, in base a una norma del decreto Sviluppo di quell'anno, che avrebbe creato una serie di problemi ancora irrisolti dopo due anni di proroghe. L'ultima data è stata fissata dal decreto enti locali di novembre al 30 giugno prossimo, «in attesa del riordino della disciplina delle attività di gestione e riscossione delle entrate degli enti territoriali». Nel frattempo, però, il riordino non c'è stato, perché la caduta della legge delega di riforma fiscale preparata dal Governo Monti l'ha travolto e nessuno ci ha rimesso mano. In teoria, entro giugno, gli oltre 6mila Comuni per i quali Equitalia effettua la riscossione spontanea o coattiva di tributi e tariffe dovrebbero scegliere quale strada imboccare, e nel caso di ricorso a un altro soggetto esterno dovrebbero bandire le gare e assegna-

re il servizio. In alternativa, potrebbero riportare il servizio all'interno della gestione diretta da parte del Comune, con un'opzione che però si scontra con i vincoli di spesa e i limiti pesanti alle assunzioni.

In un panorama sostanzialmente congelato, qualcosa si è mosso qua e là negli ultimi mesi. A febbraio l'Emilia Romagna ha chiuso la gara da 215 milioni di euro, voluta dall'Anci regionale e dal Comune di Bologna, creando in questo modo la cornice a cui potranno

**APRIPISTA**

In Emilia Romagna chiuso un affidamento da 215 milioni di euro al quale potranno aderire i sindaci della Regione

aderire i Comuni lasciati da Equitalia. Secondo questo schema, assegnato all'Associazione temporanea formata da Engineering e Ica in tutti e nove i lotti provinciali, il servizio gestirà tutte le attività di riscossione dei Comuni aderenti, lasciando ai singoli enti la firma degli atti. Il «modello emiliano» interessa da vicino anche Regioni come Piemonte, Veneto e Toscana, mentre nel Mezzogiorno il panorama è più fermo, con eccezioni come la Campania dove si è intervenuti con legge regionale. Dopo un lungo periodo di stasi obbligatoria, anche l'Associazione nazionale dei Comuni ha riav-

viato la macchina per la costruzione di Anci Riscossioni (si veda Il Sole 24 Ore del 15 marzo) e sta esaminando le offerte che nella graduatoria provvisoria vedono primeggiare la Romeo Gestioni, seguita da Maggioli, dal raggruppamento temporaneo Ica-Abaco e da Engineering. Il quadro, comunque, rimane decisamente incerto e la nuova proroga si fa sempre più probabile.

«Il passare del tempo ha ovviamente aggravato i problemi - spiega Alessandro Gargani, amministratore unico di Anci Riscossioni - ed è grave che il Governo tecnico non abbia trovato soluzioni. In questo quadro di emergenza, di fronte a una proroga non faremmo barricate, purché non si continui a tenere bloccate anche le gare. Questo sarebbe inaccettabile, perché chi vuole poter affidare il servizio a nuovi soggetti». Lo sblocco delle gare interessa da vicino anche le Regioni che stanno strutturando i servizi territoriali, con un processo che, secondo Gargani, «in prospettiva può indurre anche Anci Riscossioni ad adeguare la propria strategia». L'idea di una proroga vede possibilisti anche gli operatori privati riuniti in Anacap, purché l'ennesimo rinvio serva a gettare le basi di un «testo unico della riscossione locale» giudicato necessario per superare la fase infinita dell'emergenza.

@giannitrovati

gianni.trovati@ilssole24ore.com

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## Le tappe

I passaggi della "riforma" della riscossione locale

	<p><b>1</b> LA «RIFORMA»</p>	<p>La "riforma" della riscossione locale è contenuta nell'articolo 7 del decreto Sviluppo del 2011 (Dl 70/2011), che prevedeva l'abbandono di Equitalia dalla raccolta dei tributi locali a partire</p>	<p>dal 1° gennaio successivo. La norma stabilisce la «cessazione dell'attività» di Equitalia in questo settore, per cui non disciplina il destino delle cartelle prese in carico ma non ancora arrivate all'incasso</p>
	<p><b>2</b> LA PROROGA</p>	<p>La norma del decreto Sviluppo ha sollevato numerosi problemi anche sugli strumenti di riscossione a disposizione dei diversi soggetti, sulla riforma dell'ingiunzione e così via.</p>	<p>L'assenza di soluzioni e il conseguente buco normativo che la sua applicazione avrebbe determinato ha scatenato la sequela delle proroghe, che si sono succedute fino a oggi</p>
	<p><b>3</b> ANCI RISCOSSIONI</p>	<p>Nel maggio del 2012 l'Associazione nazionale dei Comuni annuncia il lancio di Anci Riscossioni, una società con partner privato che sarebbe entrata nel mercato della riscossione locale anche in</p>	<p>funzione di supporto ai Comuni. La procedura, che si era bloccata con le diverse proroghe, è ripresa nelle scorse settimane con l'esame delle offerte dei candidati alla partnership</p>
	<p><b>4</b> IL CASO TRIBUTI ITALIA</p>	<p>A ottobre, con l'arresto dell'amministratore delegato Giuseppe Saggese, riesplode il caso Tributi Italia, la società di riscossione accusata di aver riscosso almeno 100 milioni di</p>	<p>euro per conto dei Comuni senza riversarli nelle casse pubbliche. Il caso ha riacceso il dibattito sulla necessità di una riforma della riscossione locale e di nuove regole per gli operatori privati</p>
	<p><b>5</b> LA DELEGA FISCALE</p>	<p>Pochi giorni dopo, all'interno della legge delega di riforma fiscale viene introdotto un intervento sulla riscossione locale, che prevedeva fra le altre cose il varo di un codice</p>	<p>deontologico per gli operatori privati e obblighi più stringenti per i versamenti delle somme nelle casse pubbliche. La delega fiscale, però, è stata presto abbandonata dal Parlamento</p>
	<p><b>6</b> IL QUADRO ATTUALE</p>	<p>In vista della scadenza oggi fissata al 30 giugno, sono ripartite alcune procedure regionali per affidare a livello territoriale i servizi di supporto alla riscossione dei Comuni, e si è riavviato l'iter per la</p>	<p>costituzione di Anci Riscossioni con l'apertura delle buste delle offerte presentate dai partner privati. I numerosi nodi normativi rimasti irrisolti rendono probabile l'arrivo di un nuovo rinvio</p>



**La scadenza.** I conti vanno approvati entro il 30 giugno

# Preventivi 2013 al buio fra Tares e tagli di spesa

Quanto tempo impiega un rubinetto di cui si ignora la portata a riempire una vasca di cui non si conoscono le dimensioni? Il classico «problema della cisterna», presenza fissa in tanti test di matematica, suonerebbe più o meno così se seguisse le dinamiche in voga oggi nella finanza locale. Lo stallo politico uscito dalle elezioni ha infatti investito in pieno anche i bilanci di Comuni e Province, con le amministrazioni alle prese con i consuntivi 2012 (da chiudere entro il 30 aprile) e i preventivi 2013 (la scadenza per ora è fissata al 30 giugno) in un quadro a cui mancano praticamente tutti i numeri principali.

Gli ultimi giorni sono stati dominati dall'intervento chiesto dai sindaci al Governo Monti affinché si metta mano a un decreto urgente per sbloccare almeno 9 miliardi di pagamenti incagliati nelle regole del Patto di stabilità e dare una mano ad aziende sempre più in difficoltà. Sono molti, però, i punti oscuri dei conti 2013 che hanno bisogno di un Governo, meglio se nel pieno delle funzioni, per essere risolti.

Il primo è senza dubbio quello legato alla Tares. Il rinvio a luglio della prima rata del tributo che ha sostituito Tarsu e Tia e deve finanziare sia lo smaltimento rifiuti sia i «servizi indivisibili» (manutenzione delle strade, illuminazione pubblica e così via) non cambia di un euro i conti per i cittadini, che saranno più pesanti rispetto al 2012 per l'ampliamento dei settori "coperti" con questa voce (si vedano le pagine 2 e 3). Lo slittamento, deciso dal Parlamento (in modo bipartisan) per ragioni squisitamente elettorali, rende però impossibile la vita alle aziende, che devono continuare a operare senza ricevere entrate effettive prima di settembre, e dei Comuni, spesso impossibilitati a interveni-

re per provare a coprire la crisi di liquidità degli operatori.

Ma non c'è solo questo aspetto: le tariffe vanno decise dai Comuni, con un sistema largamente rivoluzionato rispetto a quello della Tarsu applicata fino all'anno scorso dalla stragrande maggioranza dei sindaci, ma per garantire la copertura integrale dei costi imposta dalla legge devono basarsi sui piani finanziari, che devono essere redatti dalle aziende. Negli ambiti più ampi, dove lo stesso operatore serve anche centinaia di Comuni, la quadratura del cerchio diventa un'impresa parecchio complicata.

## QUADRATURA DEL CERCHIO

Oltre alla definizione del calendario per la nuova tariffa rifiuti, servono indicazioni sul Fondo di solidarietà

Per dribblare il problema i sindaci chiedono di rinviare la Tares al 2014 e le aziende spingono almeno per un ri-anticipo della prima rata, ma il Governo uscente ha fatto sapere di essere in difficoltà a ritoccare una decisione del Parlamento.

Sulla componente legata ai «servizi indivisibili» il Comune deve invece decidere se applicare la maggiorazione-base da 30 centesimi al metro quadrato o farla aumentare fino a 40. A complicare i conti c'è però il fatto che la maggiorazione sarà compensata da un taglio equivalente (un miliardo a livello nazionale), la cui assegnazione ente per ente sarà decisa dall'Economia sulla base di un meccanismo analogo a quello usato nel 2012 per l'attribuzione del gettito Imu. Proprio questo provvedimento è oggi sui tavoli dei giudici amministrativi per i ricorsi multipli da parte delle Anci regionali, per cui è facile prevedere

contestazioni anche per la "replica" in ambito Tares.

Sulla colonna delle entrate pesa, poi, la maxi-incognita legata all'assegnazione dei tagli messi in calendario per quest'anno dal decreto di luglio sulla revisione di spesa. Il conto per i Comuni è da 2,25 miliardi, cioè 4,5 volte i 500 milioni sforbiciati nel 2012: l'assegnazione per singolo Comune andava decisa entro il 15 febbraio, ma il decreto non è mai comparso anche per la tensione alle stelle fra sindaci e Governo sull'entità dei tagli e sulle modalità per distribuirlo. Anche su questo punto i sindaci chiedono un provvedimento del Governo, ma per discuterne occorrerebbe un Esecutivo nella pienezza dei poteri.

Il tema si intreccia con la distribuzione del Fondo di solidarietà comunale, una partita da oltre 5 miliardi, che dovrebbe essere alimentata dall'Imu dei Comuni "ricchi" in favore di quelli con minore capacità fiscale. Con un meccanismo come questo, di conseguenza, nessun Comune è in grado di stabilire quanto gettito Imu rimarrà davvero nelle proprie casse. Ancora più complicata la situazione delle Province, che si sono viste tagliare i fondi in vista di un alleggerimento di strutture e funzioni che poi è naufragato, con il risultato che i "vecchi" enti sono tutti sopravvissuti, ma non hanno risorse per funzionare.

Per far ripartire la macchina della finanza locale, insomma, servirebbe un decreto sul calendario Tares, un intervento sui tagli compensativi per i servizi indivisibili, il decreto sulla sforbiciata da spending review e qualche indicazione sul Fondo di solidarietà. Un'agenda un po' troppo ricca per un Governo nato in una legislatura finita ormai da tre settimane.

G.Tr.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



Il prefetto diviso tra Palermo e Roma

## Commissario a metà ma a stipendio doppio

di SERGIO RIZZO

**N**on dev'essere facile, nonostante il doppio stipendio, fare il prefetto di Palermo e insieme il commissario straordinario della Provincia di Roma, da tre mesi senza il presidente, Nicola Zingaretti, ora governatore del Lazio. Questo è il risultato del gigantesco pasticcio delle Province.

A PAGINA 23

**Amministrazioni** Gli enti, mai cancellati, sono precipitati in un limbo costoso con il decreto «salva Italia»

# Mezzo servizio (ma doppio stipendio): il prefetto capo della Provincia di Roma

## Il caso del commissario Postiglione, che ha preso il posto di Zingaretti

ROMA — Lui stesso ne è consapevole: «Non è che posso reggere a lungo a questo doppio stress». Proprio la parola giusta per definire ciò che sta passando Umberto Postiglione. Perché non dev'essere facile fare il prefetto di una città come Palermo e insieme il commissario straordinario della Provincia di Roma, da tre mesi senza il suo presidente eletto, Nicola Zingaretti, ora seduto sulla poltrona di governatore della Regione Lazio.

D'accordo che oggi, ricorda Postiglione, ci sono i telefonini, la posta elettronica, i fax... Ma Palermo non è Cuneo, e nemmeno Rieti. D'accordo che le Province dovevano essere chiuse. Ma finché non le chiudono qualcuno le deve mandare avanti, e quella di Roma ha 3 mila dipendenti. D'accordo che il commissario ha ben quattro subcommissari prefettizi. Ma ci sono cose per cui lui è insostituibile.

Non c'è dunque da stupirsi che Postiglione riconosca co-

me il suo doppio incarico «possa suscitare perplessità», pur tenendo a precisare di non avvertire un particolare disagio nel ricoprire entrambe le funzioni. L'esperienza amministrativa non gli fa difetto: per ben nove anni, dal 1995 al 2004, il prefetto Postiglione è stato sindaco di Angri, città di 32 mila abitanti in provincia di Salerno, alla testa di una giunta di centrosinistra che alle elezioni se la dovette vedere con una ben strana coalizione nella quale esponenti di Alleanza nazionale coabitavano con quelli di Rifondazione comunista.

Per inciso, il sito Internet della Provincia di Roma informa che al commissario spetta una indennità di 8.505 euro e 47 centesimi lordi al mese. Oltre allo stipendio da prefetto di Palermo, s'intende. Così al subcommissario vicario Clara Vaccaro toccano 6.379 euro e 10 centesimi, sempre lordi, e agli altri tre sub Paola Bernardino, Antonio Colaiani e Giuseppe Marani, 5.528 euro

e 55 centesimi. Retribuzioni stabilite, come previsto dalla legge, per decreto prefettizio.

Come il prefetto di Palermo sia finito in questa curiosa situazione, si spiega probabilmente con le dimissioni del governo di Mario Monti, che ha di fatto congelato spostamenti e nomine. Ma ancora più della singolarità della posizione personale di Postiglione, questa vicenda è dimostrazione lampante del gigantesco pasticcio prodotto dalla titubanza con cui è stata gestita la faccenda delle Province.

Di norma il commissariamento di un ente locale dura fintanto che non si ritorna a votare e si insedia una nuova giunta. Ma non in questo caso. Perché in base al decreto «salva Italia» approvato alla fine del 2011, i Consigli provinciali non sono più organi eletti dai cittadini, ma nominati dai Comuni. Peccato che la legge con la quale dovrebbe diventare operativo quel meccanismo, presentata dal governo Monti la scorsa estate,

non sia mai stata approvata. La Provincia di Roma, poi, si trova in una condizione particolare: nel 2014 dovrebbe infatti lasciare il posto all'Area metropolitana. Anche qui mancano però i provvedimenti attuativi, per esempio il decreto che fissa i confini geografici del nuovo ente. Tanto queste norme, quanto la legge sulle nomine si potrebbero certo approvare rapidamente. Ci vorrebbero però un Parlamento cosciente della necessità di risolvere in fretta questo problema e soprattutto un governo nella pienezza dei poteri. Mancando l'uno e l'altro, l'orizzonte dell'incarico di Postiglione e dei suoi quattro subcommissari è estremamente indefinito.

Come pure quello degli altri commissari. Senza considerare gli enti siciliani che il governatore Rosario Crocetta ha autonomamente deciso di abolire, diverse Province in seguito al decreto «salva Italia» sono precipitate in un limbo simile a quello romano dopo che i Consigli sono scaduti



senza la possibilità di tenere nuove elezioni. C'è quella di Vibo Valentia, che è stata affidata al prefetto in pensione Mario Ciclosi, già commissario del Comune di Parma. C'è quella di Belluno, dove è arrivato un altro prefetto in pensione, Vittorio Capocelli. C'è

quella di Genova, il cui presidente Alessandro Repetto si è dimesso, lasciando il suo posto, ma in versione commissario, all'assessore della sua ex giunta Giuseppe Piero Fossati. Il quale si trova in una situazione piuttosto assurda, occupando una posizione che

di regola dovrebbe essere affidata a un prefetto. Idem è successo a Patrizia Casagrande Esposto, presidente scaduta della Provincia di Ancona, esponente del Pd, rimasta in carica come commissario. Come pure al suo collega di partito Marino Fiasella, per cinque

anni presidente della Provincia di La Spezia e ora commissario. E al leghista Attilio Schneck, presidente della Provincia di Vicenza. Tutti prorogati, senza essere stati rieletti, per chissà quanto tempo...

**Sergio Rizzo**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**La scheda**

**Chi è**

Umberto Postiglione è prefetto di Palermo e anche commissario straordinario della Provincia di Roma, da tre mesi senza il suo presidente eletto, Nicola Zingaretti, ora governatore della Regione Lazio. Per nove anni, dal 1995 al 2004, Postiglione è stato sindaco di Anagni, città di 32 mila abitanti in provincia di Salerno

**Le indennità**

Al commissario spetta una indennità di 8.505 euro e 47 centesimi lordi al mese, oltre allo stipendio da prefetto di Palermo. Al subcommissario vicario Clara Vaccaro toccano 6.379 euro e 10 centesimi, sempre lordi, e agli altri tre sub Paola Berardino, Antonio Colaianni e Giuseppe Marani, 5.528 euro e 55 centesimi. Le retribuzioni sono stabilite, come previsto dalla legge, per decreto prefettizio.

**Le regole**

Di norma il commissariamento di un ente locale dura fintanto che non si ritorna a votare e si insedia una nuova giunta. Però in base al decreto «salva Italia» approvato alla fine del 2011, i Consigli provinciali non sono più organi eletti dai cittadini, ma nominati dai

Comuni. La legge con la quale dovrebbe diventare operativo quel meccanismo, presentata dal governo Monti la scorsa estate, non è mai stata approvata

8.505

**euro**  
L'indennità mensile lorda del commissario Postiglione

3.000

**I dipendenti**  
che lavorano all'amministrazione provinciale di Roma

**A fine mese**

Ha un vicario e altri tre vice. Tutti superano i 5 mila euro di stipendio lordo mensile

**Passaggio di consegne**

Al centro Umberto Postiglione, prefetto di Palermo e commissario della Provincia di Roma, mentre parla con il sindaco Alemanno. Sotto Nicola Zingaretti il giorno dell'insediamento in Regione (Benvegnù/Guaitoli)





**SEDI CHIUSE IL VENERDÌ POMERIGGIO**

# Settimana cortissima per la Provincia al verde

**ALESSANDRO MONDO**  
TORINO

«Chiuso per crisi». L'ipotetico cartello non riguarda una delle tante attività commerciali che ogni giorno abbassano la serranda ma la Provincia di Torino, costretta ad accorpare le sedi e a sforbiciare gli orari degli uffici in aggiunta ai numeri del bilancio.

Alla fine si è arrivati anche a questo. Ed è la prima volta che un ente pubblico va a incidere su determinate voci di spesa: la prima ma non certo l'ultima, dati chiari di luna in Regione e Comune. Inevitabile raschiare il fondo del barile: azzerando le

spese discrezionali e concentrando le risorse proprie, come i 70 milioni incassati ogni anno dall'Imposta di trascrizione al Pra, sulle manutenzioni obbligatorie e sui servizi essenziali.

Anche così, non basterà. Da qui la scelta di tagliare le spese fisse e di funzionamento trasferendo nella sede di corso Inghilterra una cinquantina dei 150 dipendenti dalla palazzina su corso Lanza. La mannaia si abatterà anche sull'orario degli uffici: il venerdì pomeriggio chiuderanno quelli istituzionali dell'ente. Verranno inoltre rinegoziati e rivisti alcuni contratti di servizio. Silenzio, per ora, sulle spese del personale.



**L'ANALISI****Gianni  
Trovati****Dalle imposte  
ai bilanci  
l'inutile gioco  
dei rinvii**

**I**n pochi ambiti l'improvvisazione inconcludente che ha funestato molta politica italiana negli ultimi anni si è manifestata con tanta evidenza come nella riscossione locale. Non proprio un settore secondario, se tributi e tariffe di Comuni e Province valgono 45 miliardi all'anno: l'Imu prima e la Tares poi sono state le regine della correzione fiscale chiamata a tenere in riga i conti pubblici fiaccati dalla crisi, ma fissate le regole delle imposte i Governi e soprattutto il Parlamento hanno considerato un fastidio inutile decidere le modalità per incassarle in maniera ordinata e puntuale.

Un dato basta a spiegare la gravità del problema: il settore è nel caos da 22 mesi, da quando nel maggio 2011 uno dei tanti decreti-Sviluppo scritti senza troppa fortuna in «Gazzetta Ufficiale» decise l'addio ai tributi locali da parte di Equitalia, che tra riscossione spontanea e coattiva lavora con il 75% dei Comuni italiani. Il fatto che la norma fosse contenuta in un articolo intitolato alla «semplificazione fiscale» aggiunge solo un tocco di colore. Da allora la politica (tutta, non solo il centrodestra autore di quella prima "riforma") ha alimentato un dibattito continuo sulla necessità di pensare a «una riscossione dal volto umano», e si è sbizzarrita nel pensare alle soluzioni più varie e fantasiose, guardandosi bene dal valutarne la praticabilità. Con il risultato che a

dominare il panorama è stato finora solo il prodotto-simbolo del made in Italy normativo: la proroga. Equitalia avrebbe dovuto chiudere i rapporti con i Comuni il 1° gennaio 2012, poi la data è stata spostata al 30 giugno, a fine dicembre e ora è fissata al 30 giugno prossimo. Non occorrono sfere di cristallo o fondi di caffè per immaginare un altro rinvio, magari a fine anno. La storia recente della finanza locale insegna però che le proroghe da noi non servono a risolvere i problemi, ma a cronicizzarli. Basta guardare alle vicende dei bilanci locali nel 2012, rinviati fino al 30 ottobre nel tentativo di definire prima un quadro condiviso fra Governo e sindaci sulle entrate dell'Imu in ogni Comune. Tentativo fallito, visto che i provvedimenti con l'assegnazione del gettito sono finiti sui tavoli del Tar, i consuntivi del 2012 da chiudere entro aprile sono un'incognita e una nebbia ancora più fitta avvolge i preventivi di quest'anno. La legge di stabilità ne ha già prorogato i termini per l'approvazione al 30 giugno: anche in questo caso, complici le amministrative in programma tra il 26-27 maggio e il 9-10 giugno in 712 Comuni, prevedere un nuovo slittamento è facile. A pagare la catena delle proroghe non sono solo i sindaci, ma prima di tutto i cittadini. Già nel 2012 le incognite sull'Imu hanno contribuito a gonfiare le aliquote per le difficoltà di preventivare il gettito e il timore di incontrare brutte sorprese nei numeri definitivi: quest'anno i punti interrogativi si estendono alla Tares e ai tagli da spending review e alle regole del Patto di stabilità. E i costi fiscali dell'incertezza continueranno a crescere.

© RIPRODUZIONE RISERVATA





# LA COSTITUZIONE PARTECIPATIVA

ANDREA MANZELLA

**P**er fortuna, nel Parlamento che è cominciato, la grandissima maggioranza degli eletti ha meno anni della Costituzione. Ma vi è anche una giovinezza della Costituzione con la quale possono e devono incontrarsi. Basta saperne vedere le "ammorsature".

Con questa vecchia parola dell'arte muraria, Piero Calamandrei significava che la Costituzione ha molte sporgenze a cui, come nelle vecchie case, ci si può appigliare per continuare la costruzione. È il progetto costituzionale, insomma, che si spinge nel futuro e perciò si mantiene giovane.

Presidenti delle Camere sono ora due rappresentanti della società civile, appena ieri incaricati in essa della funzione più alta: la tutela della comunità nazionale e internazionale contro la prepotenza e l'esclusione. Tocca a loro una parte rilevante nel portare avanti il progetto costituzionale.

Dal momento in cui sono eletti, i presidenti di Senato e Camera entrano a comporre, con il presidente della Repubblica, la triade che guarda all'equilibrio complessivo delle istituzioni. Devono stare accanto al capo dello Stato se arriva il momento più critico del regime parlamentare: lo scioglimento anticipato delle Camere (articolo 88). Capire cioè quando l'istituzione non riesce più a comunicare con gli elettori. È questo momento che colora giuridicamente tut-

to il resto: il loro dovere di essere, fin dall'inizio gli speaker di tutti, per parlare a tutti, dopo aver ascoltato tutti.

Questa opera di collegamento tra il lavoro della rappresentanza parlamentare e la società "informata" (e isolata) dei nostri giorni deve d'altra parte essere la bussola nella ricerca di una legittimazione smarrita. E se si seguono le "ammorsature" - le pietre che spuntano dall'ordinamento del passato per indicare l'avvenire - si scopre che la voce dei cittadini potrebbe continuare a sentirsi nelle procedure della democrazia parlamentare, lungo vie possibili in Costituzione, ma ostruite dal tempo e dalla cattiva volontà politica.

Si è fatto, ad esempio, un gran parlare di sotterfugi ideati per rendere trasparenti le sedute delle commissioni parlamentari. Ma la Costituzione dice che "le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni" sono liberamente determinate dai regolamenti parlamentari (articolo 72). Non è difficile cambiarle con innovazioni comunicative se la grande ansia di parlare subito ai cittadini - di cominciare così a porre le premesse di una "procedura deliberativa" - è condivisa, come pare, dalla maggioranza assoluta dei parlamentari.

Ecco, ancora, la Costituzione dire che "ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse" (articolo 82). Il presidente

Grasso ne ha già richiamato una, e cruciale. Ha fatto capire che questo "pubblico interesse" non può essere individuato solo dall'interno del Parlamento, in un gioco politico racchiuso tra maggioranza e opposizione. La Costituzione non si oppone infatti a che la richiesta di indagine su interessi e beni pubblici possa venire, rinforzata, dall'esterno: secondo procedure cittadine informatizzate e certificate in quell'luogo di evidenza pubblica che è, di per sé, proprio il Parlamento.

Ecco l'opportunità costituzionale dell'iniziativa di progetti di leggi, redatti in articoli (articolo 71). Dice la Costituzione che ci devono essere almeno cinquantamila firme: ma è questo un problema con la possibilità di firme elettroniche certificate? E se i pigri regolamenti parlamentari fissano solo l'inizio e non la fine dell'esame di questi progetti sarebbe un problema modificarli per dare all'iniziativa popolare un percorso certo fino alla decisione obbligatoria? Per non parlare della possibilità che c'è ora di collegare iniziative popolari nazionali a iniziative cittadine europee (articolo 11 del Trattato: cittadini di almeno sette Stati dell'Unione che promuovono insieme "leggi" europee, ormai così incisive sul destino di tutti).

Ecco ancora la facoltà costituzionale di chiedere alle Camere "provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità" (articolo 50). Le "petizio-

ni": strumento sorpassato? Cosisembra da noi a leggere gli striminziti regolamenti parlamentari. Non però se guardiamo alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (articolo 44) e al Parlamento europeo dove è istituito un registro informatizzato sul quale i cittadini possono dare, con la propria firma elettronica, il loro appoggio alle richieste di provvedere. E dove esiste addirittura una Commissione parlamentare per le petizioni (con una accurata procedura fatta da 24 commi contro l'avarizia dei nostri 9 commi, tra Camera e Senato).

E si potrebbe continuare. Ma già si vede insomma, che tra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa non c'è il vuoto che si vuole artificiosamente immaginare e propagandare. Non c'è per il semplice fatto che la Costituzione del 1948 pone tra i suoi principi fondamentali proprio quello della "effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese" (articolo 3). Ancora oggi, non si potrebbe dire meglio.

Il punto è che per rendere davvero "effettiva" quella partecipazione è ormai tempo di sviluppare, con i nuovi strumenti disponibili, le risorse dimenticate, le "ammorsature" della Costituzione. Anche questo è un programma di cittadinanza: i nuovi presidenti del Senato e della Camera lo hanno subito colto.

© RIPRODUZIONE RISERVATA





# Tesoro nel mirino per i debiti della Pa

► Le accuse di immobilismo lanciate da Passera alla Ragioneria ► Mai sostituito il dirigente che si occupava del problema accendono i riflettori sull'assenza di iniziativa di Palazzo Chigi distaccato da ottobre al Fondo monetario internazionale

**ROMA** Leggi, decreti, circolari, convenzioni: non si può dire che negli ultimi tempi la politica non si sia occupata dell'annoso problema dei crediti delle imprese verso la pubblica amministrazione. Ma a fronte delle decine di testi e documenti prodotti, i risultati finora sono minimi, praticamente inesistenti. Le aziende, soprattutto piccole, continuano a non poter fare affidamento su un flusso di liquidità di cui avrebbero bisogno come ossigeno, in un momento così difficile. La questione dei ritardati pagamenti ha però anche un altro profilo, che tocca direttamente la credibilità dello Stato: il quale se legittimamente esige dai cittadini imposte e contributi anche in tempi di crisi, è invece inadempiente al momento di onorare i propri impegni. E questo certo non contribuisce a migliorare il clima generale di fiducia. Così anche il ministro dello Sviluppo Corrado Passera è uscito allo scoperto e in un'intervista al Messaggero ha addossato al Tesoro, e per certi versi alla presidenza del Consiglio, la responsabilità del blocco dei pagamenti.

## IL FLOP DELLA CERTIFICAZIONE

Le ragioni dello stallo sono complesse e solo in parte hanno a che fare con le preoccupazioni di prudenza contabile. Emblematica è la vicenda della procedura di certificazione dei crediti, faticosamente messa a punto per dare una svolta alla vicenda. L'obiettivo era mettere le imprese in condizione di po-

ter utilizzare i propri crediti cedendoli alle banche o anche compensandoli con eventuali somme dovute allo Stato per tributi non pagati. È stata allestita una piattaforma informatica sulla quale si sarebbero dovute registrare pubbliche amministrazioni e imprese, con la possibilità di intervento delle banche che avrebbero così potuto svolgere le pratiche per conto dei propri clienti.

Allo scorso febbraio risultavano però rilasciate solo 71 certificazioni, per un importo di appena 3 milioni di euro sui circa 70 miliardi di debito complessivo scaduto della pubblica amministrazione. Erano abilitati all'uso della piattaforma solo 1.227 enti pubblici (tra cui oltre 900 Comuni del Centro-Nord) e 289 imprese. Insomma un insuccesso, almeno per il momento. Ci sono stati ritardi tecnici (per i quali negano ogni responsabilità sia la Consip, la società del ministero dell'Economia che si occupa di informatica, sia il sistema bancario). Ma soprattutto pare evidente l'assenza di una regia organizzativa, in grado di coordinare e pungolare le parti in causa, pubbliche e private. Al Tesoro non c'è più nessun dirigente che segua a tempo pieno la vicenda, dopo che a ottobre Andrea Montanino, responsabile per i progetti speciali che aveva avviato tutto il processo, si è trasferito a Washington come direttore esecutivo del Fondo monetario.

Ancora più avvolto nelle nebbie è l'esito di un'altra iniziativa messa in campo all'inizio dell'anno scorso per dare sollievo alle impre-

se. Con l'articolo 35 del decreto sulle liberalizzazioni erano stati stanziati complessivamente 5,7 miliardi per accelerare i pagamenti: di questi, almeno 2 su richiesta degli interessati sarebbero stati pagati sotto forma di titoli di Stato. La misura era neutrale per i conti pubblici, tanto più che i fondi dovevano essere reperiti attingendo alle somme destinate ai rimborsi fiscali, quindi dovute in ogni caso ai cit-

tadini. Ma dopo che a giugno la Ragioneria generale dello Stato ha pubblicato la circolare relativa al pagamento in Buoni del Tesoro, non si è avuta alcuna notizia di ulteriori progressi.

## LA DIRETTIVA EUROPEA

Nel frattempo alla fine dello scorso anno il governo ha deciso di adottare in anticipo la direttiva Ue sui tempi di pagamento che prevede per i contratti conclusi dal primo gennaio 2013 il termine di 30 giorni. Resta però il macigno dei debiti pregressi. Il ministro Passera non dispera di poter dare qualche segnale concreto nelle ultime settimane di vita dell'attuale governo. E la strada potrebbe essere l'emissione di titoli di Stato ad hoc con il supporto temporaneo della Cassa depositi e prestiti. Una cinquantina di miliardi di debito in più - a fronte dell'effetto di rilancio dell'economia - non sarebbero una tragedia, visto che l'Italia si è indebitata per una cifra analoga per sostenere la Grecia e gli altri Paesi europei in difficoltà.

**Luca Cifoni**

© RIPRODUZIONE RISERVATA

**NESSUN RISCONTRO  
SUI 5,7 MILIARDI  
STANZIATI UN ANNO FA  
PER ACCELERARE  
IL RIMBORSO  
DEL PREGRESSO**

**I numeri dei ritardati pagamenti**

DEBITO PREGRESSO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI



ROMA L'ingresso del ministero dell'Economia

**Tesoro nel mirino per i debiti della Pa**

**I TUOI ANNUNCI VISIBILI ANCHE SU**  
**TUTTO MERCATO.it**



*Soddisfacenti i primi risultati al porto di Ravenna. Ora si pensa ad aeroporti e altre città*

# Le dogane? Sprint e digitali

## Gli effetti dello sportello unico: meno costi e più controlli

dichiarazioni

Pagina a cura  
DI VALERIO STROPPA

**L**o sportello unico doganale è realtà. Per gli operatori di import/export si va verso la completa digitalizzazione del processo di sdoganamento. Una procedura che oggi può richiedere la presentazione di numerose istanze (addirittura fino a 68), a quasi una ventina di amministrazioni diverse. Con lo sportello unico online basterà presentare la sola dichiarazione doganale, anticipando così i tempi ed evitando di dover ottenere preventivamente la documentazione di supporto.

Allo stesso tempo, si incrementa l'efficacia dei controlli, si migliora la tracciabilità delle merci e si riducono i costi di movimentazione dei container, perché l'eventuale verifica dei prodotti sarà effettuata una sola volta.

Dal 12 febbraio di quest'anno, lo sportello unico, nel suo assetto definitivo, è operativo al porto di Ravenna. E i primi risultati sono soddisfacenti. «Si tratta di una novità radicale», spiega a *ItaliaOggi Sette* **Teresa Alvaro**, direttrice centrale tecnologie per

l'innovazione dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, «che sarà capace di abbattere drasticamente i tempi di attesa per lo svincolo delle merci e di ridurre i costi sopportati dagli operatori, chiamati finora a fornire più volte alle diverse p.a. le medesime informazioni. Rispondendo alle attese degli operatori, abbiamo deciso di partire dai certificati emessi dal ministero della salute, che rappresentano circa l'80% dei documenti da esibire a sostegno della dichiarazione doganale». Prima dello sportello unico l'operatore doveva depositare un'apposita istanza alla salute, che ispezionava la merce e rilasciava il certificato.

Solo a quel punto era possibile inviare la dichiarazione doganale all'Agenzia, che a sua volta controllava la merce e procedeva allo svincolo.

Oggi le due fasi sono contestuali: ricevuto dal ministero il codice prenotazione via e-mail, l'operatore può trasmettere immediatamente la dichiarazione doganale. E presto sarà così anche per tutte le altre autorizzazioni degli altri enti coinvolti richieste dalla normativa (a seconda della tipologia di merce e del paese di origine). «L'attuazione

deve essere necessariamente graduale», commenta Alvaro, «e i primi dati relativi al porto di Ravenna ci hanno dato indicazioni sulle inevitabili sintonizzazioni che stiamo già apportando a un sistema così sofisticato per evitare ricadute negative sull'operatività di porti e aeroporti. Come sempre avviene, quando si modificano prassi operative consolidate, la diffidenza tra gli addetti è fisiologica. Confidiamo però che con il tempo tutti riescano a cogliere i vantaggi dello sportello unico full digital».

Per quanto riguarda la sinergia con la salute, i prossimi step operativi prevedono l'estensione delle nuove procedure a un altro porto, con caratteristiche di impatto paragonabili a quelle di Ravenna, per poi passare a uno scenario più «impegnativo» per volumi e varietà di merci.

Quindi toccherà a un aeroporto. A quel punto, testate tutte le possibili fattispecie applicative, lo sportello sarà esteso a tutta Italia, probabilmente già entro settembre di quest'anno. Per integrare i processi di competenza di tutte le 18 amministrazioni coinvolte, invece, il termine previsto dal dpcm

n. 242/2010 è luglio 2014. «I vantaggi non sono solo per gli operatori», prosegue il direttore centrale delle Dogane, «disponendo di un fascicolo interamente digitale anche gli uffici del ministero della salute e le dogane potranno effettuare controlli molto più selettivi rispetto a quelli basati sui documenti cartacei».

Senza tralasciare l'aumento di competitività per il sistema-paese derivante da scambi con l'estero più rapidi e sicuri.

«Abbiamo deciso di mettere al centro dell'attenzione il processo di business sia degli operatori sia di chi li deve controllare», puntualizza Alvaro, «in quanto si determinano sostanziali semplificazioni se e solo se si riduce il grado di incertezza rispetto a ciò che ognuno deve fare».

Gli strumenti informativi a corredo dello sportello unico facilitano la compilazione della dichiarazione, il nuovo portale dell'interoperabilità consente agli operatori di seguire in tempo reale l'iter di «lavorazione» della dichiarazione dalla presentazione allo svincolo delle merci. Tutti elementi che finora richiedevano numerosi accessi e telefonate, oggi possibili con un click».

© Riproduzione riservata

## Gli operatori: presto a pieno regime

La norma istitutiva dello sportello unico, proposta dall'Agenzia delle dogane prima che nell'ordinamento comunitario venisse introdotto un principio analogo con il regolamento Ce n. 648/2005, è stata inserita nella legge n. 350/2003. Nell'attesa dell'entrata in vigore del regolamento di attuazione, l'Agenzia ha anticipato gli sviluppi connessi. Nel 2008 è stata attivata l'interoperabilità con il ministero dello sviluppo economico per la gestione dei titoli Agrim e Agrex. L'iter travagliato del regolamento di attuazione si è concluso nel 2011, dopo oltre sette anni di trattative e mediazioni con i vari ministeri ed enti coinvolti. Il primo significativo risultato è quindi giunto nel dicembre 2011, con l'attivazione dell'interoperabilità con il ministero degli esteri per il trattamento per via telematica delle

licenze per i materiali d'armamento. La messa a regime dello sportello unico è fortemente auspicata anche dagli operatori. «Riteniamo che sia più opportuno effettuare controlli mirati ed efficaci alle frontiere in modo da non interferire sulla fluidità dei traffici», spiega Giovanni De Mari, presidente del consiglio nazionale degli spedizionieri doganali, «una grande quantità di merci destinate all'Italia passano con facilità attraverso le dogane di altri paesi Ue e giungono solo dopo in Italia, senza controlli. Occorre quindi da un lato semplificare i controlli alla dogana italiana, anche attraverso una seria attivazione dello sportello unico doganale, per recuperare molti milioni di euro di gettito fiscale e indotto, e dall'altro rafforzare i controlli sul territorio, unico vero contrasto all'illegalità».



**Sportello unico doganale: l'identikit**

<b>Chi interessa</b>	Gli operatori che svolgono attività di import/export (all'incirca 635 mila)
<b>A cosa serve</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• A coordinare per via telematica i procedimenti che fanno alle amministrazioni che intervengono nelle operazioni doganali</li><li>• È un punto di incontro unico virtuale che consente di sostituire tutte le istanze e gli adempimenti che un operatore deve effettuare con 19 p.a. diverse per perfezionare il processo di sdoganamento, riducendo tempi e costi</li></ul>
<b>Quali sono le p.a. interessate nei procedimenti prodromici alle operazioni di import-export</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ministero degli esteri</li><li>• Ministero dello sviluppo economico</li><li>• Ministero della salute</li><li>• Ministero delle politiche agricole</li><li>• Corpo forestale dello stato</li><li>• Agecontrol spa</li><li>• Servizio fitosanitario regionale</li><li>• Ministero dei trasporti</li><li>• Ministero dell'interno</li><li>• Ministero dell'ambiente</li><li>• Regioni e province autonome</li><li>• Camere di commercio</li><li>• Consorzio nazionale produttori canapa</li><li>• Ente nazionale risi</li><li>• Ind. Ess. Reggio Calabria</li><li>• Cent. Sperim. Palermo</li><li>• Consorzio ispettorato per la qualità</li></ul>
<b>Quali sono le p.a. interessate nei procedimenti contestuali alle operazioni di import-export</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agenzia delle dogane e dei monopoli</li><li>• Ministero della salute</li><li>• Asl</li><li>• Ministero delle politiche agricole</li><li>• Corpo forestale dello stato – Nucleo operativo Cites (Noc)</li><li>• Agecontrol spa</li><li>• Servizio fitosanitario regionale</li><li>• Ice</li><li>• Camere di commercio</li><li>• Comune</li></ul>
<b>Volume annuo di dichiarazioni trattate stimato</b>	15 milioni di dichiarazioni
<b>Avvio sperimentazione</b>	Febbraio 2013 presso il porto di Ravenna
<b>Avvio su tutto il territorio nazionale coinvolgendo tutte le p.a. interessate</b>	Entro luglio 2014

La giurisprudenza sul tema del potere discrezionale delle stazioni appaltanti

# Gare, c'è un limite ai requisiti

## Da considerare la natura del contratto e il suo valore

Pagina a cura

DI ANDREA MASCOLINI

**I**l potere discrezionale della stazione appaltante nel definire requisiti di gara ed elementi di valutazione delle offerte deve essere esercitato tenendo conto della natura del contratto e in modo proporzionato al valore dello stesso. In ogni caso i requisiti non devono essere manifestamente irragionevoli, irrazionali, sproporzionati, illogici ovvero lesivi della concorrenza. È quanto si deduce dalla giurisprudenza del Consiglio di stato, che ha affrontato il problema, delicato soprattutto in questa fase di contrazione del mercato pubblico degli appalti, connesso ai limiti dell'esercizio del potere discrezionale delle stazioni appaltanti nella definizione dei bandi di gara. Tutto parte dal fatto che l'Amministrazione ha la legittima esigenza di gestire la gara in maniera che il concorrente aggiudicatario risponda a livelli adeguati di affidabilità tecnica, morale e finanziaria.

A tale riguardo si deve però muovere entro precisi confini perché, intanto, è la normativa nazionale e comunitaria, in materia di affidamento di servizi, forniture e lavori pubblici, a definire quali debbano essere gli elementi di valutazione da prendere in considerazione (nel caso dei lavori si definiscono requisiti a hoc soltanto oltre i 20 milioni come cifra d'affari globale; per il resto vale il possesso dell'attestazione Soa). La questione assume rilievo

anche in relazione al fatto che la carenza dei requisiti di partecipazione si traduce necessariamente nell'esclusione dalla gara.

Intanto occorre ricordare che di recente il decreto-legge 95/2012 (conv. in legge 135/2012), per i requisiti di fatturato nei servizi e nelle forniture, ha stabilito la regola che essi sono illegittimi laddove non siano fissati con idonea e congrua motivazione. Per tutti gli altri requisiti i limiti si rinvergono nella normativa nazionale e in quella comunitaria, nonché nella giurisprudenza nazionale. Negli articoli 41 e 42 del Codice vengono elencati alcuni elementi (sia per la capacità economico-finanziaria che per quella tecnico-organizzativa) utili a selezionare i concorrenti (elenco delle attività svolte negli ultimi tre anni, bilanci, attrezzature ecc.) senza fissare un range quantitativo entro il quale definire i valori, cosa invece prevista nel settore dei servizi di ingegneria e architettura (art. 263 del dpr 207/2010).

Non fissando i requisiti la normativa consente alle stazioni appaltanti di fissare i limiti minimi senza vincoli formali (a parte il caso dei servizi di ingegneria e architettura); rimane poi anche la possibilità di fissare diversi requisiti di partecipazione (le due norme del Codice dicono che la capacità del concorrente può essere dimostrata «attraverso uno o più dei seguenti modi»).

Cosa succede quindi quan-

do la stazione appaltante definisce requisiti eccessivi? La giurisprudenza del Consiglio di stato ha ormai stabilito che la stazione appaltante può mettere a punto i requisiti di partecipazione a una gara (così come gli elementi di valutazione delle offerte) definendone anche di più rigorosi o in numero maggiore rispetto a quelli previsti dalla legge, ma ciò deve sempre avvenire nel rispetto del canone di ragionevolezza e in modo non discriminatorio. Laddove ciò non accade si finisce, infatti, per determinare una situazione limitativa della concorrenza, rendendo illegittima la lex specialis, cioè il bando o l'avviso di gara. Per tutte si possono citare le pronunce più significative: Consiglio di stato, sez. IV, 22 ottobre 2004 n. 6972; Id., sez. V, 31 dicembre 2003 n. 9305.

L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (determinazione 4/2012) ha avuto modo di sintetizzare efficacemente il concetto precisando che i requisiti devono essere fissati «tenendo conto della natura del contratto e in modo proporzionato al valore dello stesso; in ogni caso non devono essere manifestamente irragionevoli, irrazionali, sproporzionati, illogici ovvero lesivi della concorrenza». In particolare i requisiti ulteriori devono giustificarsi dalla particolare natura del servizio da affidare o dell'opera da realizzare.

Numerosi i casi presi in esame dal giudice ammini-

strativo ed efficacemente messi in risalto in diverse determinazioni dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (per tutte si veda det. 5/2010 e la giurisprudenza in essa richiamata, e Comunicato 20/10/2010). Fra questi, a mero titolo esemplificativo: le limitazioni territoriali (gara aperta soltanto ai professionisti iscritti a un determinato ordine provinciale), i requisiti analoghi esorbitanti, le richieste di organico medio annuo sproporzionate (sei volte le unità fissate), le richieste di esperienze pregresse così specifiche da individuare esattamente il concorrente affidatario. Analogamente, anche per la fase di valutazione delle offerte gli elementi di valutazione e i criteri motivazionali devono rispondere alle caratteristiche evidenziate e, soprattutto, consentire il sindacato giurisdizionale amministrativo sotto il profilo della logica e coerenza rispetto alla natura dell'appalto. Non è, per esempio, infrequente il caso di bandi di gara per servizi che prevedono come criteri motivazionali elementi specifici attinenti alla valutazione di particolari figure professionali, inserite nell'offerta tecnica, e che attribuiscono punteggi anche non di poco conto a elementi come la vicinanza della sede del concorrente a quella della stazione appaltante. Difficile in questo caso ritenere congrue e logiche le scelte delle Amministrazioni.

— Riproduzione riservata —



## Co-marketing inammissibile se si guarda all'offerta più vantaggiosa

Costituisce errato esercizio del potere discrezionale l'inserimento di criteri di valutazione fondati su elementi estranei all'appalto. In particolare, attribuire un punteggio all'offerta di condizioni economiche per lo svolgimento di azioni di co-marketing appare illegittimo per violazione della normativa e della giurisprudenza.

Quanto afferma l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici con il parere di precontenzioso n. 11 del 13 febbraio 2013 appare paradigmatico rispetto ai comportamenti non conformi ai principi elaborati dalla giurisprudenza in tema di discrezionalità della pubblica amministrazione nella predisposizione degli atti di gare di appalti pubblici. La vicenda riguardava un comune del messinese che per un appalto di lavori di riqualificazione urbana con importo a base d'asta di 1, 052 milioni prevedeva l'attribuzione di un punteggio all'offerta in aumento sull'importo da versare al comune per installare spazi pubblicitari sui luoghi oggetto dell'in-

tervento, per promuovere le opere oggetto dell'appalto. In sostanza l'amministrazione così facendo voleva valorizzare le possibili azioni di co-marketing proposte dal concorrente, ma ciò, in base anche a quanto esposto dall'Ance Sicilia, non sarebbe stato in linea con le norme e la giurisprudenza. Nel dettaglio, l'anomalia segnalata all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici consisteva nel fatto che, inizialmente, il ribasso sull'importo a base di gara rivestiva una importanza assolutamente minore (15 punti) rispetto a quella attribuita all'elemento concernente il co-marketing (inizialmente fissato a 50/100), consistente nell'offerta per la concessione all'aggiudicatario degli impianti pubblicitari realizzati dalla stazione appaltante dell'appalto per azioni di co-marketing. Pur avendo ridotto il «peso» dell'elemento co-marketing da 50 punti a 20, rimaneva però ancora in piedi la censura di non conformità di tale elemento di valutazione rispetto al quadro

di riferimento nazionale e comunitario, che privilegia valutazioni tese a garantire la qualità dell'offerta dell'impresa, e in contrasto con quanto previsto nella determinazione 7/2011 dell'organismo di vigilanza. L'Autorità di via di Ripetta ha quindi da un lato ritenuto inammissibile questo «discriminante criterio» di valutazione delle offerte e poi ha aggiunto che «non è dato evincere alcuna specifica attinenza tra il criterio in esame e le caratteristiche dell'appalto». In altre parole non basta che vi sia un interesse pubblico, espressamente riconosciuto al valore culturale degli spazi interessati dai lavori, perché il «criterio di valutazione dell'offerta non risulta attinente alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche dell'appalto, volto alla riqualificazione dell'area attraverso l'esecuzione di un complessivo intervento di trasformazione, al fine di migliorarne la fruibilità, che non comprende anche la sua valorizzazione pubblicitaria e commerciale».

— © Riproduzione riservata —

### I vincoli

1. Negli appalti pubblici la stazione appaltante, esercitando la sua discrezionalità amministrativa, deve:
  - poter individuare il miglior *partner* contrattuale a garanzia della corretta esecuzione dell'appalto;
  - rispettare comunque i principi fondamentali del diritto comunitario, sia sotto il profilo dell'accesso al mercato e della tutela della concorrenza, sia sotto il profilo della trasparenza.
2. È ammesso fissare requisiti ulteriori e più restrittivi rispetto a quelli di legge (dlgs 163/2006 e dpr 207/2010), ma a condizione che siano:
  - attinente alla natura del contratto;
  - proporzionati rispetto al valore dell'appalto;
  - in ogni caso non devono essere manifestamente irragionevoli, irrazionali, sproporzionati, illogici, ovvero lesivi della concorrenza
3. Nei servizi e nelle forniture vietato, salvo adeguate motivazioni contrarie, fissare requisiti commisurati al fatturato aziendale
4. I criteri di valutazione delle offerte possono essere anche maggiormente dettagliati rispetto alle indicazioni di legge, ma devono comunque consentire il sindacato giurisdizionale amministrativo sotto il profilo della logicità e coerenza.



# Sanità. Istruzioni della Ragioneria Asl, l'attenzione va ai prezzi ridotti e agli appalti

**Antonio Iorio**

■ **Attenzione al contenimento delle spese e controllo della corretta certificazione del credito per appalti di beni e servizi. Sono questi solo alcuni dei controlli richiesti dalla circolare n. 12 del 4 marzo 2013 dalla Ragioneria generale dello Stato ai collegi sindacali delle aziende sanitarie locali (Asl), ospedaliere e ospedaliero-universitarie.**

Innanzitutto, i rappresentanti dei collegi sindacali delle aziende operanti nel settore sanitario sono chiamati a vigilare sul rispetto e l'osservanza da parte delle stesse delle disposizioni normative in materia di riduzione, a partire dal 1° gennaio 2013, del 10% degli importi e delle prestazioni previste da contratti di appalti e di fornitura di beni e servizi già stipulati e per tutta la loro durata (Dl 95/2012).

Inoltre, in caso di differenze significative di prezzi unitari tra diverse Regioni, gli stessi sindaci sono chiamati a verificare che le Asl propongano ai fornitori una rinegoziazione dei contratti al fine di ricondurre i prezzi unitari di fornitura a quelli più bassi, senza comportare per questo alcuna modifica della durata dei patti. In caso di mancato accordo, le aziende sanitarie avranno il diritto di recedere dal contratto senza oneri. Laddove abbiano proceduto alla rescissione del contratto e nelle more dell'espletamento di nuove gare di appalto, le stesse aziende, al fine di assicurare comunque la disponibilità di beni e servizi assistenziali, potranno accedere a convenzioni quadro anche di altre Regioni o affidare direttamente a condizioni più convenienti in ampliamento di contratti stipulati da altre aziende.

La Ragioneria ricorda poi ai sindaci degli enti sanitari di vi-

gilare sul rispetto delle recenti disposizioni normative (legge 189/2012) in materia di contenimento e monitoraggio della spesa pubblica mediante l'acquisto di beni e servizi presenti nella piattaforma Consip, ossia la società del Mef che rappresenta la principale «centrale acquisti per la pubblica amministrazione».

Infine, la circolare invita i sindaci a vigilare sulla corretta certificazione del credito di somme dovute dalle aziende sanitarie per somministrazioni e appalti di beni e servizi da parte delle Regioni, enti locali e enti del Ssn. Secondo, quan-

## LE VERIFICHE

Il ministero invita a vigilare sulla corretta certificazione dei crediti maturati dai fornitori da comunicare ogni mese

to previsto dal decreto del Mef del 25 giugno 2012, l'azienda sanitaria debitrice deve comunicare mensilmente, entro il decimo giorno di ciascun mese, al Mef il numero e l'ammontare delle certificazioni.

La comunicazione deve essere inoltrata tramite posta elettronica ordinaria all'indirizzo [monitoraggio.certificazionecrediti@tesoro.it](mailto:monitoraggio.certificazionecrediti@tesoro.it) e deve essere effettuata anche nel caso in cui nel mese di riferimento non siano state rilasciate certificazioni.

In ogni caso, ferma restando la validità delle certificazioni già rilasciate prima dell'entrata in vigore del predetto decreto, non possono rilasciare le predette certificazioni gli enti del Ssn delle Regioni sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari o a loro programmi di prosecuzione.

© RIPRODUZIONE RISERVATA



## L'intervento

## Quello che non funziona nella sanità lombarda

BENIAMINO PICCONE

LA SANITÀ lombarda è uno dei più importanti centri di spesa d'Italia. Nel budget approvato dalla precedente giunta le spese complessive previste per il 2013 ammontano a 22,66 miliardi di euro. La Lombardia costituisce quindi la sesta entità economica del Paese, dopo Eni, Enel, Fiat, la 'ndrangheta e Telecom. Le risorse per il Servizio sanitario regionale sono pari a 17,11 miliardi, circa il 75% del totale. È un sistema in cui operano 128 strutture tra ospedali, cliniche pubbliche e private, con più di 2 milioni di ricoveri l'anno e 62 milioni di ricette farmaceutiche. Tanta roba. Anche un lettore distratto ha capito che dove c'è del grasso, arrivano le api. *Follow the money*, diceva il giudice Giovanni Falcone. La spesa sanitaria ospedaliera, sinteticamente, la possiamo distinguere tra Drg e funzioni non tariffabili. I Drg, ossia *diagnosis-related-groups*, sono le tariffe che la Regione paga per ogni prestazione. Le prestazioni ambulatoriali sono remunerate a consumo secondo un tariffario specifico. Le tariffe vengono decise dal ministero della Sanità, ma la Regione può, a sua discrezione, modificare al rialzo o al ribasso i valori. Come si insegna agli studenti del primo anno di Economia, le tariffe sono in grado di condizionare l'offerta. Per cui a fronte della forte redditività dei Drg cardiocirurgici, in Lombardia c'è stata un'esplosione di centri di cardiocirurgia, fino ad arrivare a 23 in totale contro i 3 di tutta l'Ile de France, la più ricca regione francese.

SEGUE A PAGINA IV

## L'intervento

## Quello che non funziona nella sanità lombarda

BENIAMINO PICCONE

(segue dalla prima di Milano)

LE FUNZIONI non tariffabili invece sono finanziamenti discrezionali attribuiti dalla Regione ai singoli ospedali, sia pubblici che privati, compresi gli Irccs, Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico. Il riconoscimento come Irccs conferisce il diritto alla fruizione di finanziamenti pubblici finalizzati esclusivamente allo sviluppo della ricerca scientifica relativa alle materie riconosciute, fatto che si traduce in una sopravvalutazione del rimborso per ogni singolo Drg o tariffa ambulatoriale e maggiore accesso alle funzioni aggiuntive di cui sopra. Secondo alcuni esperti del settore sanitario, la politica dei prezzi dei Drg è stata determinante per la creazione del meccanismo di mediazione costruito intorno a Formigoni. Se i Drg non vengono adeguati, indicizzati all'inflazione, gli ospedali non riescono a raggiungere l'equilibrio di bilancio della gestione caratteristica. Allora arriva in soccorso il sistema Formigoni, che invita l'ospedale privato a rivolgersi a Daccò, il quale penserà non solo a far ottenere un ricalcolo della valutazione aggiuntiva dei Drg, ma anche l'adeguamento del tetto di budget, deciso struttura per struttura e pertanto di facile manipolabilità, e dei finanziamenti necessari nell'ambito delle cosiddette "funzioni", anch'esse discrezionali e definite "non tariffabili".

In una testimonianza ai magistrati milanesi, un funzionario dell'assessorato alla Sanità, Luca Merlini, ha dichiarato: «Daccò otteneva ciò che chiedeva in quanto il presidente Formigoni sistematicamente in occasione delle delibere più importanti appoggiava le sue richieste e ne chiedeva l'accoglimento (...) Il nostro compito era quello di costruire la delibera sulle funzioni non tariffabili in modo da cercare di garantire quanto richiesto (da Daccò, ndr)... Quando il nostro atteggiamento di contrarietà aumentava, si intensificavano le pressioni da parte del presidente». Questo

meccanismo corruttivo, secondo l'accusa, spiega la distribuzione asimmetrica dei fondi da parte di Regione Lombardia ai singoli ospedali: nel 2012 il San Raffaele ha ricevuto 39,6 milioni, Fondazione Maugeri oltre 17 milioni, contro i 5,8 del Centro cardiologico Monzino. Ciò che rileva è la trasparenza nel meccanismo istruttorio. Perché il Monzino riceve la metà della Maugeri? Qual è il meccanismo istruttorio? I magistrati, a quanto si legge, hanno trovato un meccanismo istruttorio farraginoso, artefatto, volto solo a premiare gli amici degli amici. Lo stesso Daccò dice ai pm: «Facendomi forte del mio rapporto con Formigoni, riuscivo quasi sempre a ottenere il risultato commissionato dal cliente».

Dunque un meccanismo di per sé virtuoso, come la possibilità di aumentare o diminuire la valutazione dei Drg in base alle reali esigenze del territorio, con il fine di stimolare o disincentivare l'offerta secondo i bisogni, da una parte, e l'erogazione di funzioni specifiche finalizzate a sostenere esigenze nuove e imprevedibili derivate dalla ricerca scientifica, è stato piegato a una compravendita di

### La compravendita di favori ha causato danni economici e peggiorato la qualità dell'offerta

favori che ha - oltre al danno economico per la Regione - ottenuto l'effetto contrario. Un esempio: invece di disincentivare le cardiocirurgie in largo eccesso di offerta, e calmierare la corsa alle protesi ortopediche, l'eccessiva valutazione di queste prestazioni ha peggiorato lo sbilancio dell'offerta gravando pesantemente sul bilancio regionale. Inoltre la corsa ai Drg "ricchi" come quelli citati, ha indotto le strutture a chiudere l'offerta di sanità "povera", come la medicina interna, a favore di tali prestazioni, creando una anomalia dell'offerta che finisce a gravare esclusivamente sul pubblico.

© RIPRODUZIONE RISERVATA